



Rediseño institucional en México.

Tres casos recientes.

**Tesis que para obtener el grado de maestro en Gobierno y
Asuntos Públicos**

P R E S E N T A

Pablo Sánchez Gutiérrez

Tutor:

Carlos Sirvent Gutiérrez

Ciudad Universitaria, abril del 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Para Susana,
centro del universo

Para Alberto,
futuro y esperanza

Índice

<i>Introducción</i>	6
1 Estado instituciones y régimen político en la actualidad mexicana	14
1.1 El contexto político	14
1.1.1 Gobierno dividido	20
1.1.2 Coordinación gubernamental	22
1.1.3 Los desafíos	24
1.2 Gestión institucional y estado	27
1.2.1 El papel de las instituciones: la evolución del pensamiento y de las estrategias sobre desarrollo.	28
1.2.2 Fortalecimiento de la gestión del estado y capacidad institucional	36
1.3 Aproximación a un concepto Moderno de Estado y a un concepto de Estado Moderno	41
2 La idea de cambio y modernización como eje de las transformaciones	46
2.1 Nuevos perfiles, nuevas demandas y nuevos retos	49
2.2 Definiciones de políticas y reforma del estado	50
2.3 El papel de la descentralización en la construcción de un Estado moderno	56
2.4 La variable Democracia	63
2.4.1 Participación ciudadana	66
2.5 La construcción de la esfera de la gestión social	77
2.6 Categorías para la modernización del Estado	81
2.7 Desarrollo y democracia	82
3 La dimensión técnico-administrativa del cambio institucional.	87
3.1 ¿El nivel general y el nivel específico del cambio?	88
3.2 Replanteamiento de los mecanismos de gobierno	90
3.3 Bases para la modernización de la Administración Pública	92

3.4	Posibilidades de aplicación.	96
3.5	El apoyo al cambio	97
3.5.1	Motivación	98
3.5.2	Dimensiones y niveles del cambio	99
3.5.3	Niveles	102
3.5.4	Actores en un proceso de cambio. Reacciones y roles	103
3.6	Metodología del cambio	106
3.6.1	Fase I Analítica. Diagnóstico	106
3.6.2	Fase II Estratégica. Definición del cambio	107
3.6.3	Fase III Operativa. Plan de acción	108
3.6.4	Fase IV Proyección. Comunicación	109
3.6.5	Fase V Monitoreo. Seguimiento y Evaluación.	109
3.7	Claves del éxito	110
4	<i>Gobernabilidad democrática y gobernanza</i>	114
4.1	Instituciones y gobernabilidad	116
5	<i>Tres experiencias recientes</i>	124
5.1	Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad (AGMC)	125
5.1.1	Evaluación y propuestas	132
5.1.2	Resultados	134
5.1.3	Lecciones aprendidas	140
5.2	Modelo de coinversión	141
5.2.1	Programa de Coinversión Gobierno del Distrito Federal, Novib y Organizaciones Civiles y Sociales	143
5.2.2	Programa de Coinversión Gobierno del Estado de Chiapas, Oxfam Internacional, Fundación Ford y Organizaciones Civiles y Sociales	150
5.3	Visión de la administración de Vicente Fox sobre la transformación de la administración pública	161
5.3.1	Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental	161
5.3.2	Modelo de Calidad INTRAGOB	172
6	<i>Conclusiones</i>	175
7	<i>Anexos</i>	183
7.1	Anexo 1: Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad	183

7.2	Anexo 2: Programa de coinversión	190
7.2.1	Coinversión en el Distrito Federal	190
7.2.2	Coinversión en el Estado de Chiapas	194
7.3	Anexo 3: Visión de modernización del gobierno de Vicente Fox	196
7.3.1	Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental	196
7.3.2	Modelo de Calidad INTRAGOB	215
8	Bibliografía y hemerografía:	225

Introducción

En México se han buscado nuevas formas de administrar que nos lleven a construir una sociedad más igualitaria y más justa. En este sentido, en la actualidad se debe tratar de responder al cuestionamiento acerca de cuál debe ser el eje del cambio: ¿son las instituciones?, ¿el cambio debe ser de orden organizativo? ¿el eje debe ser el ciudadano? ¿la prioridad debe de estar en la política? Una perspectiva teórica de actualidad maneja la idea de que las instituciones son el eje central de la sociedad. Se parte del planteamiento de que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”.¹

Desde este punto de vista surgen muchas preguntas: ¿son las instituciones producto de la evolución de la sociedad o, son susceptibles de ser diseñadas, cambiadas, transformadas? y dado el caso, ¿cuáles sí, cuáles no? y ¿por qué? ¿cómo afecta esto al desarrollo político, económico y social del país? Estas preguntas son pertinentes por muchas razones. Fundamentalmente porque sociedades como la nuestra se encuentran imbuidas en procesos que buscan mejorar y eficientizar sus instituciones, y con estas acciones lograr un mejoramiento en la acción del gobierno.

Dentro de esa dinámica, lo que no se ha preguntado es ¿qué supone el cambio, la modernización, el llamado *rediseño institucional*?. Esta es sólo una de muchas de las interrogantes que aquí se pretenden responder.

En la actualidad, las teorías más modernas tanto en la administración pública como en la ciencia política y la sociología, coinciden en algunos de sus planteamientos. Por ejemplo: *ni tanto Estado, ni tanto mercado*; o la realización de un replanteamiento de la llamada dicotomía *público-privado*. En ambos casos las interrogantes son evidentes ¿qué

¹ North, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, New York, 1990.

tanto estado, o qué tanto mercado? y ¿cuáles son los nuevos ejes de la dicotomía público-privado?

Es de gran importancia dar respuesta al significado que pudieran tener estas coincidencias (respetando las diferencias). Desde los últimos planteamientos del Banco Mundial hasta aquellos de las corrientes latinoamericanas más modernas, pasando por el *nuevo institucionalismo* y la que se aquí se ha dado por llamar *la escuela española*, se pueden encontrar coincidencias interesantes como aquella de ni tanto Estado, ni tanto mercado. Evidentemente, se trata de interpretaciones específicas frente a estos fenómenos y se pueden encontrar matices de importancia en cada una de ellas. Lo que aquí interesa es resaltar cuáles son los factores, al interior de cada teoría y desde la perspectiva de la realidad que están analizando, que llevan a tales coincidencias.

De esta manera, al conjuntar el planteamiento derivado del papel de las instituciones con aquél del peso del Estado y del mercado, se puede avanzar en el entendimiento de ideas como la que aquí se plantea: *el cambio en las instituciones supone una redefinición del rol del Estado; de la misma manera supone un cambio en la forma en que se da la relación Estado-sociedad; así como un cambio en la definición de los límites entre lo público y lo privado y con ello, una redefinición necesaria (o acotada) del concepto de gobernabilidad.*

Una de las interrogantes que se busca responder es la que se refiere al tipo de cambio, de transformación institucional que se ha propuesto. Para esa discusión se presentan dos dimensiones de análisis: el primero que se puede llamar la *dimensión técnico-administrativa* y, por otra parte, el segundo nivel, mucho más global, que se refiere al ámbito del análisis político y que se podría llamar *dimensión político-institucional*. Sin embargo, no se podría dejar de lado el contexto económico dentro del cual se están llevando a cabo los cambios dentro de las instituciones, es por ello que se debe hacer mención, incluso, al ámbito económico.

Dentro de la dimensión técnico-administrativa la referencia evidente es hacia el cambio dentro de un ámbito específico de las técnicas. Esto es, de un tipo de cambio orientado hacia la obtención de una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos; del tipo de acciones y transformaciones que se requieren para fortalecer la

calidad del accionar gubernamental. Para ello se deben de tomar en cuenta una serie de herramientas que son utilizadas cotidianamente, como:

- procesos y planteamientos de descentralización, o aquellos referidos a la desconcentración y al federalismo;
- la formulación y puesta en marcha de técnicas de reingeniería de procesos y sistemas;
- la aplicación de innovaciones estructurales dentro de las organizaciones;
- Las acciones requeridas que están orientadas mejorar la satisfacción del ciudadano (entendido éste como un consumidor e, incluso, como un cliente);
- el replanteamiento y la reformulación de los sistemas de información que cada institución necesita para hacer frente a los retos que se presentan en la actualidad debido al avance tecnológico;
- aplicación de reformas y cambios que estén ligados a una verdadera puesta en marcha de la rendición de cuentas, así como de la transparencia en el ejercicio de las funciones propias de cada institución; etc.

Dentro de la dimensión del análisis político, que puede conjugarse con el económico, la visión o la óptica requerida debe ser mucho más general, mucho más global. Aquí se debe hacer referencia a las necesidades y consecuencias del cambio en el orden político y económico. Para ello se debe buscar un eje explicativo fundamental. Un eje que se refiere a los efectos que sobre la sociedad pueden tener los cambios que se lleven a cabo en la dimensión técnico-administrativa, especialmente si con ello se logran cambios en la relación Estado-sociedad.

Una vez enunciado lo anterior, se puede hacer referencia al marco global que puede propiciar tal cambio. Este marco global es la llamada *Reforma del Estado*. Es importante que se parta de aquí, porque la constante referencia será hacia la necesidad de establecer con claridad una redefinición del rol del Estado. Si hay una Reforma del Estado, es necesario comprender la necesidad de alcanzar con claridad una redefinición del papel que desempeña el Estado.

Dentro de las discusiones y debates acerca de la Reforma del Estado, resalta el reconocimiento que la estrategia neoliberal planteó desde hace ya algunas décadas y que

fue reforzada en el *Consenso de Washington*: la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático al mínimo y obligar al Estado a cumplir con sus funciones elementales.

Ese planteamiento se hizo desde la lógica de que el Estado se encuentra imbuido en una crisis. Las interrogantes que de esto se desprenden son variadas: ¿cuáles son las funciones elementales del Estado? ¿cómo se debe de reducir el aparato burocrático estatal? ¿cuáles son los límites de esa reducción? ¿qué es lo fundamental que el Estado debe conservar? ¿cuáles son las consecuencias de todos estos cambios para la soberanía?

Si partimos del reconocimiento de que el Estado ha atravesado (y lo sigue haciendo) por una crisis financiera; la reducción del aparato burocrático con la consecuente ampliación de la supuesta regulación del mercado, han traído consecuencias graves para sociedades como la mexicana. Pero esto no obsta para no reconocer que se requieren ajustes en dicho aparato. Sin embargo, quizá se debe partir de la idea de que la capacidad de intervención del Estado está cimentada, con mucho, en su aparato burocrático (no necesariamente en su tamaño).

Aquí la discusión se complica: ¿qué tanto mercado, qué tanto Estado? ¿Qué es lo que se debe reducir, lo que debe cambiar en el aparato burocrático? ¿Cómo es posible pensar una transformación de este tipo sin aceptar que en el fondo se está solicitando un cambio en el rol del Estado, e incluso una redefinición de los límites entre lo público y lo privado?

La respuesta que se da a estas interrogantes obliga a tomar como marco de referencia el de la Reforma del Estado. Este no es un proceso ni un planteamiento nuevo. Para el caso de México las propuestas datan desde finales de la década de los ochenta, especialmente con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Ahora, con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República, el tema volvió a aparecer aunque en la actualidad haya sido dejado de lado.²

El debate alrededor de la Reforma del Estado no debe estar orientado exclusivamente a la definición del tipo de sistema político que se quiere (por ejemplo, si

² Incluso, con Fox ya como presidente electo, se instaló una Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que estuvo presidida por el entonces diputado Porfirio Muñoz Ledo. La comisión desapareció en los albores del sexenio. Los resultados de sus propuestas no han podido tener una buena canalización. Por otro lado, el tema ha querido ser retomado en diversas ocasiones por distintos actores sociales.

continuar con uno de corte presidencial o cambiar a uno de tipo parlamentario); tampoco debe de centrarse solamente en si se necesita una nueva Constitución o no. Desde la perspectiva aquí presentada, uno de los temas centrales de la Reforma del Estado debe de estar situado en la definición del rol del Estado; se trata en consecuencia, de discutir cómo realizar el cambio institucional que se requiere y, por lo mismo, se trata de avanzar en planteamientos centrados en la formulación y diseño de políticas públicas.

Surgen así un gran número de temas a considerar. Aspectos como la necesidad de discutir la participación ciudadana en la definición de políticas específicas; el papel del sector privado y de las organizaciones civiles en la prestación de servicios públicos; la funcionalidad del tercer sector (el *público no-estatal*) para nuestro caso, la redefinición del concepto de *espacio público*, entre otros.

El punto central de todas estas temáticas es que en todos ellos hace referencia a la administración pública, a su cambio y a su transformación; a su posible modernización. Lo cierto es que en la actualidad, cualquier propuesta de transformación y cambio, dentro de la *dimensión técnico-administrativa* de la administración pública, debe hacer referencia a la Reforma del Estado. Esto es así, ya que en el fondo de lo que se trata es de transformar el rol del Estado así como plantear nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad. En este punto, es del mayor interés destacar especialmente la necesidad de que el Estado recupere su capacidad de gestión. Esto con la intención de fortalecerlo frente a las propuestas de corte neoliberal y las consecuencias que la aplicación de las mismas ha tenido. No se trata de tener un Estado grande, sino uno del tamaño adecuado, pero fuerte. Un Estado con capacidad de gestión y con responsabilidad social frente a la sociedad. De esta manera, nos encontramos en un momento en el que no podemos abordar la *dimensión técnico-administrativa* del cambio institucional, sin tomar en cuenta que ese cambio está imbuido dentro de la lógica de la Reforma del Estado.

Es por ello que se debe partir del supuesto de que en el momento actual no se puede avanzar, en términos científicos, si no se avanza desde una perspectiva multidisciplinaria. No es suficiente con señalar cuáles son los aspectos novedosos de carácter técnico-administrativo (reingenierías, equipos de trabajo, nueva tecnología, etc.), que pudieran ser recuperados y promovidos para el caso mexicano. Lo importante es partir de un entendimiento del Estado y del régimen político, que son el contexto dentro del cual actúa la administración pública. Los cambios dentro de ella se deben ubicar desde

una perspectiva de desarrollo nacional, donde tanto la dimensión política como la económica, tienen mucho que ver.

Es por esto que para este trabajo es de gran importancia ubicar el cambio y la transformación técnico-administrativa, pero abordándola dentro de un contexto específico. La dimensión política, social y económica de un país como el nuestro juega un papel de la mayor importancia si se quiere iniciar cualquier tipo de cambio y que este resulte duradero, que llegue para quedarse y servir de ejemplo para otro tipo de transformaciones.

El cambio se debe ubicar dentro de un marco mucho más amplio, que es el de la Reforma del Estado. Al final de todo, el cambio del Estado supone el cambio real de las instituciones, pero no sólo en sus objetivos, su misión y visión (según el lenguaje actual), el cambio real de las instituciones supone una transformación de su forma de operar los servicios y bienes que presta a la ciudadanía. Es en este punto en el que se debe poner un especial énfasis: la transformación de las instituciones se debe de dar desde la manera en que se organiza el servicio; se debe de dar desde la forma en que se conciben los bienes o productos que se le otorgan al ciudadano. Todo ello se debe de hacer tomando en cuenta que quien mejor conoce el servicio es aquel que lo otorga y, de la misma manera, aquel quien lo recibe. Desde ahí se debe ubicar el sentido del cambio y la transformación del quehacer institucional. Es por eso que se analizan como casos específicos los casos de coinversión (donde los actores principales son las organizaciones sociales) y los acuerdos de gestión (donde son los prestadores del servicio los principales elementos transformadores); y estos casos se comparan con la propuesta oficial, institucionalizada desde el escritorio del hacedor de políticas y se evalúa desde esa perspectiva. A su vez, esta dimensión política, social y económica cobra sentido cuando se le ubica dentro del marco contextual actual. De aquí surgen las principales ideas del texto: un Estado moderno y una idea moderna de Estado; participación ciudadana, democracia y gobernanza, entre otras.

En el primer capítulo, *Estado instituciones y régimen político en la actualidad mexicana* se realiza un análisis del contexto político actual de México, las dificultades que ha enfrentado el primer gobierno no priísta, y los retos que este contexto significa para el avance y el cambio real de la administración y la gestión pública mexicanas. Se discuten

temas centrales como la Reforma del Estado, la transición a la democracia y el gobierno dividido.

En el capítulo II, *La idea de cambio y modernización como eje de las transformaciones*, se presenta una discusión acerca del cambio y la modernización de las estructuras organizacionales y de las instituciones. Este capítulo tiene como propósito esbozar la posibilidad de trabajar en nuevas formas para el análisis de temas sustantivos y novedosos en materia de política social y tomando en cuenta la interrelación realmente existente entre el proceso de modernización del Estado (la idea de un Estado moderno) y las propuestas de reformas que se han presentado. Dentro de este capítulo se presentan las diversas corrientes teóricas que enmarcan la argumentación del trabajo. Se presentan ideas como la necesidad de que el Estado recupere su capacidad de gestión y que modifique su rol en su relación con la sociedad.

El tercer capítulo, *La dimensión técnico-administrativa del cambio institucional*, tiene por objetivo hablar acerca de los procesos de desarrollo de acciones para mejorar la gestión de la administración pública en un nivel mucho más técnico que político. Un objetivo más amplio es buscar la generación de ideas lo suficientemente sólidas y sustentadas para lograr un desarrollo de un diseño de sistemas y herramientas novedosos que propicien la mejora de los procesos y de las organizaciones dedicadas a la prestación de los servicios públicos.

El capítulo IV *Gobernabilidad democrática y gobernanza*, trata acerca de la democracia como uno de los ejes necesarios para la realización de transformaciones en la administración pública. Uno de los temas centrales que ahí se tratan es el que se refiere a la participación ciudadana y su relación con la gobernabilidad y la gobernanza.

El capítulo V, *Tres experiencias recientes*, habla acerca de tres experiencias cuyas metodologías de trabajo constituyen ejemplos a seguir en el rediseño de las instituciones mexicanas. En cada uno de los casos presentados se informa acerca del programa de que se trata, la visión de donde surge y los resultados obtenidos, tanto en el nivel práctico, como en el que se refiere a una modalidad novedosa de gestión social. En este capítulo hay, como una de las experiencias, el modelo gubernamental, ideado por la administración foxista. Se presenta en esta parte del trabajo ya que constituye la visión de la actual administración de lo que debe ser el cambio institucional en México.

El siguiente capítulo *Conclusiones*, presenta las conclusiones a que se llegó en la investigación. Se desarrollan las ideas comunes y se explica el alcance de las mismas. También se presentan algunas propuestas al respecto.

Finalmente se presentan los anexos para cada una de las experiencias elegidas, que constituye un material de consulta que se consideró pertinente. De la misma manera se añade un punto dedicado a la bibliografía utilizada durante el proceso de investigación.

1 Estado instituciones y régimen político en la actualidad mexicana

La reforma del Estado es una pieza clave para la mejora de la capacidad de gestión de las instituciones. Con el propósito de crear una base para la discusión sobre objetivos, contenidos y estrategias en la reforma del Estado, el presente capítulo tiene por objetivo situar a las instituciones y al Estado tanto en su perspectiva histórica, como en su situación actual dentro del México contemporáneo. El objetivo planteado no sólo es lograr el reconocimiento de la necesidad de mejorar y fortalecer la capacidad de gestión del Estado, sino también observar la necesidad del cambio de su rol en la actualidad.

Se presenta en primer lugar una síntesis del quehacer político nacional reciente. Ésta permite orientarnos acerca de cual será el futuro de las instituciones en el país. La característica fundamental, como se podrá observar, es la necesidad apremiante por realizar modificaciones sustantivas. No obstante, también se podrá apreciar cuáles son los obstáculos para que esto suceda. Una revisión rápida del Estado y el régimen político en la actualidad mexicana se hacen necesarios para poder comprender el contexto en el que se llevan a cabo los pretendidos cambios y modernización de la administración pública mexicana.

Otro de los objetivos de este capítulo es presentar una orientación hacia lo que debe de ser un *concepto moderno de Estado* y un *concepto de Estado moderno*. La idea es sentar las bases para el planteamiento del *deber ser* del Estado en México en la actualidad.

1.1 El contexto político

Este apartado reseña la época de cambio que está viviendo la nación mexicana. Se señalan, de manera esquemática, cuáles son los obstáculos presentes y los retos futuros. Se abordan temas y discusiones que van de la transición a la democracia, al problema del gobierno dividido y a la dificultad para alcanzar acuerdos.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República estimuló el debate acerca de la transición a la democracia en México. Al igual que lo sucedido con el tema de la Reforma del Estado, el de la transición tampoco fue un debate nuevo. Con el reinicio del debate se estaba fortaleciendo la idea, que se había desarrollado desde hace ya tiempo, acerca de los modos, los contenidos y las formas de la transición en el caso mexicano. Luego del triunfo del panista, el debate académico se orientó y comenzó a trabajar hacia el desarrollo de propuestas y, de una serie de ideas, respecto a la transición mexicana hacia la democracia.

Las principales conclusiones que podían ser alcanzadas en ese momento se referían a que el Congreso de la Unión jugaría un papel decisivo en el rumbo del nuevo gobierno. En el caso de Vicente Fox, se esperaba que fuera un presidente acotado. El acento se ponía en que el nuevo presidente dependería de su actuación y habilidad política, así como de la astucia de su gabinete y de los legisladores panistas (su partido) para lograr consensos y alcanzar con éxito algunos de los múltiples cambios (estructurales o de propaganda) que habían sido anunciados por el propio Fox desde el inicio de la campaña a la Presidencia.

Independientemente de la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que fuera conocido como el *partido oficial*, la alternancia a la que se llegó no se mostró como un terreno fértil para lograr acuerdos y pactos que pudieran dar un sustento real a la formulación de una nueva agenda política. Desde el inicio del sexenio y, aún antes, se presentaron un gran número de divergencias en cuanto a los contenidos y enfoques de solución con respecto a temas, tanto generales, como específicos. Las posturas se fueron mostrando como totalmente encontradas, contrarias, opuestas entre sí; destacan entre ellas todas las discusiones referidas a:

- Reforma Integral del Estado.
- Reconocimiento a los Pueblos Indígenas y la solución al conflicto en Chiapas.
- Integración de la Comisión Nacional de Transparencia.
- Reforma Fiscal Integral.
- Reforma al Sector Energético.

- Reforma a la legislación laboral.
- Reforma de la Política Social.
- Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Modificaciones a Ley del Banco de México.

Algunos de los principales elementos del malestar social en contra de las últimas administraciones de los gobiernos priístas, se pudieron establecer en el crecimiento de la inseguridad pública, la ampliación de la corrupción, el desenvolvimiento sin límites del narcotráfico y del crimen organizado (en muchos casos en complicidad con la autoridad), así como la presencia de la guerrilla zapatista en el país a partir de 1994. Estos problemas, que la nueva administración heredó, serían en el corto y mediano plazo, según el propio discurso presidencial, objeto de una solución más o menos rápida (basta con recordar la frase de Fox en la que aseveraba que la solución al conflicto en Chiapas se podía alcanzar en quince minutos).³

La mayoría de los problemas que enfrentó la nueva administración fueron herencia de gobiernos priístas, esto es indudable. Sin embargo, se tuvo la idea y esta se fue extendiendo incluso dentro de la perspectiva de muchos académicos, de que en la alternancia estarían implicadas las soluciones. Para muchos, bastaba con haber votado por el cambio, para que este fuera concretizado. Nada más alejado de la realidad.

El famoso cambio no llegó y así, con la ausencia de acuerdos políticos y con la presencia de problemas que requerían cada vez más de soluciones rápidas, se dijo que se había iniciado en el país la mal llamada *transición democrática*. Es importante hacer énfasis en un análisis y en una crítica centrada en aquellas visiones que pretendieron

³ En entrevista con un reportero del Universal Vicente Fox, entonces Gobernador de Guanajuato y precandidato del PAN a la presidencia de la República, dijo: "Como jefe de la nación, seré capaz de resolver el conflicto de Chiapas en quince minutos. ¡Si eso quiere Marcos, no tengo ningún problema en fumar la pipa de la paz, pero que Marcos ya no argumente que los indígenas quieren seguir viviendo en el monte y sólo en su cultura! Es una interpretación falsa. Los indígenas, como tú y yo, quieren ver televisión, tener vacaciones, tener un buen ingreso, comprarse un vochito o una camioneta". Nota de Arturo Zárate Vite. en **El Universal**, 2 de abril de 1998.

clasificar a México como un caso típico de transición a la democracia. Esto no es así,⁴ o al menos no en la forma en que fueron planteados los fundamentos de ese enfoque.

En primer término, el otrora invencible PRI, ya no era tan invencible ni tan omnipresente. Antes de que Fox llegara a la presidencia de la República, “partidos distintos del PRI gobernaban ya sobre uno de cada tres mexicanos”,⁵ aunque fuera sólo en el ámbito local.⁶ Cualquier analista u observador del proceso político mexicano debería acudir a los casos de Japón o Suecia y no a los de Chile o España, como modelos de la transición a la democracia para el caso mexicano. Con esto, lo que se está poniendo como evidencia es que, el triunfo electoral de Fox y su presidencia, son resultado de un largo proceso de cambios acumulados desde hace varias décadas y no constituyen un fenómeno fundacional que haya dado inicio a la democracia en México.

La evolución política mexicana culminó con acuerdos realizados entre los liderazgos de los partidos, pero esos consensos no se obtuvieron en contra de la oposición del entonces partido oficial, sino con su participación activa en los mismos. Basta señalar que todas las Reformas electorales, desde la emisión de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se hicieron con un PRI que tenía mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, y que también contaba con la mayoría en las legislaturas de los estados.

Los cambios en la legislación electoral implicaron reformas constitucionales en las que también fue importante la participación de los congresos estatales y la expedición de leyes secundarias federales aprobadas por el Poder Legislativo federal. No se pretende desconocer la lucha de los otros institutos políticos ni de una multiplicidad

⁴ Se puede coincidir con José Woldenberg cuando define: “Transición: un proyecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas, distintas unas de las otras. Transición: es un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado...” José Woldenberg, “Transición a la Mexicana: lo electoral como eje político”, en Hémond Aline y David Recondo. **Dilemas de la Democracia en México**. México, Centro Francés de Estudios Mexicanos e Instituto Federal Electoral. 2002, p.17.

⁵ Héctor Aguilar Camín, **La Ceniza y la semilla**, México, Editorial Cal y Arena, 2000. Aquí, Aguilar Camín continúa diciendo que: “En el nivel municipal, el 65% de los votantes sabía lo que era vivir sin el PRI en el poder: había tenido durante la última década gobiernos distintos del PRI”. pág. 27.

⁶ No se debe menospreciar el valor de la administración pública local. Para muchos analistas y estudiosos del tema, es en el ámbito local donde se inician los procesos democráticos. Ver Ziccardi, Alicia. **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**. México, Miguel Ángel Porrúa / IIS de la UNAM, 1998.

de organizaciones civiles por conquistar cambios, simplemente se considera importante la coparticipación del PRI y del priísmo en los mismos.

De esta manera, en la medida en la que se realizaron las modificaciones a la legislación electoral, se fueron teniendo procesos electorales caracterizados, cada vez más, por una creciente pluralidad y participación política en el país. De esta manera, llegar a la alternancia en la presidencia fue producto de una larga evolución política y social. La llegada de Fox no fundó el cambio. Y aún así, esta alternancia se consolidará si el partido ahora en el poder (el PAN), en caso de perder las próximas elecciones presidenciales, entrega pacíficamente el poder al ganador, sea éste el partido político que fuere. Sólo entonces se sabrá si el largo recorrido hacia una democratización creciente habrá tenido éxito o no. Al mismo tiempo, se podrán ver con mayor claridad aquellos elementos que aún haga falta transformar (mayor equidad en las campañas, la influencia de los gobernadores en el ámbito local electoral, etc.). En el momento presente, este punto no está del todo claro. Las luchas internas al interior de los partidos para definir sus formas de elección de candidatos; las luchas entre los probables candidatos; la gravedad de los sucesos de corrupción dentro de lo propios políticos y la consecuente pérdida de legitimidad de los partidos, de los políticos y de la política; son todos ellos, elementos que no permiten garantizar que la gobernabilidad no se pueda perder en el último tercio del gobierno de Vicente Fox.

De otra parte y luego de haber pasado dos terceras partes de la administración de la alternancia, la pregunta pertinente que se tendría que hacer es ¿Cuáles son los Qué cambios trajo consigo el triunfo de Vicente Fox? Cualquiera que sea la respuesta se tiene que afirmar que dichos cambios no fueron tan radicales ni tan drásticos como esperaban muchos electores y analistas. Mismos que, en muchos casos, estuvieron motivados a votar por él y por sus excesivas promesas de campaña y que, incluso hicieron proselitismo por la aplicación del llamado *voto útil*.⁷

⁷ Con este voto lo que se buscaba, y lo que se pedía, era que en la elección presidencial del 2000 (con la seguridad de que el candidato perredista Cuauhtémoc Cárdenas no lograría ganar las elecciones), aquellos votantes inclinados por el cardenismo cambiaran, en las urnas, su voto a favor del panista a fin de asegurar la derrota del PRI.

El triunfo de Vicente Fox fue un producto de profundas transformaciones que se iniciaron desde hace ya mucho tiempo. Con el resultado de las elecciones del año 2000, el nuevo gobierno recibió del de Ernesto Zedillo, una administración federal con algunas características fundamentales: elecciones libres y confiables⁸; libertades democráticas garantizadas para todos; mayor libertad de expresión; instituciones sólidas y políticamente equilibradas; ampliación de espacios de participación ciudadana, entre otras.

En lo económico el país que recibió Fox tenía finanzas públicas sanas, inflación controlada y con tendencias a la baja, un tipo de cambio estable, etc. Dentro de este paquete de herencias destacaba un crecimiento a tasas altas, un país abierto a la competencia mundial con una economía exportadora que se encontraba en ascenso, tratados de libre comercio vigentes con los Estados Unidos y Canadá, así como con la Unión Europea. Se puede considerar que lo anterior constituyó una herencia importante, nada despreciable. Se puede coincidir con el argumento de Aguilar Camín cuando señala que Fox recibe un país "con prestigio internacional, expresado en todos los órdenes, por igual en los grandes diarios del mundo que en las reacciones de los mercados financieros. No es poca herencia. Tal como lo dijo en su primera conferencia uno de los coordinadores económicos del nuevo gobierno 'La situación del país se encuentra mucho mejor de lo que jamás fue en términos de las transiciones y los procesos de transición de gobierno'".⁹

El cambio político en México y la llegada de Fox a la presidencia fue resultado de una transformación sistemática, con dificultades y grandes defectos, pero permanentemente negociada. En cambio, las transformaciones de este tipo realizadas en países como España, o las que surgieron de las transiciones en el este Europeo, centraron su atención en necesidad de sentar las bases para una refundación constitucional de la democracia. Es decir, centraron sus baterías políticas, su capacidad de negociación y sus compromisos en la institucionalización de los poderes del Estado y de los partidos; fueron producto de la llamada *revolución pacífica*.

⁸ Vale la pena mencionar que para las elecciones federales de 1994, las que ganó Zedillo, el Instituto Federal Electoral ya se había *ciudadanizado*.

⁹ Héctor Aguilar Camín, *Op.-Cit.*, pág. 55.

Esta idea, la búsqueda de fundar al nuevo Estado, es fundamental para entender los procesos de transición. El historiador español Javier Tusell señala algunos aspectos clave de ese proceso. Vale la pena rescatar aquí esta afirmación: “Lo que llama la atención en el proceso de transición español es, al mismo tiempo, lo claro que estuvo el objetivo final y lo imaginativo e inventivo que resultó el proceso hasta llegar a él... Como ha escrito uno de los ponentes de la Constitución -Miguel Roca- ésta fue redactada no sólo ‘desde el consenso’ sino también ‘para el consenso’, en el sentido de que necesita para funcionar una voluntad coincidente superior a la de la mayoría parlamentaria. Así la vieron los españoles en el momento de su aprobación y esa sigue siendo su opinión. Esto explica lo que tardó en elaborarse, sus voluntarias ambigüedades terminológicas y que fuera ratificada mediante referéndum... No cabe la menor duda de que, como en todas las transiciones a la democracia, pero en este caso de forma especial, hubo en el caso español una clara voluntad de acuerdo que prestó una indudable solidez al edificio institucional, en especial cuando surgieron las dificultades”.¹⁰

Vale la pena rescatar esta cita a pesar de su longitud, sólo para señalar que el punto relativo al objetivo y la clara voluntad de acuerdo es precisamente lo que no existe, en la actualidad, en el caso mexicano. Aquí se está atravesando por otro tipo de proceso político muy lejano de lo que fuera, en su momento, el español. Si este no es nuestro caso, entonces ¿cuál sí lo es?

1.1.1 Gobierno dividido

Lo que se puede observar de entrada con el triunfo del PAN en la presidencia de la República, es un cambio en el sistema de partidos. La consecuencia inmediata es el cambio de un sistema partidista con uno dominante a un sistema de partidos competitivo, pluripartidista, que cuenta con una serie de características especiales. Su característica principal es que en poder ejecutivo (y esta experiencia se repite a su vez

¹⁰ Tusell, Javier. **Historia de España en el Siglo XX**. Tomo IV. La transición democrática y el gobierno socialista. España. 1999. Ed. Taurus.

en las entidades de la federación) pertenece a un partido, pero la mayoría en el congreso no le corresponde a ese partido. Es lo que los politólogos llaman *gobierno dividido*. Para algunos, este es el defecto de los sistemas presidencialistas basados en la división y equilibrio de los tres poderes (Sartori)¹¹; para otros en cambio, esa es su ventaja al menos frente a los sistemas parlamentarios, pues permite mejorar el equilibrio enunciado por la Constitución mediante decisiones del electorado. Otra consecuencia inmediata del triunfo del PAN en el 2000, es que se puede afirmar con cierta certeza, que de ahora en adelante, no vamos a tener presidentes que lleguen al poder con más del cincuenta por ciento de los votos.¹²

En México, el gobierno dividido se expresa actualmente en dos niveles diferenciados: en el gobierno federal, donde se ubica al Poder Ejecutivo enfrentado al Poder Legislativo; y por otra parte, en un nivel distinto, el estatal, donde se da el enfrentamiento entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En el primer nivel tenemos a un Poder Ejecutivo frente a un Congreso donde no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras. En la Cámara de Diputados, la representación se encuentra distribuida casi a partes iguales entre los tres principales partidos: PRI, PAN y PRD. El Senado en cambio, está dominado por una mayoría del PRI. Esto es así desde el 2000 y no cambió con las elecciones intermedias del 2003. Ello significa en esencia, que ninguna medida legislativa propuesta por el Poder Ejecutivo puede ser aprobada si no cuenta con el asentimiento de otro partido en la cámara baja y la mayoría priísta del Senado.

Es en este punto, donde se debe volver a hacer énfasis es en la necesidad de trabajar por el logro de acuerdos y la construcción de consensos, por establecer procesos de negociación. La distribución de las fuerzas políticas dentro de las cámaras es razón suficiente como para que se hubiera planteado, de inicio, una estrategia

¹¹ Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. México, FCE, 1996. Véase especialmente su Segunda Parte, donde el autor expone sus ideas acerca del Presidencialismo y el Parlamentarismo y donde se explica como un gobierno está dividido cuando se enfrentan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

¹² Esto apunta a la necesidad de transformar la forma de gobierno en México, ya que el objetivo aún antes de lograr las transformaciones estructurales requeridas, es formar un gobierno que pueda gobernar. Se trataría de poner como uno de los temas centrales de discusión la necesidad de contar con gobiernos de coalición, donde las minorías (que juntas suman mayoría) vieran representados sus intereses.

política adecuada, basada en la negociación, en cuanto a alianzas con los grupos parlamentarios opositores. Mientras esta práctica, la negociación como esencia de la política, no se lleve a cabo, será casi imposible que las iniciativas de ley o de reformas constitucionales propuestas por el Poder Ejecutivo puedan fructificar. Quizá se deba mencionar que el error de inicio estuvo en la falta de *humildad política* del presidente Fox, cuando ganó las elecciones supuso que eso era suficiente. No lo fue. Y luego, para las elecciones intermedias del 2003, pidió por todos los medios posibles que el electorado le diera la mayoría al PAN en la Cámara de Diputados a fin de poder avanzar en las reformas legislativas que no pudieron avanzar por falta de acuerdos políticos. Esa mayoría en la Cámara de Diputados tampoco se dio. Fue hasta entonces, en el 2003, que el gobierno federal comenzó a reconocer a las otras minorías.

Sin embargo el momento político se había perdido mucho antes. Para este año, incluso la sucesión presidencial ya se había adelantado y el tema de las reformas estructurales había comenzado a quedar en el olvido legislativo.

1.1.2 Coordinación gubernamental

Fox es producto de un cambio prolongado, no es el inicio ni la fundación de *lo nuevo*. El cambio de diciembre del 2000 exigía el despliegue de estrategias para la coordinación política y de negociación con las otras fuerzas para que el gobierno pudiera cumplir con los compromisos de campaña. Esto también era relevante para construir una agenda de gobierno plausible, ordenada y consensuada. De esta suerte, se corrió el riesgo de lo que efectivamente ocurrió a lo de la primera mitad del sexenio: las iniciativas del Ejecutivo, como fue el caso de la Reforma Fiscal y la Reforma Eléctrica, entre las más sonadas, naufragaron en el Congreso; lo mismo ocurrió con los anunciados cambios en las políticas públicas, con las consiguientes alteraciones en el flujo de recursos a los estados. Esto último, por otra parte, propició que el gobierno enfrentara una abierta hostilidad desde las posturas de algunos gobernadores.

Buena parte de la explicación de la deficiente coordinación y negociación con otras fuerzas políticas puede ser encontrada en la forma en la que fue integrado el gabinete del Presidente. En la euforia de un triunfo avalado por *críticos* del sistema, el

Presidente electo Fox anunció a la Nación la integración de lo que después llamó, así en superlativo, el *Gabinetazo*¹³, como el actor central para llevar a cabo los cambios que se proponía.

La selección de colaboradores se basó en las cualidades para la gestión y se recurrió incluso a compañías de *caza-talentos (head-hunters)*. Se quería un nuevo gobierno con pocos políticos y con muchos sabedores técnicos y administrativos. Personas que tuvieran una formación, de preferencia, en la iniciativa privada. *Gestión para la calidad* era la frase del día.

Desde un principio la integración del gabinete se caracterizó por la ausencia de una representación o consenso político. Incluso, con el afán de hacer las cosas de manera diferente, se estableció un espectáculo especial en el Museo de San Carlos: "El gabinetazo foxista fue presentado de una manera absolutamente diferente... y diferida. Fue anunciado en tres días diferentes, incluso separados por un fin de semana, dividido en tres grandes rubros. A saber: gabinete de 'Crecimiento con Calidad', gabinete de 'Desarrollo Social y Humano' y, finalmente, el gabinete de 'Orden y Respeto'. A cada uno de los diferentes 'gabinetes' le correspondió un día de presentación... separados entre sí, lo cual incrementó la expectativa".¹⁴

De esta manera el primer problema vino de inmediato: la alianza Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México no se vio representada dentro del gabinete. El PAN persistió en su molestia durante su primer año y el Partido Verde Ecologista de México rompió la alianza, pues Vicente Fox no les otorgó ni siquiera la secretaría encargada del cuidado y preservación de la ecología. Hasta el momento actual, los cambios han sido pocos y se han llevado a cabo por enfrentamientos internos dentro del propio equipo de gobierno. Tal fue el caso de la Secretaría de Turismo.

¹³ *Cfr.* D´Artigues, Katia. **El Gabinetazo**. México. Ed. Grijalbo. 2002. La autora explica que "El presidente electo acuñó el término 'gabinetazo' –o lo dio a conocer en negro sobre blanco- en una entrevista con el reportero Juan Manuel Venegas, de *La Jornada*. Se publicó el 7 de noviembre de 2000." pág. 13.

¹⁴ *Ibid.* pág. 19. (Cualquier similitud entre el nombre del gabinete de Orden y Respeto y el lema político conservador de *Orden y Progreso* es pura coincidencia).

Grave fue el intento, (y se subraya la idea de intento porque fue un fracaso contundente), por pretender sujetar a los secretarios de Estado a una suerte de *supersecretarios*, que fueron nombrados como coordinadores entre los secretarios de estado y el Presidente: al gabinete de Crecimiento con Calidad le correspondió estar coordinado por Eduardo Sojo Garza-Aldape, *supercoordinador* de Políticas Públicas. Al de Desarrollo Social y Humano le correspondió como *supercoordinador* el Dr. José Sarukhán Kermez, (quien renunció a principios del 2002 y que no ha sido sustituido). Al de Orden y Respeto le correspondió Adolfo Aguilar Zínser,¹⁵ (este último dejó el puesto para ir como representante de México al Consejo de Seguridad de la ONU y que por diferencias de posición con el propio Presidente, presentó su renuncia como embajador en noviembre del 2003).

En el pasado todos los intentos por crear oficinas con esas características se frustraron por una razón elemental: constitucionalmente los secretarios de Estado (y no los *supercoordinadores* que les quisieron imponer) son los responsables de la gestión y los ejercicios presupuestales ante el presidente, y sobre todo ante el Congreso. A fin de cuentas fueron los diputados y senadores los que negaron en la Ley de Egresos del Presupuesto para el año 2000, los fondos para sustentar las oficinas de los erróneamente llamados *supersecretarios*.

1.1.3 Los desafíos

Si algo caracteriza la política del México actual, es la heterogeneidad de sus fuerzas y actores políticos. Esto se ha venido reflejando en la construcción de escenarios de confrontación en las regiones, con características particulares. No sólo se debe incluir a las regiones, sino también estamos ante la presencia de un momento en el que los propios partidos políticos atraviesan por situaciones de tensión; y, por si esto fuera poco, viejos actores como los sindicatos han vuelto a aparecer en el escenario debido a proyectos como lo fue la reforma al sistema de pensiones y jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁵ *Ibid.*

Al sistema político mexicano se le presenta un grave dilema con la aparición reciente de conflictos políticos de diversas agrupaciones sociales. Esta problemática, en lugar de ser resuelta por el gobierno, se ha instalado de manera permanente. Los principales conflictos que hemos vivido en los últimos años continúan existiendo de manera latente. Tal es el caso de la situación de Chiapas, con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional; del conflicto universitario, con los alumnos del Comité General de Huelga; de los ejidatarios de San Salvador Atenco, a raíz del proyecto de aeropuerto alternativo de la Ciudad de México; de los bloqueos en carreteras federales por parte de grupos de campesinos y de una creciente participación de grupos en el agro ante la inminencia de la disolución de los aranceles a raíz de lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros. Esto permite afirmar que en lugar de haber sido encontradas soluciones a los conflictos (por demás, función elemental de la política de un gobierno), éstos se han instalado en la vida política del país sin que se muestre o alcance a ver una real capacidad gubernamental para alcanzar soluciones desde una negociación sólida.

Los mexicanos han asistido a intentos frustrados, por parte de la actual administración, para resolver este tipo de conflictos. No se han planteado acciones de gobierno, de negociación y de solución exitosas para resolverlos. En ningún caso el gobierno ha tenido éxito en sus planteamientos, lo más que ha logrado es ganar tiempo y posponer posibles acciones (incluso violentas) por parte de las agrupaciones conflictivas.

Un ejemplo del alto nivel de frustración alcanzado, fue el acto impulsado por el gobierno federal para implantar el “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional” el 7 de octubre del 2001. Este acuerdo fue firmado por todas las fuerzas políticas nacionales (partidistas) y la Secretaría de Gobernación. Se presentó en su momento como la gran promesa de la actual administración para transitar por un camino civilizado hacia la aplicación condensada de acciones específicas.¹⁶ A pesar de ello, ese esfuerzo no se ha visto reflejado, a manera de posibilidad de solución, en ninguno de los conflictos arriba

¹⁶ Ver: **Reforma** del 8 de octubre del 2001, página principal.

planteados, y en ninguna de las discusiones o debates que han impregnado la vida política nacional.

Por otra parte, los diversos actores políticos tienen cierto nivel de claridad con respecto a las reformas urgentes que requiere el país. Se trata de mejorar la relación existente entre el gobierno federal y los estados; avanzar en una reforma en el ámbito educativo; en una reforma al sector petrolero y al sector eléctrico (reforma en energía); en la llamada *verdadera reforma hacendaria*; en reformas en el ámbito de la política social (en especial el sector salud y seguridad social); en reformas para hacer más eficiente y efectiva a la administración pública; una reforma en materia de legislación laboral; o en reformas a la administración de justicia (secuestros, narcotráfico, violencia e inseguridad en general), entre las más importantes y apremiantes.¹⁷

Los retos a que se enfrenta el país son múltiples: ilegalidad, inseguridad, desigualdad, inequidad, epidemia fiscal, presión demográfica, etc. Se trata de temas que deberían ser considerados como aspectos fundamentales y prioritarios para la construcción de una agenda política y de gobierno. Una agenda que le dé viabilidad a un esquema de gobernabilidad sustentada en consensos, aceptación y legitimidad de la misma por parte de la sociedad.

México requiere urgentemente de una capacidad de negociación que permita alcanzar acuerdos y pactos. Se requiere una negociación en la que todos los actores aprendan a ceder algo en función de la construcción de un objetivo común. Se requiere de una capacidad de creación de acuerdos y pactos que obliguen a los actores políticos a involucrarse en un esquema de corresponsabilidad. Sólo de esta manera estaremos en condiciones para avanzar en la transición y el cambio.

¹⁷ A pesar de las buenas intenciones, en el 2002 fueron pocas las reformas realmente alcanzadas en materia constitucional: "En el año 2002 fueron aprobadas únicamente cuatro reformas a la Constitución, ninguna de importancia central en relación con la rezagada agenda de transformación política del país. Una reforma para ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de turismo, otra para especificar la forma de cubrir las vacantes de diputados y senadores al inicio de una legislatura, otra que otorga facultades al Congreso y al Ejecutivo en materia de seguridad nacional y otra que amplía el segundo periodo de sesiones del año legislativo". Francisco Valdés Ugalde. "La clase política y la reforma pospuesta", en **El Universal online**. 5 de enero del 2003.

Todo lo expresado en función del cambio vivido por el país, sirve de antesala para tratar de entender cuáles deben de ser las orientaciones relativas al desempeño institucional. El reto se encuentra en alcanzar elementos de modernización, dentro de un marco de consensos, para que la sociedad mexicana cuente con un gobierno eficiente y con calidad, cuya administración pública sea factor de solución de los problemas cotidianos que vive el ciudadano.

1.2 Gestión institucional y estado

En este apartado se describe de manera sucinta la historia reciente del pensamiento y las ideas acerca del desarrollo en general; se presta especial atención al cambio de roles de las instituciones del Estado. Se definen de manera operativa los conceptos de *instituciones*, *capacidad institucional* y *reforma del Estado* y se delimita el enfoque y amplitud del trabajo, orientado hacia la reforma del Estado y la construcción de un concepto de Estado moderno.¹⁸

Extraídas de la literatura existente hoy en día, en otra parte del apartado se hace la descripción de las hipótesis sobre la relación entre lo que se ha dado por llamar *la capacidad institucional* del sector público y el proceso de desarrollo social, económico y político. Más adelante se aborda someramente el papel de las instituciones informales y no públicas en este proceso de desarrollo.

¹⁸ Para las definiciones de los conceptos planteados y como parte del planteamiento de la discusión acerca de la capacidad institucional y de la capacidad de gestión del Estado, véase: Mark Payne y Carlos Losada. **Institutions and Development in Latin America: An Approach toward Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region**. Estudio Técnico del Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, 1999. Más específicamente en lo que se refiere a la capacidad de gestión del Estado véase: CLAD, **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.

1.2.1 El papel de las instituciones: la evolución del pensamiento y de las estrategias sobre desarrollo.

En las últimas décadas se ha producido un cambio significativo en el desarrollo del pensamiento orientado a resolver incógnitas como ¿cuál sería la mejor manera de promover el progreso social y económico de los países en vías de desarrollo? Algunos analistas señalan que esta evolución en el pensamiento sobre el desarrollo implica el cierre de un ciclo. Este cierre se ha reflejado en algunas de las llamadas *recetas* que cristalizaron a partir del llamado *Consenso de Washington*. El punto central contenido en las *recetas* fue su clara orientación a fortalecer la idea de la preponderancia del mercado como el instrumento básico para el desarrollo.

Por otra parte, si se lleva a cabo un análisis más cuidadoso, se puede encontrar que el camino seguido por algunos analistas iberoamericanos dedicados al tema del desarrollo, está orientado fundamentalmente a tratar de resolver el problema de cómo reducir la pobreza y cómo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Esta óptica estuvo se dedicó a conjuntar una visión más completa de todos aquellos factores que favorecen y / o obstaculizan el desarrollo. El tema tiene muchos antecedentes. Es importante realizar una breve revisión del desarrollo de estas ideas para poder enfocar de mejor manera el tema del desarrollo (así, a secas) para países como México en la actualidad.

Después de que concluyera la segunda guerra mundial, los países industrializados fueron testigos de una expansión e intervención creciente del Estado en la economía, en la provisión de la protección social y en la ayuda a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Un ejemplo de esto fue la aplicación del esquema contenido en el *Plan Marshall* como estrategia de cambio y de reordenamiento económico en la Europa de la posguerra. El éxito de ese plan en la reconstrucción de las

economías europeas¹⁹ generó confianza en la idea de que programas de similares características y objetivos, centrados en ayuda exterior combinada con la apertura a la entrada de capital externo, la apertura al comercio internacional y la incorporación de nuevas tecnologías, podría ayudar a los países en desarrollo a impulsar sus economías en hacia un crecimiento económico sostenible.

Esta aproximación al problema del desarrollo fue sostenida por la mayoría de los analistas en aquel momento. Como se puede observar el tema era lograr un desarrollo económico como elemento que permitiría lograr un desarrollo en el resto de los ámbitos de la vida social. Lo anterior se explica, en mucho, porque fueron señalados como obstáculos para el desarrollo económico algunos aspectos de gran relevancia como: la falta de capital para la inversión y un gran atraso en materia de tecnología. Dentro de este enfoque se aceptaba, de manera explícita, que un efecto colateral previsible del proceso de desarrollo podría ser el empeoramiento de la distribución del ingreso en el corto plazo. Aunque no lo parezca algunos autores de ese momento así lo expresaron.²⁰

A pesar del importante rol dado al mercado dentro del liberalismo económico que imperaba en esa época, se prestó poca o nula atención a los requerimientos políticos e institucionales para la creación de un sistema de mercado eficiente y legitimado.²¹

Por su parte, en América Latina, un grupo de políticos y expertos en desarrollo presentaron un análisis y una propuesta distinta. Su argumento central se basaba en que aunque se pusiera énfasis en el mercado y en la liberalización de los movimientos de capital, no se podría lograr un despegue económico. Esta afirmación se explicaba

¹⁹ Sobre el cambio en las economías europeas de la posguerra se puede revisar una gran cantidad de bibliografía, en especial se recomienda ver Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth." en **Quarterly Journal of Economics**, 1956; Walt Rostow, **The Stages of Economic Growth**. Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1960; Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe." en **Economic Journal**, 1943; Organización de las Naciones Unidas. **Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries**. New York, United Nations, 1951.

²⁰ Simon Kumets, "Economic Growth and Income Inequality." en **American Economic Review**. V. 45 March 1955; Irving B. Kravis, "International Differences in the Distribution of Income." en **Review of Economics and Statistics**. Noviembre de 1960.

²¹ Hoy por hoy se puede revisar como esta propuesta cobra un mayor peso e importancia con autores como José Ayala Espino, en el caso mexicano.

debido a los obstáculos propios de la estructura económica de los países del área, así como a las demandas específicas del comercio internacional en esos momentos.²²

Basándose en estos argumentos, presentados por los economistas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), algunos de los gobiernos de países en América Latina encontraron una clara justificación para la intervención del gobierno en los mercados y en la economía. El objetivo era la promoción del desarrollo del sector industrial, y de esta manera, avanzar en un proceso económico similar al que se dio luego de la segunda guerra mundial. El Estado asumió un rol cada vez mayor en el control del comercio y de la inversión, mediante una regulación de los precios de productos clave, dispensando subsidios y exenciones impositivas, así como en la producción de bienes y en la provisión de servicios.

A pesar de que los expertos de la CEPAL tuvieron cierto éxito en la puesta en práctica de sus propuestas para el desarrollo, no tuvieron la visión que les permitiera ver los altos requerimientos políticos e institucionales sobre los que debe descansar un gobierno que sea eficiente y que, al mismo tiempo, participe dentro del proceso económico. Más bien se asumió que los países que estaban económica, e institucionalmente en proceso de desarrollo, podían construir con relativa facilidad, las capacidades necesarias, tanto institucionales como de gestión estatal.

Por otra parte, más tarde fueron apareciendo propuestas al amparo de una teoría cada vez más influyente: la economía neoclásica y, más recientemente, la teoría del *Rational Choice*. Basándose en su profunda convicción de la eficiencia de los mercados y en su gran escepticismo en la acción del gobierno, un grupo de economistas inició una crítica, tanto a las políticas de gestión de la demanda, como a las de sustitución de importaciones y del populismo económico practicado en muchos de los

²² La escuela de pensamiento asociada a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) identificó rigideces, retrasos y desequilibrios en los mercados de los países en desarrollo y asimetrías entre las relaciones económicas norte-sur que, en su opinión, impedían que el mercado guiara la inversión y la actividad productiva en una dirección deseable para el crecimiento económico. Al respecto se puede revisar: W. Arthur Lewis, **The Theory of Economic Growth**. Homewood, Illinois, 1955; Ragnar Nurkse, **The Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. Oxford, Oxford University Press, 1953; Raúl Prebisch, "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems". en **Economic Bulletin for Latin America**. Vol. 7, 1950; y Gunnar Myrdal, **Economic Theory and Underdeveloped Regions**. London, G. Duckworth, 1957.

países en desarrollo.²³ Basándose en estudios empíricos y en fundamentos teóricos, estos economistas rechazaron la noción de que los países en vías de desarrollo enfrentaban un largo declinar en los precios externos y pusieron de manifiesto que se estaban subestimando los beneficios netos de la inversión extranjera directa.²⁴ La sustitución de importaciones y las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado produjeron, decían, distorsiones que afectaron el buen funcionamiento del mercado (tales como dificultades crónicas en la balanza de pagos o reducción de la competencia en los mercados); generaron un amplio margen de corrupción dentro de los gobiernos encargados de impulsar esas políticas; y también se generaron mecanismos legales, tipo prebendas, para favorecer sólo a algunos hombres de negocios y empresarios locales (extensiones fiscales, subsidios, contratos, tarifas, licencias, etc.). Para los especialistas de la economía neoclásica y del *rational choice*, esto generó inequidad y obstáculos al desarrollo, con una consecuente pérdida económica.

A pesar de existir una justificación suficiente para llevar a la práctica tales políticas, argumentando y basándose en las fallas del mercado, el comportamiento de los actores políticos, económicos y de las propias instituciones provocaron que se desarrollara un gran escepticismo en la capacidad de gestión de los gobiernos. Incluso se puede afirmar que en la práctica, una vez que un actor o un conjunto de actores hubieron conseguido alcanzar determinados privilegios, era inevitable que buscaran garantizar la continuidad de los mismos o incluso aumentarlos. Este aspecto ha sido muy claro para el caso mexicano y se ha visto reflejado por la vía del corporativismo tanto de las organizaciones de trabajadores, como de las de los empresarios.

La importancia de la existencia de ambas posturas es que se dio inicio a un debate que, en términos académicos aún continúa y que no ha encontrado una solución

²³ Mucho se ha escrito acerca de este tema, véanse por ejemplo: James M. Buchanan, Robert D. Tollison y Gordon Tullock, editores. **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. College Station, Texas, Texas A&M Press, 1980; David Collander, editor. **Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities**. Cambridge, Massachusetts. Ballinger, 1984; Anne O. Kroeger. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." en **American Economic Review**. Vol. 64, No. 3 junio de 1974. pp. 291-303.

²⁴ Ver por ejemplo, Raymond Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", en **Quarterly Journal of Economics**. Vol. 80 May 1966; Walt W. Rostow, "Growth Rates at Different Levels of Income and Stages of Growth: Reflections on Why the Poor Get Richer and the Rich

práctica y pronta al debate que surge de la idea de: ¿qué tanto Estado? vs. la idea de ¿qué tanto mercado?

Por otro lado y dentro de un esquema comparativo, el crecimiento rápido y con relativas tasas de equidad en la distribución del ingreso en diversos países del sudeste asiático (cada vez más integrados en la economía mundial), fue interpretado por los economistas neoclásicos como un apoyo tácito a sus argumentos. A esto se añadió el menor éxito de las economías de los países africanos y latinoamericanos que siguieron otro tipo de políticas en materia de economía.

Todo este proceso se vio afectado por la irrupción de una fuerte crisis financiera que se prolongó en algunas regiones durante los años ochenta, y por un importante cambio en las ideologías dominantes.²⁵ La mayoría de los países se avocaron a la reducción del tamaño del aparato estatal y a limitar su participación en la economía a lo largo, tanto de los años 80 como de los 90.²⁶ Estas políticas se pusieron en práctica como consecuencia de la estrategia planteada por el consenso de Washington y debido a la presión originada en la crisis fiscal, el desequilibrio macroeconómico y por las presiones surgidas del proceso de globalización y la influencia de nuevas ideas con respecto al funcionamiento de la economía internacional. Como consecuencia, en América Latina las barreras al comercio fueron reducidas de manera drástica, se liberalizaron los precios, se redujo el tamaño y el volumen de la actividad pública de los sectores económicos, se desregularon los mercados, se redujeron las barreras del comercio, se reformaron los sistemas fiscales y se liberalizaron los mercados financieros.²⁷ En definitiva, si por una parte se logró recuperar la confianza en los mecanismos del mercado, por la otra la reforma de los Estados significó un proceso

Slow Down", en **Why the Poor Get Richer and the Rich Slow Down**. Austin, University of Texas Press, 1980.

²⁵ Al respecto valga la pena recordar el fracaso del modelo socialista de desarrollo, que tuvo como consecuencia el desmantelamiento de la antigua Unión Soviética al final de esa década.

²⁶ Al lado del pensamiento económico neoclásico, surgieron propuestas de cambio y modernización de las que vale la pena destacar el modelo de Osborne y Gabler, en su trabajo **Reinventing government**. Cuya traducción al español la hizo Paidós: Osborne y Gabler. **La reinención del gobierno**. Madrid, 1998.

²⁷ Si bien esto es cierto para el conjunto del subcontinente latinoamericano, en el caso de México el éxito de esta estrategia tuvo su mayor representación con las políticas económicas que condujeron a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y con Canadá durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

desordenado de reducción de agencias estatales, recortes drásticos en los costos del personal y por la privatización de muchas de las empresas públicas. Todo ello trajo consecuencias sociales graves y de profunda importancia para la población de esos países.

Sin embargo, aún existiendo el acuerdo en torno a la necesidad de una mayor estabilidad y disciplina en la gestión de los mecanismos macroeconómicos, así como de una menor interferencia de los mercados, diversas situaciones llamaron la atención sobre el hecho de que la puesta en práctica políticas públicas enfocadas casi exclusivamente en recortes al gasto público eran inadecuadas e insuficientes. Esta insuficiencia se explicaba ya que esas políticas no iban acompañadas de un fortalecimiento en la capacidad de gestión del Estado.

Al respecto distintos especialistas, incluso aquellos del Banco Mundial señalaron que si se realiza un análisis profundo de las experiencias de Japón y del sudeste asiático, se pone en evidencia que el Estado tuvo un papel mucho más activo de lo que los propios economistas de la teoría neoclásica hubieran supuesto. Una característica del proceso de desarrollo en estos países fue la efectividad de los gobiernos en la promoción de inversión en capital humano, en la construcción de infraestructura y en la provisión de bienes públicos, que apareció fuertemente interrelacionada con el crecimiento económico y con la reducción de la pobreza²⁸.

Al mismo tiempo, otros analistas comenzaron a proponer la idea de que las variables institucionales también tienen un efecto significativo en el crecimiento y en el desarrollo económico. Se reconoció de manera implícita la importancia de disponer de un conjunto amplio de capacidades institucionales, tanto para la promoción del desarrollo, como para el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado. Estas

²⁸ Al respecto se puede revisar un sinfín de bibliografía: Banco Mundial. **The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)** New York, Oxford University Press, 1993; Chahners Johson. **MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975.** Stanford, Stanford University Press, 1982; Alice Amsden. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.** New York, Oxford University Press, 1989; Robert Wade. **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization.** Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990. Banco Mundial. **The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report).** New York, Oxford University Press, 1993.

capacidades institucionales debían incluir incluso, a aquellas que estuvieran orientadas al ámbito de las políticas sociales (sistema educativo y de salud, lucha contra la pobreza, fortalecimiento de las normas que regulan el comercio y el diseño y gestión de políticas públicas efectivas y eficientes).

Aparecen también los académicos que promueven el *Nuevo Institucionalismo*. Ellos basan sus argumentos en la afirmación de la importancia relativa y real de las instituciones. Desde esta perspectiva de análisis se señala que cuando fallan los supuestos neoclásicos de que no existen costes de transacción e información y los mercados son perfectos, el papel de las instituciones deviene crítico y la existencia de mecanismos neutrales, como puede llegar a ser el Estado, se convierten en esenciales.²⁹ De acuerdo con estos teóricos los mercados competitivos y eficientes solo pueden ser creados y mantenidos a partir de un Estado que establezca y garantice las normas bajo las cuales el intercambio económico se efectúa; y, enfatizando que el Estado debe garantizar una clara protección de los derechos de propiedad. Sin un marco legal, estable y confiable, muchos de los beneficios sociales que traen las inversiones, las transacciones comerciales y las innovaciones tecnológicas no suceden, porque en un entorno económico donde existen costes de transacción y de información importantes (por la ausencia de esos marcos legales estables y confiables) los beneficios privados que potencialmente podrían generarse no son suficientes para alentar la toma de riesgos que esta situación plantea.³⁰

Por otra parte, no se puede dejar de lado la visión del Banco Mundial (BM) acerca del proceso de reforma de las instituciones. Organismos como el BM realizan sus propias propuestas. Esto salta a la vista en función de que las publicaciones del Banco acerca del tema, constituyen una admisión de que el Consenso de Washington no

²⁹ Ver por ejemplo, José Ayala Espino, **Fundamentos Institucionales del Mercado**. México, UNAM. 2002. 253 págs. Del mismo autor, **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, UNAM/Porrúa, 2000; Douglas C. North. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Oliver E. Williamson. **The Economics Institutions of Capitalism**. New York, Free Press, 1985; Silvio Bomer, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder, **Institutional Obstacles to Latin American Growth**. San Francisco, International Center for Economic Growth. Publicación No. 24. 1992.

³⁰ José Ayala Espino, **Fundamentos Institucionales del Mercado**. Véase en especial el capítulo 3.

cumplió con las expectativas que había creado.³¹ Dentro de los estudios del BM sobre América Latina y El Caribe, el Banco encargó a Shahid Javed Burki y a Guillermo E. Perry un estudio acerca de la Reforma Institucional. El título mismo del trabajo es sugerente y más para los objetivos planteados en este trabajo. El texto parte de los mismos supuestos teóricos que otros estudios actuales sobre la administración pública. La base es el neoinstitucionalismo y las definiciones que utilizan son desde esa perspectiva teórica. Las principales conclusiones a las que llegan serán analizadas con mayor profundidad en la parte final del presente documento; sin embargo se puede adelantar que algunas de las conclusiones del texto, se basan en otros documentos del BM³². Estas conclusiones son:

- “Reconsiderar el papel del estado, lo que “produce” y “cómo lo produce”. Cuando sea posible, el estado debería ser un facilitador del mercado.
- “Hacer coincidir el papel del estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.
- “Construir un sector público mejor...”
- “Penas en la secuencia de las reformas”.³³

Este tipo de conclusiones orientan el texto y aparecen en la forma de receta. Sin embargo, se pueden rescatar algunos aspectos positivos de la propuesta. El principal de ellos sería la necesidad de que el Estado trabaje junto con el mercado y con la sociedad civil. Esta es una propuesta interesante, pero de difícil consecución.

³¹ El Banco Mundial ha publicado muchos trabajos acerca de la reforma del estado y de las reformas institucionales. En este documento nos centraremos en la visión que se encuentra en el texto: Javed Burki, Shahid y Perry, Guillermo E. **Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional**. Washington. Banco Mundial. 1998. 176 pp.

³² En el texto comentado se hace referencia explícita al **Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997** del Banco Mundial.

³³ Javed Burki, Shahid y Perry, Guillermo. *Op-Cit.* pág. 136.

Una vez observadas someramente algunas de las interpretaciones actuales, es que se puede llegar a la conclusión de que es cada vez más evidente la necesidad de que el Estado recupere su capacidad de gestión; se trata de que el Estado logre contar cada vez más con una mayor capacidad institucional. Esto no sólo es importante para lograr el desarrollo social y político, sino también para alcanzar un buen funcionamiento del mercado y que esto traiga como consecuencia el despliegue del desarrollo económico. Es muy posible que la solución al enigma de ¿que tanto estado, que tanto mercado? Encuentre su solución precisamente aquí, en un fortalecimiento de la capacidad de gestión del estado que, al mismo tiempo, le permita contar con elementos de operación al mercado. La capacidad institucional actúa a través de los tres ámbitos del desarrollo: el político, el social y el económico. Con ello se puede permitir que los países se doten de una mayor capacidad colectiva para resolver sus problemas de desarrollo.³⁴

1.2.2 Fortalecimiento de la gestión del estado y capacidad institucional

En este apartado se tratará de definir con mayor especificidad y claridad los términos de gestión del Estado y capacidad institucional. Como se puede observar de inicio, son dos conceptos relacionados.

Para hablar del fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión del Estado, debemos partir quizá de una serie de preguntas básicas ¿qué acciones deben ser priorizadas por los gobiernos, las instituciones y cualquier otro actor relacionado con el desarrollo? ¿Qué rol deben jugar las instituciones en la creación de un entorno económico, social y político que conduzca a un desarrollo sostenido? ¿Cuáles son las capacidades institucionales más importantes para acelerar el proceso de desarrollo y

³⁴ Este hecho permite afirmar que prácticamente todos los países están realizando, explícita o implícitamente, reformas en sus Estados. Esto comprende un punto esencial en la propuesta de un concepto moderno de Estado y de Estado moderno.

cómo pueden ser desarrolladas? ¿Qué impacto tienen estas capacidades institucionales en la capacidad de gestión del Estado? ¿A través de qué manera y por qué medios es posible que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, realicen adecuadamente sus funciones? ¿Cómo se puede lograr que la administración pública en su conjunto, los partidos políticos, los organismos emanados de la sociedad, la policía, las agencias reguladoras, etc. cumplan sus funciones de manera adecuada? ¿Cuáles deberían ser, en última instancia, las prioridades para una reforma de las instituciones en un país como México?

Para avanzar sobre la propuesta que se presenta en este capítulo, es necesario definir de la manera más clara posible los conceptos que se han enunciado hasta el momento. Por ello es necesario clarificar en primer lugar los conceptos de *institución* y *de capacidad institucional, gestión estatal, sector público y Reforma del Estado*.

Las definiciones y aproximaciones teóricas que se encuentran en la literatura especializada, difieren en el la extensión e incluso en la naturaleza de qué se considera o debe ser considerado como *institución*. En ocasiones el concepto de institución está considerado incluso como normas y en otras ocasiones como organización.³⁵ También existen diferencias importantes entre las posiciones que enfatizan las instituciones formales y aquellas que enfatizan las instituciones informales. En función del modelo explicativo de los diversos expertos, también es distinta la finalidad que persiguen las instituciones: en algunos casos lo que se enfatiza es el control del comportamiento económico y social, y en otras ocasiones la confianza mutua y la construcción de consensos. En el caso de las instituciones entendidas como organizaciones, la finalidad podría ser definida como el acercamiento a alcanzar los objetivos básicos de la institución (lo que en la actualidad se ha dado por llamar *misión y visión*).³⁶

³⁵ José Ayala Espino, *Op.-Cit.* especialmente el capítulo 1. También se siguen las definiciones de autores como Mark Payne y Carlos Losada. *Op.-Cit.*

³⁶ Véanse los textos del libro: David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Coordinadores. **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México, CIDE/Porrúa, 2000. 430 págs.

En este apartado se propone que a las *instituciones* se les defina desde la misma perspectiva que utiliza el neoinstitucionalismo.³⁷ Así, siguiendo a autores como Mark Payne y Carlos Losada se puede considerar a las instituciones como el *conjunto de normas formales, entre las que se pueden mencionar las leyes, los reglamentos, los procedimientos formales establecidos, etc.; así como las normas informales, donde se trata de hábitos, convicciones sociales, valores, cultura, etc. que en ocasiones son creadas y mantenidas por organizaciones formales y por organizaciones informales. Este conjunto de instituciones crea una estructura de incentivos que actúa sobre el comportamiento de los diversos agentes sociales.* Lo que interesa resaltar en este punto es la conjunción de aspectos que implica este concepto de instituciones.

Cuando tratamos acerca de organizaciones, estas son entendidas³⁸ como entidades compuestas por individuos que actúan de manera colectiva para alcanzar el logro de un objetivo compartido. Se trata de avanzar hacia un fin establecido de manera consensuada entre varios individuos, pero al mismo tiempo se trata de la acción colectiva orientada hacia ese fin.

Al mismo tiempo que las instituciones son clave en la creación, mantenimiento y fortalecimiento de las normas formales e informales que delimitan el comportamiento de individuos y organizaciones en la sociedad, también ellas mismas se autodelimitan internamente a través de la normatividad interna que modula el comportamiento organizativo, así como el de los miembros en temas tales como: selección de personal, adquisiciones, licitaciones, toma de decisiones, etc.

Desde esta perspectiva podemos utilizar la definición de capacidad institucional que Mark Payne y Carlos Losada proponen: *capacidad institucional* implica entonces la

³⁷ Además de los textos ya citados de José Ayala Espino, está el clásico de Douglas C. North, 1990, **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Se pueden revisar también: Silvio Borner, Aymo Brunetti y Beatrice Weder, **Institutional Obstacles to Latin American Growth**. San Francisco, International Center for Economic Growth. Publication No. 24. 1992; Elinor Ostrom, "Agenda for the Study of Institutions", en **Public Choice**. Vol. 48, No. 1 pp. 3-251986; también véase Robert Putnam. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, Princeton University Press, 1993.

³⁸ Mark Payne y Carlos Losada. *Op.-Cit.* También es importante subrayar que este tipo de definiciones han sido utilizadas por el Banco Mundial en algunos de sus estudios recientes; ver, por ejemplo, las definiciones que utilizan en Javed Burki, Shahid y Perry, Guillermo E. **Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional**. Washington. Banco Mundial. 1998.

habilidad de una organización particular o de un conjunto de normas para alcanzar los objetivos y fines que les son propios:

- la competencia o suficiencia del conjunto de instituciones de una sociedad.
- entendiendo a las instituciones como normas formales e informales, así como el conjunto de organizaciones que las crean; sustentan y cambian.
- que permiten dar respuesta al conjunto de problemas colectivos, presentes y futuros.

A partir de esta definición de capacidad institucional, se entiende el proceso del que forma parte y por lo que se relaciona de manera sustantiva con el concepto de capacidad de gestión del Estado. Se retoma una vez más el planteamiento de Payne y Losada, quienes realizan un listado de definiciones que son útiles para los fines de este apartado:

Instituciones: el conjunto de normas formales y normas informales así como el conjunto de organizaciones que las crean y mantienen. Este conjunto de normas formales y normas informales crea una determinada estructura de incentivos que actúa sobre el comportamiento de los distintos agentes sociales.

Organizaciones: entidades, formales e informales, compuestas por individuos cuyos actos colectivamente persiguen un objetivo compartido. Los miembros son constreñidos por normas internas (tales como aquellas referidas a la selección de personal, adquisiciones, y procedimientos de toma de decisiones, etc.) así como reglas y normas externas a ellos. Algunas de estas organizaciones crean, mantienen, y/o promueven reglas y normas dirigidas a cambiar el comportamiento de los individuos fuera de su organización, en ese caso son una forma de institución, tal y como fue definida con anterioridad.

Capacidad institucional (específica): suficiencia de una organización particular o de un conjunto de normas para alcanzar sus objetivos y fines que les son propios.

Capacidad institucional (societal): la competencia o suficiencia del conjunto de instituciones que permite dar respuesta al conjunto de problemas colectivos presentes y

futuros, de tal manera que puede experimentar un desarrollo social y económico sostenido dentro de un contexto en donde la libertad, las libertades civiles y los derechos humanos están razonablemente garantizados.

Instituciones del sector público: normas y reglas formales que tienen la peculiaridad de ser creadas, mantenidas y reforzadas en su aplicación por organizaciones públicas estatales o subestatales (a nivel de Estado región o local) así como estas mismas organizaciones. El objetivo de esas normas y reglas asociadas a estas organizaciones puede ser tanto constreñir el comportamiento de personas y organizaciones en la sociedad, como el control y delimitación del comportamiento de los miembros de organizaciones gubernamentales o de la interacción entre los grupos de organizaciones gubernamentales.³⁹

Dentro del conjunto de definiciones aquí señalado, surge la idea de entender este planteamiento como un proceso. Se trata de un proceso donde actúa e interactúan las organizaciones, tanto de gobierno como de la sociedad.

Este punto es de suma importancia ya que es aquí donde surge la fuerza del concepto de capacidad de gestión del Estado. El marco es la relación existente entre el Estado y la Sociedad. Mientras los autores citados tratan principalmente de las organizaciones gubernamentales, aquí se propone la idea de que para alcanzar una plena capacidad institucional, se debe de ir más allá de lo gubernamental. En este sentido cobra vigencia la necesidad de observar hasta dónde llega la participación de los organismos no gubernamentales, de las organizaciones civiles, como parte importante dentro del proceso de consolidación de la capacidad de gestión del Estado. De esta forma, una vez definida la capacidad institucional, y haciendo hincapié en su aspecto societal, se puede argumentar que esa capacidad alcanza plena vigencia en función de la creación de espacios de coparticipación con sectores organizados de la sociedad. Sólo de esta manera se puede lograr fortalecer la capacidad de gestión del Estado⁴⁰.

³⁹ Mark Payne y Carlos Losada. *Op.-Cit.* La traducción es propia.

⁴⁰ Un ejemplo de esto ha sido la creación de modelos de co-inversión que son analizados en la última parte de este trabajo.

1.3 Aproximación a un concepto Moderno de Estado y a un concepto de Estado Moderno

Vivimos una era cuya característica principal es la de tener un mundo globalizado, donde la complejidad de las interrelaciones es creciente y los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos son cada vez más rápidos, profundos y multidimensionales. Todo esto permite que se hable de una realidad cada vez más compleja. A esta nueva realidad debe adaptarse el Estado; es en este sentido que debe transformarse la administración pública, y deben modificarse los poderes del Estado. Éstos se deben adaptar para ser capaces de aportar valor agregado y contribuir a la resolución de los problemas emanados de una realidad cada vez más compleja. La globalización, la interdependencia, el rápido desarrollo de las comunicaciones, los cambios en los perfiles poblacionales, son todos ellos factores que obligan a replantear el rol del Estado.

Sin pretender ser exhaustivos respecto a este tema y con objeto de aproximarnos a una concepción más específica y clara de un *Estado moderno*, podemos comenzar recordando que el Estado representa, ante todo, la institucionalización de las relaciones de poder en la sociedad y su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras. Como se mencionó párrafos más arriba, la finalidad última de la Administración Pública es la de propiciar el bien común, el bienestar de los ciudadanos que viven en sociedad.

Ahora bien, hay muchas maneras de alcanzar este fin. Para que el Estado garantice este objetivo, éste ha desarrollado a lo largo de la historia una serie de instituciones orientadas a ese fin. Los clásicos de la teoría política afirman que es decisión soberana de la sociedad en su conjunto, a través de los procesos legislativos, decidir qué áreas deben ser competencia exclusiva del Estado y cuáles no.⁴¹ Dentro del tema social se puede observar que países desarrollados decidieron que, por ejemplo, la

⁴¹ Podemos citar como ejemplos que el debate acerca de la propiedad de la nación de recursos tales como la energía eléctrica o el petróleo. La discusión estaría centrada en tratar de responder la pregunta ¿qué

prestación de la mayoría de los servicios de salud quede en manos de grupos privados, tal es el caso de EUA. Sin embargo, existen actividades que no pueden ser realizadas por ningún grupo privado, ya que son las que posibilitan la acción estatal.

En este punto se parte de la idea de las funciones del Estado que fueron planteadas por Carré de Malberg en su **Teoría General del Estado**. Ahí, el autor francés nos señala que se entiende por funciones estatales “las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”⁴². Carré es muy específico al señalar que no se deben confundir las funciones del estado con sus atribuciones o cometidos. De esta manera, dice que las diversas funciones estatales “se reducen... a tres grandes clases de actividad: la legislación, la administración y la justicia”.⁴³

Desde este punto de vista y siguiendo la lógica del planteamiento del autor, podemos entender como ramas dentro de la función de administrar del Estado a las siguientes: **Tesoro** (Hacienda, todo lo que tiene que ver con la administración de los recursos públicos), **Relaciones Internacionales** (todo lo que tiene que ver con las relaciones con otros Estados), **Seguridad** (incluyendo incluso la perspectiva weberiana del ejercicio legítimo de la violencia) y **Política Interior** (todo aquello que tenga que ver con la organización y cooperación entre los distintos actores políticos y sociales dentro de la sociedad). El resto de las actividades estatales serán el resultado de toda aquella modificación propuesta, y de toda aquella transformación que la sociedad misma se proponga a través de sus representantes y de los procesos legislativos orientados a ese fin.

En la actualidad este es un punto de trascendencia: ¿dónde se puede incidir y dónde de hecho, se está incidiendo? La respuesta lleva nuevamente al terreno de lo *público no estatal*. La característica sustantiva de esto es la necesidad de contar con una

es lo que le conviene a la Nación, que la energía la produzca el Estado, ciertos grupos privados o una empresa mixta?

⁴² Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**. México, FCE/Facultad de Derecho de la UNAM, 2ª edición, 1998. Pág. 249.

⁴³ *Ibid.*, pág 252.

sociedad cada vez más democrática y participativa, con un ciudadano realmente *construido*, consciente tanto de sus derechos como de sus obligaciones.⁴⁴

Partiendo de estas ideas, un concepto de Estado moderno ha de ser compatible con un estilo de gobierno moderno, actual, que sea, por tanto: relacional, multinivel y multisectorial. El ejercicio del gobierno relacional por parte del Estado tiene una correspondencia con la multiplicidad de actores sociales y económicos y con la complejidad de las interrelaciones que se establecen entre ellos (lo que le da su carácter de multisectorial). Esta forma de gobernar, reconoce plenamente la existencia de distintos niveles de gobierno o escalones administrativos, más o menos descentralizados (lo que le da el carácter de multinivel).⁴⁵ Sin que el Estado deba renunciar a su papel coercitivo, hay una importancia creciente a aspectos tan dispares como: capacidad para actuar aportando un valor agregado e inteligencia estratégica, o al desarrollo de su papel de catalizador y facilitador; esto se da para sustituir aquella concepción en la que se dedica a dirigir, de manera jerárquica, que ha sido la clásica, incluso desde la perspectiva weberiana. Los poderes públicos en esta concepción, tienen como prioridad principal la creación de consensos y acuerdos alrededor de todas aquellas soluciones que sean posibles. Esta situación hace frente a la imposición de alternativas originadas en uno o más grupos de interés ya sean individuales, corporativos o institucionales, públicos o privados.

Es innegable la relación existente entre los cambios y transformaciones dentro del ámbito económico, y su impacto como origen del cambio en términos políticos. “La modernización –nos dice Ricardo Campos- implica no solamente el desarrollo... de un sistema social, económico o político que o sólo genere cambio continuo, sino que,... sea también capaz de absorber cambios más allá de sus propias premisas institucionales iniciales”.⁴⁶

⁴⁴ En términos de participación ciudadana, se debe reflexionar acerca de las posibilidades reales del ciudadano común para participar en aquellos temas que le conciernen. El tema de las políticas públicas es, en este sentido, material para la discusión de este tipo de participación.

⁴⁵ En este punto se parte de las ideas esbozadas en el trabajo de Meter y Spink en: Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarria; Carlos Stark. *Op.-Cit.*

⁴⁶ Ricardo Campos. **Modernización política, burocracia y democracia**. Universidad de Guanajuato, México, 2000. pp. 78.

Partiendo de esta aseveración Ricardo Campos puede pasar a explicar uno de los problemas centrales de la modernización política: *"El problema central de la modernización política ha sido el de la disposición de cualquier sistema para adaptarse a estas exigencias cambiantes, para absorberlas en términos de la acción política y para asegurar su propia continuidad frente a las exigencias renovadas y a las nuevas formas de organización política. Si bien la propensión a generar cambios y también a absorberlos en determinada medida es inherente a la estructura institucional de los sistemas sociales modernos, la capacidad de encarar efectivamente tales cambios varía grandemente entre diferentes sociedades modernas"*.⁴⁷

Esta explicación permite a este autor conceptualizar en términos de modernidad la relación entre la modernidad en general, la del sistema político y así pasar a tratar la necesidad de cambio en la administración pública; esto lo hace así, ya que "puesto que la administración pública es una parte vital de cualquier sistema político, también la condicionan los factores de cambio que intervienen en la dinámica de tales sistemas".⁴⁸ El enlace entre la modernización entendida como el cambio que se manifiesta en toda sociedad y la modernización en materia de administración pública, es un punto de importancia para entender el sentido que cobra la modernización de la administración pública y el concepto moderno de Estado que se maneja en este documento.

La necesidad de asegurar la conciliación entre lo económico y lo social en las sociedades modernas, ha obligado a superar las concepciones clásicas y contrapuestas de Estado-Social protector (concepción de Estado de Bienestar) y Estado mínimo (concepción neoliberal) para lograr un desarrollo social activo, equitativo y sostenido. La idea de asignar al Estado o al Mercado el papel de organizador exclusivo de la vida social, ha ido dando paso al reconocimiento de una creciente complementariedad entre ambos, como respuesta lógica de adaptación a la complejidad socioeconómica y a la interdependencia surgidas de la propia globalización.⁴⁹

⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 79. El subrayado es nuestro.

⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 85.

⁴⁹ Acerca de los límites entre el Estado y el mercado y su complementariedad, ver José Ayala Espino, *Op.-Cit.* pág. 67, donde afirma que "en un ambiente menos 'antiestatista' y 'antimercado' es posible imaginar una redefinición de una nueva economía mixta que reconozca que ni el Estado, ni el mercado por sí solos son capaces de garantizar el desarrollo sostenible... un buen inicio podría ser la necesidad de partir

Además de la citada complementariedad entre Estado y mercado que lleva al Estado a compartir su administración directa con otros actores no públicos, como el sector privado, o aquellos organismos públicos pero no estatales; desde esta perspectiva, la consecuencia lógica es que el Estado debe fomentar la articulación y el desarrollo de la sociedad civil y del capital humano (la construcción del ciudadano) como garantía para un desarrollo sostenible.

de un nuevo paradigma que guarde distancia de las posiciones polares que inmovilizan a la economía, la política y la sociedad”.

2 La idea de cambio y modernización como eje de las transformaciones

Este capítulo tiene como propósito esbozar la posibilidad de trabajar en nuevas formas para el análisis de temas sustantivos y novedosos en materia de política social y tomando en cuenta la interrelación realmente existente entre el proceso de modernización del Estado (la idea de un Estado moderno) y las propuestas de reformas que se han presentado.

La idea del cambio es el punto central. Con ella se busca concebir cómo se ha intentado crear una nueva esfera de gestión social. Una que permita acciones más eficientes y efectivas. El énfasis se pondrá en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la capacidad de gestión del Estado y para lograr una *modulación sectorial*, incluyendo la adopción de enfoques intersectoriales en las políticas públicas del área social y la gestión del gasto público social como variable privilegiada de las políticas públicas a nivel más general.

Para ello se parte de la definición de modulación como aquellas funciones que hacen al tradicionalmente llamado *rol rector* de las secretarías de estado, y que desde una perspectiva más reciente forman parte del llamado *núcleo estratégico del Estado*; esto es, desde la terminología que están manejando algunos autores que pertenecen al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).⁵⁰

Ahora bien, al tratar del cambio en la administración pública se tiene que hacer referencia a un nuevo contexto tanto en el nivel local nacional, como en el internacional. Este contexto ha ido acompañado de transformaciones que van del ámbito económico,

⁵⁰ Ver: Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarria; Carlos Stark. **Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos**. Caracas. CLAD, 2001. 255 pp. Particularmente, el trabajo de Spink trata sobre las orientaciones metodológicas de análisis para los estudios de casos sobre experiencias de modernización en la gerencia de las administraciones públicas. Es importante porque aporta evidencia acerca de la imposibilidad de tener un modelo único de reforma. También se puede revisar el trabajo de Francisco Longo y Koldo Echebarria, **La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas**. Noviembre del 2000. Ver en especial el capítulo 3. Este trabajo es interesante en función de que conjuga la visión de la ESADE (Longo) y del BID (Echebarria) en un trabajo encargado por el CLAD.

al social. También ha dado lugar a numerosos intentos de modernización, de transformación, de cambio en la administración pública.

Este cambio, esta transformación, ha tenido éxito en aquellos casos donde se conjugan una serie de elementos de orden político, económico y en la técnica administrativa. No obstante los cambios no han sido totales, la mayor eficiencia y eficacia de una administración tendrá lugar cuando se logre aplicar una serie de mecanismos y herramientas novedosas en el quehacer de las instituciones; sin embargo, el que se den cambios al interior de éstas, no constituyen una garantía de que se estén llevando cambios en el resto instituciones y en el resto de la Administración Pública.

Otra esfera de cambio en la gestión de lo social debe ubicarse dentro del proceso de modernización del Estado. Se trata de conformar un Estado Moderno, con una administración pública más eficiente y más eficaz, pero dentro de una lógica institucional bien establecida.

Dentro de lo que se podría llamar la *teoría clásica* de la administración pública, se han desarrollado un sinnúmero de explicaciones y de interpretaciones acerca de sus orígenes, principios y evolución, así como de su consolidación como una disciplina social. Estas explicaciones e interpretaciones permiten observar la existencia de un objetivo final de la Administración Pública. Aunque parezca una verdad de Perogrullo, este sentido, esta misión de la administración sería, simple y llanamente, lograr el bien común. Este se materializa en una serie de acciones ejercidas por las instituciones de gobierno que están orientadas a que los ciudadanos puedan vivir en armonía en sociedad.⁵¹

Este punto es de vital importancia para comprender y explicar el tema del interés público. Se debe partir de una comprensión clara de aquello que se ha dado por llamar *público*, su distinción de lo privado y la esfera de lo privado que tiene fines públicos y que no forman parte del Estado. En recientes fechas se ha ido abordando estos temas

⁵¹ Al respecto cabe señalar que desde los inicios de los estudios relativos a la administración pública, dentro de su vertiente europea e incluso latinoamericana, autores como Juan Enrique Von Justi, Jean Bonnin, el mexicano Luis de la Rosa son claros al establecer que el fin último de la administración pública está orientado a realizar el bien común.

dentro de la discusión académica. Por ejemplo “Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal”.⁵²

Por otra parte, es conocido por todos que el desarrollo y la evolución económica en las últimas décadas han perfilado un nuevo tipo de organización mundial en el terreno del ámbito económico. Sería ridículo pensar que este nuevo orden económico no tiene consecuencias específicas en lo político y en lo social. Claramente, los efectos de este desarrollo y sus consecuencias se viven de distinta manera en los países que tienen un grado de desarrollo menor, tal es el caso de México y el resto de países de América Latina.

De esta manera se debe explorar un planteamiento integral en cuanto a combinar acciones de Reforma con acciones de modernización del Estado; así como los tipos de intervenciones posibles con el fin de desarrollar la capacidad institucional y con ella la capacidad de gestión del Estado. Se trata en última instancia de responder al cuestionamiento de cómo modernizar la administración pública y cuáles deben ser los ejes rectores de esta modernización, en lo que se refiere al sector social y a través de la gestión social.

⁵² Al respecto resulta interesante retomar las nuevas concepciones de lo que se entiende por interés público. Ver Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires, CLAD / Paidós. 1998. págs. 25-56.

2.1 Nuevos perfiles, nuevas demandas y nuevos retos

A raíz de la aplicación de una serie de medidas económicas enmarcadas dentro del fenómeno de la globalización, los países como México y los del resto de América Latina enfrentan problemas sociales de gran magnitud. Uno de estos problemas se puede ubicar en lo que fue la crisis del modelo del Estado de Bienestar y la crisis fiscal que esto ha conllevado.⁵³ En los últimos 20 años, se ha pasado a tener una situación insatisfactoria en el cumplimiento de las agendas *tradicionales* en materia de Política Social de los gobiernos. Dentro del ámbito de la educación, la salud, la vivienda, ha ido apareciendo un nuevo tipo de demanda. Un breve desglose de éstas podría abarcar, entre otras:

- Demandas generadas por la agudización de las condiciones de pobreza. Se trata de cifras de millones de seres humanos en pobreza o extrema pobreza.
- Demandas que tienen su origen en la aparición de nuevos problemas o nuevas epidemias. Se pueden poner como ejemplos fenómenos tales como el cambio en el perfil epidemiológico de la población (SIDA, enfermedades crónicas o crónico-degenerativas), el crecimiento urbano (violencia social) o la modificación en el perfil demográfico de la población.⁵⁴
- La incorporación de nuevos temas a la agenda de la política social. En este punto se trata de nuevos temas de debate, tales como: cuestiones de género,

⁵³ Bresser Pereira insiste en que: "Vengo diciendo que la causa fundamental de la crisis brasileña y de la crisis latinoamericana es la crisis del Estado desde 1987... Crisis que se define fundamentalmente por la crisis fiscal del Estado, por la crisis del modo de intervención en la economía y en lo social, y por la crisis del aparato del Estado. La crisis fiscal se define por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, por el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, que fue exitoso en los años 1930, 1940 y 1950, pero dejó de serlo hace mucho tiempo. Crisis del modo de intervención, que se expresa también en el fracaso de la creación de un Estado de Bienestar en el Brasil, de acuerdo con los moldes socialdemócratas europeos". Bresser Pereira, Luis Carlos. "La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña", en Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. No. 4 (Jul. 1995). Caracas.

⁵⁴ Acerca del impacto de la demografía y sus consecuencias en el futuro inmediato, ver el artículo de Rodolfo Tuirán "Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI". En **Memorias 2001 IBERGOP-México**. México, Ibergop/Porrúa. 2002. págs. 167-200.

juventud, ahorro popular, subempleo o aquellas vinculadas con los indígenas y la exclusión social.

Por otra parte se debe subrayar la relación indisoluble que la educación y otros componentes de los sectores sociales tienen con el modelo de desarrollo y la lucha contra la pobreza. Un examen amplio de las respuestas que se han intentado dar a estas problemáticas, de complejidad creciente, excede a la intención y alcance aquí planteado. Los elementos que se presentan en los siguientes apartados son relevantes para darle marco y sentido al tema propuesto, pero no pretenden ser un análisis completo y sistemático de las políticas y programas sociales de la actualidad.

2.2 Definiciones de políticas y reforma del estado

A nivel de las grandes definiciones de políticas públicas, los temas esbozados han sido tratados repetidamente. Aunado a lo anterior, se han ido adoptando temas nuevos en la agenda social y de lucha contra la pobreza. También destaca que, en el plano conceptual, la redefinición profunda del rol económico del Estado, no se ha traducido en un cuestionamiento igualmente profundo del rol del Estado en el ámbito social.

Hoy en día se acepta que el proceso del desarrollo social, y la consecuente necesidad de una nueva gestión social, son acciones altamente complejas y multifactoriales. Por lo mismo, más allá de alcanzar el logro de metas económicas, éstas metas y sus logros deben de ser planteadas dentro de un marco más amplio, donde se integren a la modernización del Estado y/o a su reforma consecuente.

Más allá de lo anterior, no puede desconocerse que la redefinición del rol económico del Estado ha derivado en una reacción generalizada sobre los excesos del protagonismo estatal en todos los ámbitos. Una de las principales reacciones se encuentra en los años que siguieron al *consenso de Washington*, cuando las propuestas de reforma estuvieron caracterizadas por estar basadas no tanto en la preocupación de

lograr un *Estado mejor*, sino en la idea de que *cuanto menos Estado, mejor*.⁵⁵ Esto sucedió de esta manera, tanto por razones ideológicas, como por la necesidad manifestada por los gobiernos de recuperar el equilibrio fiscal como una de las premisas básicas del modelo económico. La tarea fue vista como una de las más urgentes y prioritarias. Esta concepción, de corte neoliberal, fue exportada y adoptada por distintos países, como fue el caso de México. El carácter hegemónico del modelo económico dio origen a lo que se ha descrito como la realización de una serie de procesos de reforma que siguen una secuencia *generacional*.⁵⁶ La característica principal de estas secuencias es que las reformas dentro del ámbito económico se atienden primero, y las relativas al Estado así como las del Sector Social corresponden a segundas y/o terceras generaciones de reforma.⁵⁷

De los debates sobre las grandes orientaciones de las políticas públicas en materia de política social, no se ha tenido como resultado una convergencia. La realidad confirma que la reforma del Estado y aquellas que pudieran estar orientadas hacia la del sector social, han quedado relegadas en el tiempo. No obstante, no se debe pensar que las instituciones del sector social han quedado estáticas, o al margen del cambio. Más bien han estado sujetas, como el resto del aparato institucional del Estado, a fuertes transformaciones; éstas han sido consecuencia directa del desarrollo, evolución e

⁵⁵ Al respecto autores como David Arellano y Enrique Cabrero señalan que “Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad” Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. Coordinadores. *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE/Porrúa, 2000. pág. 5.

⁵⁶ La lógica es que una vez llevadas a cabo una serie de reformas dentro del ámbito económico, (apertura comercial, estabilidad macroeconómica, entre otras), no se pudo alcanzar el objetivo de tener un desarrollo económico sostenido; de ahí que se hiciera necesario realizar una nueva generación de reformas para crear nuevas instituciones o fortalecer las existentes y con ello lograr que la Administración pública pueda cumplir de mejor manera sus funciones esenciales. Ver al respecto: **Memorias 2001 IBERGOP-México**. México, Ibergop/Porrúa. 2002., en especial las ponencias del tercer seminario titulado “El desafío para las políticas públicas de las reformas de segunda generación”. págs. 313-690. Otra aproximación al sentido que han cobrado las reformas en los últimos años se encuentra en el libro de José Ayala Espino, *Fundamentos Institucionales del Mercado*. México, UNAM. 2002.

⁵⁷ Se debe aclarar que las reformas económicas han sido principalmente de políticas (policies); mientras que por su propia naturaleza, las reformas del Estado y las de los sectores sociales pueden y deben ser, en principio, de políticas y/o de las propias instituciones.

implantación de las reformas en el plano económico.⁵⁸ Surge así un problema paradójico para la administración pública: a pesar de la necesidad de ir adaptándose a los cambios que va configurando el entorno, no se partió de una propuesta específica, sino más bien se tuvo que reaccionar a los cambios impulsados por las transformaciones dentro del ámbito económico.

Ahora bien, no habría que pensar que las secretarías de estado, los ministerios y las demás instituciones públicas dentro del área social son de poca importancia para aquellas del área económica. Por el contrario, ante la rápida reducción del aparato estatal en otras áreas, el peso relativo de las instituciones sociales en el gasto, el empleo y otras variables del sector público se ha mantenido o se ha vuelto aún mayor.

Lo que se desea plantear aquí, es que los procesos de transformación de las instituciones encargadas del sector social tienen una relación directa con los procesos de modernización y Reforma del Estado. Esto es así en la medida que la modernización del Estado o su reforma, pretenden mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema económico en su conjunto. Las acciones tienden a estar orientadas a compensar fallas del mercado, reducir los índices de pobreza, garantizar derechos individuales (educación y salud), intervenir en la previsión social, protección del medio ambiente, diseño de la política científica y tecnológica, etc.; superando así el dilema de asignar al Estado o al Mercado, el papel de organizador exclusivo de la vida social y aceptando la necesaria complementariedad entre ambos.⁵⁹ Es preciso entonces, contemplar los procesos de reforma dentro del ámbito social como una parte integrante de la Reforma de Estado; y promover las capacidades necesarias del conjunto de los actores (de la esfera pública

⁵⁸ Ejemplos de esto pueden ser: la tendencia a la reducción de la acción directa y, por lo tanto, del gasto del Estado en los sectores sociales; la descentralización; las acciones de privatización; la *modernización* de los procesos presupuestarios, entre otros.

⁵⁹ En este sentido se retoma el argumento de Cunill y Pererira: “no sólo las evidencias empíricas de los magros resultados alcanzados por las estrategias polares han contradicho, en su momento, la promesa de reificación tanto del Estado como del mercado. También, la práctica histórica ha mostrado que ninguno de ellos puede existir y desplegarse sin el otro”. Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. *Op.-Cit.* Pág. 29.

estatal, pública no estatal, corporativa y privada) para asegurar su implantación y su sostenimiento.⁶⁰

Una vez mencionado lo anterior, cabe el cuestionamiento: ¿cómo inciden los cambios ocurridos sobre la capacidad de las instituciones de las áreas sociales para cumplir con sus responsabilidades frente a la sociedad? Es opinión común que los recortes del gasto público y del tamaño del Estado han tenido como consecuencia la reducción o el deterioro tanto de la capacidad institucional, como de la capacidad propia de gestión del Estado. También es frecuente la visión de que esas reducciones y el consecuente deterioro institucional han originado una falta de flexibilidad, que dificulta la introducción posterior de otros cambios o reformas. Este es el punto que cabe destacar y que sería susceptible de un análisis más profundo. Entre las funciones más afectadas por este fenómeno están las que se relacionan con la modulación sectorial⁶¹, cuyo rasgo más conocido es el diseño, modificación y actualización de las políticas e instituciones sectoriales. Hay que hacer una aclaración acerca de lo que se entiende por *modulación*. Se puede definir por modulación a aquel *rol rector* del Estado, y que desde otra perspectiva, más reciente, forman parte del llamado *núcleo estratégico del Gobierno*.⁶² Estas capacidades permiten directamente la posibilidad de que los organismos públicos ejerzan su papel como poderes públicos,⁶³ y desde otra perspectiva, son cruciales también en el contexto de procesos complejos de cualquier reforma sectorial.⁶⁴

⁶⁰ Dentro de la nueva administración pública se puede rescatar la concepción de *lo público no estatal* como un nuevo eje para la aplicación de las políticas públicas. Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. *Op.-Cit.* Pág. 26.b

⁶¹ Ver Fundación Mexicana para la Salud, "Hacia la reforma del sistema de salud: una propuesta estratégica". México, Funsalud. 1994, pp. 39-45.

⁶² Ver K. Echebarría y Francisco Longo. "La nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno", en Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarría; Carlos Stark. **Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos**. Caracas. CLAD, 2001. 97-151 pp.

⁶³ Ver K. Echebarría y X. Mendoza, "La especificidad de la función pública", en **¿De burócratas a gerentes?**, 1999.

⁶⁴ Ver T. Bossert et al., "Transformation of ministries of health in the era of health reform: the case of Colombia", **Health Policy and Planning** 13(1), 1998.

Una enumeración no exhaustiva, más bien genérica, de estas funciones⁶⁵ incluiría entre otras:

- La formulación técnica de las políticas públicas en el área social, donde el rasgo característico sería una amplia participación ciudadana.
- Gestión del gasto, entendida ésta como aquellas funciones presupuestarias y de asignación de recursos.
- Establecimiento de criterios de regulación de la calidad estándares y normas.
- Información estadística, análisis, monitoreo y evaluación.
- Evaluación y control. Seguimiento de tendencias.
- Información y atención al consumidor/usuario. Protección de sus derechos.⁶⁶
- Transparencia y rendición de cuentas. Obligación no sólo de las instituciones de gobierno, sino incluso de aquellas organizaciones civiles que manejan recursos públicos.
- Capacitación de recursos humanos aparejada a la nueva idea de servicio civil de carrera y de profesionalización de la burocracia.⁶⁷
- Desarrollo de sistemas de información más modernos y eficaces, que sean útiles para todos los niveles, desde el público usuario hasta las altas esferas de dirección en las instituciones.

⁶⁵ Para cada una de estas funciones hay un gran número de obras bibliográficas que tratan específica o genéricamente de ellas. No es intención aquí abordarlas exhaustivamente. Conviene decir pues, que por ejemplo, acerca de evaluación hay muchas propuestas de las que destacamos la de Peter Spink en: Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarria; Carlos Stark. *Op.-Cit.* pp. 15-96.

⁶⁶ Es importante hacer la aclaración de que no se utiliza el término "cliente" aunque esté de moda. Se debe reconocer que autores como Barzelay tienden a utilizar el concepto de cliente como una metáfora en la que se puede ahondar en la capacidad que tiene el cliente de reclamar la calidad y las características específicas del servicio o producto que está recibiendo. Ver: Barzelay, Michel. **Atravesando la burocracia**. México. FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1998. Pág. 40, notas 19 y 20

⁶⁷ Se debe reconocer que uno de los proyectos de reforma lanzados por el gobierno de Vicente Fox, ha sido la aprobación de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Al respecto destaca la idea de Ricardo Campos, quien sostiene que "el sistema de administración de personal público que mejor se adhiere a [las] características de tipo ideal de la burocracia es el Servicio Civil de Carrera o la llamada Profesionalización del Servicio Público, siempre que la permanencia en el empleo y la promoción escalafonaria nos se contrapongan con la dirección política del Estado" Ricardo Campos. *Op.-Cit.* pág. 86.

- Desarrollo de redes sociales para la prestación de servicios. Se trata tanto de redes intergubernamentales, como redes de organizaciones civiles.⁶⁸

Se da así una situación paradójica: cuando es más evidente la necesidad de una modulación activa para que dentro del sector social se puedan corregir errores y problemas acumulados, así como dar respuesta adecuada a las demandas que enfrentan, es cuando la capacidad institucional para llevar esto a cabo se ve más deteriorada que nunca. Ante la cada vez mayor exigencia de contar con políticas públicas intersectoriales, los enfoques y los programas sociales no hacen más que aumentar las necesidades de capacidad de modulación en el ámbito social. Esto resulta de la naturaleza intersectorial tanto en el tema global de la lucha contra la pobreza, como de los diferentes temas más específicos que se han ido agregando a la agenda social.

Por otro lado, las políticas públicas son el resultado de una serie de transacciones al interior de un sistema político, y están condicionadas por la naturaleza del juego político entre los distintos actores participantes. Este aspecto, que aquí sólo se apunta, es en sí mismo, tema de otra investigación.⁶⁹ Es del mayor interés señalar que la formación de políticas públicas constituye un proceso de características duales, en que generalmente lo político y la técnica administrativa interactúan y se condicionan mutuamente; esto amén de la necesidad de contar con instituciones permeables a la demanda que surge de los grupos organizados de la sociedad para incidir en el diseño, aplicación y evaluación de las propias políticas públicas. Por otra parte, se debe reconocer el hecho de que lo político es un condicionante, una variable más fuerte o

⁶⁸ Al respecto es útil el trabajo de Dirk Messner "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias de la coordinación social". En Lechner, Norbert; Millán, René; y Valdés Ugalde, Francisco (Coordinadores). **Reforma del Estado y coordinación social**. México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés. 1999, págs. 77-121. También se puede revisar el libro de Elina Dabas y Denise Najmanovich (compiladoras) **Redes. El lenguaje de los vínculos**. Argentina, Paidós. 1995. En especial el texto de Elina Dabas: "De la desestructuración de lo macro a la estructuración de lo micro: las redes sociales en la reconstrucción de la sociedad civil.

⁶⁹ Ver A. Fiszbein y M. Tommasi. "The political and institutional determinants of social policy; a transactions framework", 2001.

más frecuente del proceso.⁷⁰ En otras palabras, aún cuando el juego que lleva a la determinación de las políticas públicas es esencialmente político, requiere de una institucionalidad adecuada.

Por añadidura, se debe tomar en cuenta la existencia de que organismos internacionales que interactúan e inciden en las estrategias de países como México, como lo son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), tienen una estrategia de apoyo a sus países miembros en estas materias y cuyas ventajas parecen estar en el plano técnico administrativo institucional.⁷¹ Sin embargo, el tema del desarrollo de la capacidad institucional para la modulación ha sido poco estudiado en las estrategias de los organismos multilaterales.⁷²

2.3 El papel de la descentralización en la construcción de un Estado moderno

El Estado moderno en el mundo tiene como una de sus características principales, la de ser un Estado descentralizado. Esta descentralización opera de múltiples maneras, por una parte el conjunto de sus políticas públicas están orientadas hacia el mercado y la sociedad civil; por la otra, la descentralización se lleva a cabo en los niveles de gobierno, *inferiores* o *subnacionales* (en el caso de México los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal).

⁷⁰ Por lo demás, el conflicto entre lo político y lo técnico-administrativo ha sido un tema de reflexión de un gran número de autores.

⁷¹ No es intención de este documento que se sobreentienda que organismos como el BID o el Banco Mundial se dedican exclusivamente a apoyar a los países como México. Sin embargo sí cuentan con una política de asistencia que puede resultar interesante revisar. Ver Stiglitz, Joseph. **El malestar en la globalización**. México. Taurus. 2002. Donde el autor habla irónicamente de cómo los resultados de las propuestas del FMI han tenido que ser paliadas por las acciones de ayuda y cooperación del BM. También se pueden revisar los apartados acerca del BM que desarrolla Meter Spink en: Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarria; Carlos Stark. **Op.-Cit.** Específicamente el apartado 4 "el papel de las organizaciones internacionales".

⁷² Para el caso del BID, ver "Apoyo a la reforma en la prestación de servicios locales: una estrategia". Este documento data de 1996 pero puede ser de utilidad. También se puede revisar el texto "Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la

En el caso mexicano, la descentralización de los Poderes Públicos del Estado en los tres niveles distintos de gobierno, la redistribución más racional de los mismos y el acercamiento del ámbito de la toma de decisiones a niveles más accesibles a la ciudadanía constituyen, en muchas de las ocasiones, metas u objetivos a alcanzar. Una descentralización de este tipo permitiría incorporar estas características a la definición del concepto de Estado moderno en México. En este sentido, la descentralización es una necesidad para pensar en un nuevo rol del Estado.

El planteamiento del que se parte es que una verdadera descentralización implica sustituir la lógica jerárquica clásica por una lógica de co-determinación y liderazgo estratégico. Aquí se plantea la co-determinación como una acción en la que tanto las autoridades locales como los operadores en las localidades participan en la toma de decisiones; asimismo, el liderazgo estratégico constituye una visión nueva donde se retoma la visión del operador local en la conformación de las estrategias institucionales en el nivel local, o incluso estatal. Esta nueva lógica, además de reconocer la pluralidad, debe de sustituir la autoridad basada en controles coercitivos por el reconocimiento derivado de la capacidad de actuar como verdadero forjador de consensos y acuerdos útiles. En un país como el nuestro (República federal con sistema de gobierno presidencial), la federación desde el centro tiene un papel de muy alta importancia. Esto es así ya que desde el centro se puede tener claridad de las necesidades del conjunto de la nación; esto no se puede hacer desde el nivel estatal o el municipal de gobierno por obvias razones. Sin embargo, esto no implica que la federación deba de hacerlo o tratarlo todo.

En este punto conviene realizar una descripción y una definición de lo que debe entenderse por descentralización. El tema ha sido tratado prácticamente por todos los teóricos de la administración que trabajan el tema del cambio en las organizaciones gubernamentales. Una definición con la orientación que aquí se destaca, caracteriza a la descentralización como la transferencia de autoridad del nivel nacional al subnacional, o de manera más general, de niveles más altos a niveles más bajos de gobierno y de

sociedad civil", también de 1996. En lo que se refiere al Banco Mundial, se puede revisar "Reforming public institutions and strengthening governance; a World Bank strategy", este más reciente, del 2000.

organización.⁷³ Desde este punto de vista, los ámbitos fundamentales de la descentralización son los financieros públicos, de gestión y de toma de decisiones. De esta forma podemos argumentar que la descentralización sitúa la responsabilidad de la toma de decisiones en los niveles más bajos de la organización.

Para los objetivos del presente documento, se aborda el tema de la descentralización desde la perspectiva del interior de las organizaciones. Esto, sin dejar de mencionar que también existe la descentralización en el nivel político y en el económico. En este sentido, la descentralización en las organizaciones es la que se ocupa de la creación de una nueva estructura del sistema y de la forma en que se realizan diversos procesos. Desde esta óptica, la descentralización tiene por objetivo mejorar la eficiencia del sistema y ofrecer un bien o un servicio de manera muy flexible y con una mayor capacidad de respuesta. Puesto que las unidades tienen un mejor conocimiento de la especificidad de la situación local, pueden responder mejor y de forma ágil a las necesidades de la población, y pueden establecer prioridades específicas de acuerdo con ello. Además, las unidades tienen una mejor oportunidad para adoptar enfoques innovadores respecto a las tareas que realizan.⁷⁴

Un efecto directo que se ha encontrado cuando se aplica una política descentralizadora de este tipo, es que en realidad se está tratando de una distribución o redistribución del poder al interior de la organización. Esto sucede así porque el objetivo de esta práctica debe ser acercar el servicio al público usuario lo más posible, pero mediante un incremento en la calidad y en la eficiencia. Francisco Longo señala que la transferencia de poder decisorio a las instancias de línea (las unidades operativas de la organización) es, probablemente, la pauta de diseño más común y enfatizada de los procesos de cambio de las administraciones. Es, al mismo tiempo, una demostración de la voluntad real de innovación.⁷⁵ De esta manera, realizar una estrategia de

⁷³ Cheema G. S.; Rondinnelli, O. A. Decentralization and development: policy implementation in developing countries. Sage. Beverly Hills, 1983.

⁷⁴ Rondinnelli, O. A. "Implementing decentralization programs in Asia: a comparative analysis". en *Public Administration and Development*. Núm.3. pág. 182-207, 1983.

⁷⁵ Longo, Francisco. "Diseño post-burocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional". *Papeles de la ESADE*, núm. 130. Barcelona, 1994.

descentralización como se ha planteado aquí constituye así, una estrategia de modernización de la institución gubernamental.

Para no dejar de lado el ámbito político y económico se debe mencionar que la decisión de descentralizar implica, por si misma, una decisión de carácter político. De la misma manera, cuando se pone en práctica este proceso de descentralización, se está poniendo en marcha una distribución del recurso económico con que cuenta la organización gubernamental. En este sentido se suman dos aspectos centrales: redistribución de la capacidad de tomar decisiones y, al mismo tiempo, redistribución del recurso económico. Esto quiere decir, en última instancia, transferir al nivel operativo la capacidad de decidir sobre el uso de los recursos con que se cuenta en el propio nivel. Sin estas dos instancias, no es posible avanzar en el proceso de descentralización dentro de la organización gubernamental.⁷⁶

En términos teóricos, el concepto de descentralización proviene del vocablo anglosajón *devolution*, que algunos autores han querido traducir como devolución; aquí es más apropiado el término descentralización, ya que implica la idea de *salir* del centro. De esta manera, descentralización es la transferencia de funciones o poder de decisión hacia unidades subnacionales con personalidad jurídica (estados y/o municipios). En una organización se descentraliza desde los servicios centrales (federal) hacia las unidades prestadoras del servicio en los municipios. Esto puede permitir un alto grado de autonomía respecto al nivel central para algunas funciones. Está claro que un proceso de este tipo debe de conllevar un planteamiento co-determinado por las partes participantes en qué tipo de funciones van a operar de esta manera. De igual forma se debe plantear esto como un proceso en el que la co-determinación se de desde la definición de prioridades hasta la provisión del bien o del servicio. Esto también implicaría un monitoreo y evaluación del proceso bien definido.

Las características básicas de las unidades con atribuciones globales descentralizadas son:

⁷⁶ Algunos ejemplos de las implicaciones de este argumento se podrán analizar en la última parte del documento.

- capacidad reglamentada para gestionar un presupuesto propio (condición difícil de alcanzar).
- estatus legal claro.
- capacidad de desarrollo de funciones múltiples.
- poder de decisión sobre los propios recursos.
- límites geográficos legales.

Está claro que estas características constituyen un modelo casi perfecto de lo que debe constituir un proceso de descentralización y su resultado: una unidad totalmente descentralizada. Como se mencionó más arriba, el proceso de descentralización implica en sí mismo un proceso de distribución de poder y, por lo mismo, implica una distribución en el mismo sentido de la responsabilidad.

En términos de las características del proceso de descentralización se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

- **Un cambio de enfoque de los sistemas de control.** Estos sistemas tienden a dejar de tener su aspecto administrativo ubicado sólo en el control de los procesos internos de la organización. La nueva tendencia es la orientación a la *coordinación* de todo el sistema, y al *control exclusivo de los resultados*.
- **La coordinación por parte del nivel central** (federal) que tiene la responsabilidad de evitar la fragmentación del sistema. El nivel federal tiene la virtud de contar con la información a nivel nacional, lo que le confiere la responsabilidad de los resultados del sistema en su conjunto y, por lo mismo, le permite generar las directrices básicas que debe perseguir la organización pública en su conjunto.
- **Un sistema de información y comunicación.** Tanto en el nivel operativo (estatal o municipal) como directivo (federal), es preciso construir un sistema ágil de información que ofrezca los datos de la organización de manera transparente y confiable.

En términos del cambio que la descentralización puede llegar a ofrecer, también se deben llevar a cabo cambios en el nivel central (federal) de la organización pública. Las principales características que se deben esperar de este nivel son:

- **El desarrollo de normatividad que regule aspectos esenciales y comunes para todo el sistema.** Esto implica que el nivel federal, a pesar de participar de la descentralización, no está eximido de sus responsabilidades con el resto de la organización y con la sociedad.
- **La regulación estratégica para la formulación y definición de prioridades.** La estrategia para definir las prioridades que debe perseguir en un momento dado la organización ya no pueden ser planeadas sólo desde el escritorio en la oficina federal, se debe buscar la coparticipación de las unidades operativas y, en algunos casos, la participación ciudadana.
- **El establecimiento de criterios de intervención de los Poderes Públicos y las bases de actuación política a partir de unos principios y valores.** Se ha convertido en una nueva estrategia dotar a la organización de una misión clara, de unos objetivos compartidos con los integrantes de la organización. Esto permite que desde la unidad operativa en el nivel local, hasta las oficinas centrales de la organización se comience a perfilar un mismo lenguaje y un mismo sistema de principios y valores. Aunado a esto, se debe proveer de una visión de la manera de hacer las cosas. Estos planteamientos estratégicos los debe realizar la oficina central.
- **La capacidad para diseñar, aplicar y monitorear políticas.** El centro es el único que puede hacerlo. Esta función le permite aportar conclusiones relevantes sobre la efectividad y eficacia de las acciones de la organización; esto mismo le permite dar garantía y control sobre resultados. No obsta para ello, realizar cada una de las fases de la política con el concurso del resto de los integrantes de la organización.

- **El ejercicio del liderazgo político.** Esta capacidad estaría basada en una actitud activa, capaz de anticipar los grandes cambios estratégicos, sobre los que se desarrollará la totalidad del sistema.
- **El desarrollo del rol efectivo de intermediador entre agentes, niveles e intereses.** Esta función de cabildeo le permite la construcción de consensos y acuerdos entre múltiples actores con intereses muchas veces encontrados. Esta acción no sólo se debe llevar a cabo al interior de la organización, sino con la multiplicidad de actores e intereses externos a ella.
- **El ejercicio de su función intermediadora.** Esto implica, a su vez, tener una capacidad de comunicación, de generación de credibilidad y de reconocimiento de la legitimidad de la acción desarrollada por el conjunto de la organización.⁷⁷

Desde esta óptica, la descentralización permite avanzar en otros temas. Permite la distribución territorial de los distintos roles de gobierno y una asignación de responsabilidades entre los distintos sectores. Con ello se puede lograr una confluencia intergubernamental de capacidades sobre la mayoría de las políticas públicas. En este sentido se trata de permitir que lo que puedan llevar a cabo con mayor efectividad los estados y los municipios, lo realicen así, sin entrar en contradicción con los lineamientos generales que la federación está responsabilizada de señalar. Se trata de una distribución basada en criterios funcionales de reparto de papeles. Aquí, la responsabilidad de las funciones de acción directa sobre la provisión y gestión de los servicios, se desplaza a los niveles locales; con ello se permite una mayor proximidad y eficacia de las respuestas y se logra una corresponsabilización de los niveles subnacionales en el desempeño de sus funciones.⁷⁸

⁷⁷ Ver Lechner, Norbert; Millán, René; y Valdés Ugalde, Francisco (Coordinadores). **Reforma del Estado y coordinación social.** México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés. 1999,

⁷⁸ La definición de descentralización implica el concepto de centralidad en la Federación. El hecho real es que un estado federado, como el nuestro, tiene un doble carácter: es unitario a la vez que es federado. Se puede seguir aquí la argumentación de Carré de Maleberg: el Estado federal "en ciertos aspectos se caracteriza como Estado unitario, y en otros se caracteriza como federación de Estados" *Op.-Cit.* pág. 124. El punto es importante en la medida en la que el concepto de soberanía interviene de manera efectiva en la definición. Un estado unitario tiene como característica esencial el ser soberano; sin embargo, el Estado federal es una conjunción de estados que tienen a su vez un cierto nivel de soberanía.

Relacionado con lo anterior, un concepto moderno de Estado y un concepto de Estado moderno deben incorporar formas de gobierno de tipo transversal (intersectorial e intergubernamental) que involucren a los actores del mismo nivel y a los de niveles y sectores distintos.⁷⁹ De esta manera se puede permitir el desarrollo de planes intersectoriales conjuntos entre los diferentes agentes y niveles de gobierno para poder facilitar un desarrollo, logrando impactos integrales en las esferas social, económica y política.

Por otra parte, un Estado Moderno debe concentrarse en el ejercicio de roles estratégicos y especializarse en el desarrollo de capacidades directivas, de alto impacto político-estratégico. En la medida en la que puedan ser fortalecidas estas características (propias de su carácter de Estado unitario), se avanza en el fortalecimiento de su capacidad de gestión y por ello, se consolida su soberanía. Se trata de un Estado que debe combinar la protección de derechos e intereses de todos los grupos, al tiempo que asegure que las actividades se desarrollen de forma no monopolista sino de manera competitiva entre los diferentes sectores. De ahí la necesidad de que las organizaciones del Estado se especialicen en el quehacer de su acción directora, planificadora, rectora y relacional entre agentes, en detrimento de su acción gerencial y productora de bienes y servicios. Esta especialización puede llevarse a cabo mediante la aplicación de estrategias de separación de las funciones de dirección y de financiamiento, de las de producción/provisión de bienes y servicios, además de las ya mencionadas estrategias de descentralización.

2.4 La variable Democracia

La necesidad de profundizar en el ejercicio de la democracia, y alcanzar un sistema político plenamente democrático, implica que los poderes públicos se organicen mediante instituciones abiertas a la participación y representación en una cada vez más

⁷⁹ Este es un tema complicado pero de gran necesidad. La aplicación de contactos intersectoriales es fundamental para el éxito de muchas de las políticas públicas definidas y llevadas a la práctica por el Estado. Se trata de sumar esfuerzos, aprovechar las potencialidades que se pueden desplegar del conocimiento específico de las características de cada una de las organizaciones públicas en relación con el resto de organizaciones.

amplia y compleja dinámica social. Ello facilita que las necesidades, las demandas, los intereses y los objetivos de los ciudadanos y de las distintas organizaciones sociales, sean tenidos en cuenta en los procesos de diseño y formulación y puesta en práctica de las políticas públicas, de decisión y de respuesta. Solo la transparencia en la acción de gobierno y en los logros conseguidos legitima al Estado frente a la ciudadanía.⁸⁰ En las sociedades modernas ya no es suficiente la democracia formal, que tiene el mayor enfoque en su carácter electoral. La crisis de representatividad de los partidos políticos ha originado la necesidad de que los ciudadanos busquen otras formas de representación de sus intereses.

El desarrollo o la construcción de la ciudadanía como sujeto político más allá de su expresión a través del voto, constituye otra esfera de discusión entre el Estado y el Mercado. La denominada *sociedad civil*, entendida no como un grupo disperso o un conjunto desestructurado y desarticulado de organizaciones, sino como fuente de solidaridad y sentido comunitario, emerge con vocación de intervenir en la formulación y control de políticas sectoriales.⁸¹ Su fuerza y participación ha estimulado el protagonismo del nivel local (municipal y/o regional) como un nivel relevante de resolución de problemas, ya que es en ese nivel en el que tienen posibilidades de realizar una actuación más específica.

La presencia de esta esfera, exige el desarrollo de un nuevo concepto de *participación*, que sea activa, permita el control social y supere los mecanismos tradicionales de representación y participación social.⁸²

Por otro lado, la implicación más directa de la comunidad en el desarrollo de los proyectos, facilita y promueve la aplicación y desarrollo de los mismos, aporta sustento

⁸⁰ La transparencia, así como la rendición de cuentas es un punto central para lograr que la sociedad, los ciudadanos, se involucren de manera real en todas aquellas acciones gubernamentales, o de los grupos organizados de la sociedad de los que son receptores. Al respecto se puede revisar los trabajos de libro **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Argentina, CLAD/BID/Eudeba. 2000.

⁸¹ *Vid.* Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. *Op.-Cit.*

⁸² Ver el trabajo de Evelyn Levy "Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente". En Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires, CLAD / Paidós. 1998. págs. 385-400.

y permite abordar aspectos específicos que desde perspectivas centralistas son difíciles de prever y tratar adecuadamente.

La aparición de nuevos ámbitos participativos tiene una consecuencia directa: supone la necesidad de compartir información relevante, ello con el objetivo de establecer una comunicación fluida entre los diferentes actores para que se haga posible, por un lado, ejercer el control de la gestión pública y, por otro, desarrollar un nuevo marco para la rendición de cuentas y la transparencia en los resultados. Ejercicios todos ellos que ayudan a minimizar la corrupción y el fraude en aras del interés general, del interés público.

Este planteamiento facilita el desarrollo de nuevas concepciones sobre control, superando el clásico concepto burocrático de inspección o de supervisión. En este sentido emerge la necesidad de fortalecer los *sistemas de auditoría y supervisión externa* y la implantación de *sistemas de monitoreo y evaluación de programas y de políticas públicas*. Con ello se permite realizar el seguimiento de resultados e impactos de las intervenciones y decisiones adoptadas, así como retroalimentar las orientaciones previas para mejorarlas en caso de ser necesario.

En resumen en este documento se plantea una aproximación al concepto de Estado moderno y a un concepto moderno de Estado, que sea capaz de generar políticas públicas integrales a nivel económico y social, así como permitir la actuación armónica en las esferas económica, política, social e internacional. Un Estado que desempeñe un nuevo papel en la promoción del desarrollo social como respuesta a la preocupación por la equidad; un Estado que cumpla con las nuevas necesidades de ser relacional, multinivel y multisector. Un Estado que sin abandonar sus responsabilidades sociales, reemplace la clásica relación de jerarquía ejercida por los poderes públicos, por una acción catalizadora y participativa, capaz de aportar valor añadido: inteligencia, influencia, liderazgo y transmisión del conocimiento.

En los proyectos de Reforma que se han emprendido dentro del Sector Social, y dado que por su origen constituyen también una parte de la Reforma del Estado, se deberían poder hallar aquellos elementos descritos hasta aquí y aquellas intervenciones que permitirían desarrollar y fortalecer una capacidad institucional para asegurar la

implantación y sostenibilidad de las reformas, de lo contrario éstas serán limitadas.⁸³ En la última parte del documento se presentan algunas experiencias actuales de transformación y modernización de la administración pública; se analizan las características que las distinguen y su posible ampliación a otras instituciones o gobiernos estatales.

Quizás un elemento relevante para hablar de ampliación de los espacios democráticos sea la participación ciudadana.

2.4.1 Participación ciudadana

Para entender el concepto de participación ciudadana, éste debe de ser contextualizado dentro de los procesos de cambio que han ido ocurriendo a lo largo de las últimas décadas en el país. No es posible tratar acerca de la participación ciudadana sin tomar en cuenta la apertura de espacios de democracia. Sin embargo, el hecho de que en el nivel local (municipios) haya habido un cambio de partidos en sus gobiernos no ha garantizado que esa alternancia se convierta necesariamente en ampliación de la democracia, o de sus efectos en la calidad de vida de la población. Lo mismo puede decirse cuando se trata de los cambios de partidos en los gobiernos de los estados de la federación.

De esta manera, en este documento se habla de la participación ciudadana desde un referente teórico que explique los diversos niveles y alcances de la misma. También se busca comprender los principales obstáculos a que se enfrentan para hacer de ésta un verdadero espacio de democracia. En este sentido, la meta principal es acercar el gobierno a los ciudadanos e involucrar a éstos en espacios de decisión pública.

⁸³ Esto llama a realizar una evaluación de las transformaciones emprendidas dentro de las instituciones encargadas de las políticas sociales. Tema necesario, pero que se escapa a los objetivos de este trabajo. Sin embargo, en el caso de México son interesantes algunos esfuerzos. Tal es el caso de la Secretaría de Salud, que ha desarrollado un número importante de iniciativas, de las que se puede destacar aquellas que tuvieron como resultado, por ejemplo, la **Carta de los Derechos Generales de los Pacientes**, México, SSA/CONAMED s/f. y su correlativa **Carta de los Derechos Generales de los Médicos**, México, SSA/CONAMED s/f.

Se debe partir de una realidad clara: las limitaciones económicas, la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las acciones de gobierno (especialmente en la prestación de servicios públicos y en la incorporación de mecanismos de control ciudadano de los aparatos burocráticos en las localidades) exigen de esas autoridades locales creatividad para incorporar a los ciudadanos en las tareas de gobierno.⁸⁴

Otro punto del que se debe de partir es que tanto en la legislación federal como la estatal, así como en las plataformas políticas de todos los partidos políticos o incluso dentro de un espíritu renovador de las nuevas autoridades locales, aunque contengan aspiraciones democráticas para el proceso de gobierno, esos principios no están traducidos a formas orgánicas de gobierno, a prácticas institucionales, a la vida concreta y cotidiana de las comunidades. En este sentido la participación ciudadana debe ser comprendida como un acto inherente al proceso de gobernar.

El punto de partida es sumamente complicado. Dentro del recuento que Héctor Aguilar Camín hace del México que dejó el régimen priísta, destacan algunos aspectos que vale la pena mencionar. Dentro de la imposibilidad de crear un país de leyes, Aguilar Camín argumenta que: "Hoy como ayer, un gobierno dispuesto a aplicar estrictamente las leyes, tendría que perseguir a una cantidad imposible de mexicanos. El país nada en ríos de ilegalidad. Además, tiene la falta de respeto a la ley incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas. No es sólo que las autoridades no hagan cumplir las leyes. Muchos ciudadanos tampoco están dispuestos a acatarlas. En un informe sobre la cultura política del país de 1994, se les preguntó a los mexicanos si las leyes debían ser respetadas en todos los casos. Casi una tercera parte de los encuestados dijo que las leyes sólo deben respetarse si son justas. La misma pregunta hecha telefónicamente en 1999, mostró que 49% de los entrevistados creían lo mismo: las leyes no deben obedecerse si son injustas".⁸⁵

Este argumento refleja el nivel de ciudadanía con que se cuenta en la actualidad en México. Este es el punto de partida. Y sin embargo, como se ha señalado, es

⁸⁴ Cunill, Nuria. **La participación ciudadana**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela, 1991.

⁸⁵ Aguilar Camín, Héctor. **México: la ceniza y la semilla**. México. Ediciones Cal y Arena. 2000, pág. 63.

necesaria la participación ciudadana como un eje clave para lograr un eficiente trabajo del gobierno en sus organizaciones. Sólo de esta manera se logrará tener un alto nivel de gobernabilidad democrática.

Las capacidades del gobierno se ven reflejadas en la aplicación eficaz y eficiente de las políticas públicas. Éstas deben partir, en la actualidad, de un diseño en el que el ciudadano se vea involucrado de alguna manera y en alguna medida. El ciudadano puede participar siempre y cuando existan en la realidad (formal e informal) espacios de participación sin cortapisas, espacios democráticos. De esta manera, su participación en la vida cotidiana de las instituciones puede ser democrática. Si con ello se consolida una acción gubernamental (política pública) eficaz, eficiente y legitimada, se obtiene la consolidación de una gobernabilidad democrática; se obtiene lo que muchos teóricos han caracterizado como *buen gobierno*.

Ahora bien, ¿cómo ha de ser esa participación? Dentro de la bibliografía sobre el tema existen muchas clasificaciones. Algunas buscando realizar un análisis profundo (casi filosófico) de la participación ciudadana, y otras mucho más pragmáticas, tratando de proponer una metodología para el análisis del buen gobierno.

Al respecto se retoman dos ejemplos: el propuesto por Alicia Ziccardi y el que sostiene Nuria Cunill.⁸⁶ Alicia Ziccardi propone la siguiente tipología:

- **Participación institucionalizada:** es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- **Participación no institucionalizada:** es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.

⁸⁶ Alicia Ziccardi realiza una propuesta metodológica en su libro **Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital**. México, Miguel Ángel Porrúa, IIS / UNAM 1998, pág. 36. Mientras que Nuria Cunill lo hace en su libro **Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**. Caracas, 1991. CLAD.

- **Participación autónoma:** es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
- **Participación clientelística:** es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- **Participación incluyente o equitativa:** es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Por su parte Nuria Cunill⁸⁷ hay dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: i) como medio de socialización política y ii) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta. En este sentido entiende la participación mediante la agrupación según el tipo de práctica social que supone:

- Intervención en el curso de una actividad pública
- Participación social
- Participación comunitaria
- Experiencias autónomas de la sociedad civil
- Expresión de intereses sociales
- Intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia
- Participación política
- Colaboración entre administraciones

⁸⁷ Cunill, Nuria. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, CLAD, 1991, pág. 44-54

- Mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración

Escogiendo el tipo de tipología que se quiera, según lo que se esté estudiando, el problema sigue siendo el mismo: ¿cuáles son los límites y los alcances de la participación ciudadana?

La pregunta viene al caso en función de las posibilidades reales de realizar acciones específicas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad institucional, y en ese sentido a la consolidación de una gobernabilidad democrática. Para responder tentativamente a esa pregunta se debe partir de la discusión antes retomada de ¿qué es lo público y hasta dónde se puede participar en ese espacio?.

Si se retoman los argumentos de Cunill se puede encontrar que “la virtualidad de la noción de lo público, en definitiva, radica en que expresa la preocupación de los individuos por los asuntos que les son comunes y su capacidad para influir en ellos”.⁸⁸ Dentro de esta lógica “la participación ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base en una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como ‘espacio’ de los ciudadanos”.⁸⁹

De esta interpretación se desprende que la participación ciudadana supone un contexto institucional donde se pueda realizar el concepto de autonomía. Es importante señalar el peso que cobra este concepto. Esto es relevante, ya que en muchos de los casos de redefinición institucional, sea el ámbito que fuere, la participación ciudadana es bienvenida siempre y cuando no se adopte con ella el asunto de la autonomía. A fin de cuentas, en términos de políticas públicas el asunto siempre será el mismo: el *qué* de las políticas y el *cómo* de ellas. La participación ciudadana está inmersa en los dos niveles y de dos maneras distintas. Por una parte en la definición de la política (el qué) y por otra parte, puede participar en coordinación con las instituciones en la manera en que se implementa la política (el cómo).

⁸⁸ Nuria Cunill. **Repensando lo público a través de la sociedad**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad / CLAD, 1997, pág. 144.

⁸⁹ *Ibid.*

La pregunta seguirá siendo la misma, ¿cómo construir a un ciudadano que cumpla la serie de requisitos que se han detallado en este trabajo? No queda otra que poner énfasis en una de las mayores limitantes: la cultural. Mientras no haya una transformación profunda en el ámbito educativo y se ponga el acento en la construcción del ciudadano (que por lo menos acepte que la Ley se debe cumplir, independientemente de qué tan justa le parezca), el individuo estará al margen de la participación de los procesos sociales, políticos y económicos que le debieran atañer.

Por otra parte, cuando se habla de participación ciudadana frecuentemente se presentan los extremos de democracia formal (representativa) y de democracia directa. Desde un *punto de vista formal*, la participación ciudadana está asociada con la emisión del voto del ciudadano. Este tipo de participación puede estar dado en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares. De esta manera se pone el énfasis en los procedimientos y en la existencia de reglas claras para todos, así como en la creación de ámbitos específicos de competencia para su ejercicio.

Desde le *punto de vista de democracia directa*, la participación ciudadana pone el énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Aquí se trata de experiencias de autogobierno, de procesos autogestivos, y de diversas formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos, estrategias y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver.

Dentro de la *democracia representativa*, el enfoque de participación ciudadana hace alusión a la participación ciudadana por medio de la elección de personas que representan a una comunidad o a un determinado número de individuos, en un espacio u órgano de decisión, control y vigilancia de los acuerdos colectivos, que generalmente son ejecutados por un órgano distinto.

Ahora bien, vale la pena delimitar el concepto de participación frente a otros que son tratados como sinónimos (participación comunitaria y participación social).⁹⁰ Baste con partir de la idea de que la participación social y la participación comunitaria son, en

sí, formas de participación ciudadana, aunque la mayor parte de las veces tienden a ser más incluyentes.

El concepto de **participación ciudadana** hace referencia al ciudadano: aquella persona que tiene garantías individuales y derechos sociales reconocidos por el Estado. Se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses, en lo particular y en lo social.

La **participación social** está ligada a un ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos respecto del gobierno (en algunos casos incluso antagónicos a él), y se ve reflejado en formas de participación sectorial o virtual: demandas sociales reivindicativas y urbanas, movimientos sociales, acciones de *resistencia civil*, etc. La participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. Dentro de esta óptica los ciudadanos se organizan frente al gobierno, con independencia de él, y sin importar las restricciones que se autoimponen para reivindicar sus demandas. No necesariamente se planteará un antagonismo respecto al gobierno.

Por otra parte, la **participación comunitaria** está ligada a la participación local tradicional; a formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o constante interacción con ellos y con relativa autonomía. Se instala dentro del campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal.

Desde esta óptica, la participación social y comunitaria son, a su vez, formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado, y sin embargo, la participación ciudadana se distingue por su estrecha relación con el gobierno. Es el Estado el que dota a la participación ciudadana de derechos y obligaciones. De esta manera se debe enfatizar el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza a la participación política sino que tienen objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía. Es decir,

⁹⁰ Álvarez, Erendida y Castro Soto, Óscar. *Participación ciudadana y gobierno local*, en Col. **Cuadernos de debate**. Agenda de la reforma municipal en México. México, CESEM, IIS/UNAM, CIDE, Centro de

más allá del derecho del voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales, como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.

Es así como se puede definir a la **participación ciudadana** como aquella en la que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte en los asuntos públicos del Estado. Así, la participación ciudadana *apunta a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, a ese espacio público en el que ambos están inmiscuidos*. Por su parte, la participación social y la comunitaria tienen que ver más con el espacio público, reservándose los individuos el derecho de relacionarse o no con el gobierno.

La participación ciudadana *requiere el ejercicio de las garantías individuales y los derechos sociales otorgados por el Estado*. En ocasiones, las formas de participación están reglamentadas y debidamente enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes.⁹¹ Incluso hay estados de la federación que cuentan ya con una ley de participación ciudadana (el Distrito Federal, por ejemplo) o donde las distintas fuerzas políticas partidistas están impulsando y discutiendo una ley de este tipo (Michoacán).

Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que la participación ciudadana también implica el ejercicio de las libertades, por lo que tiende a incluir todo proceso generado autónomamente por los individuos colectivos con iniciativas públicas particulares. Tal es el caso de la participación comunitaria y la participación social.

En general, la legislación de planeación, la normatividad de algunos programas federales o estatales e incluso municipales, consideran a la participación ciudadana desde la perspectiva del auxilio al gobierno para el desarrollo de obras públicas, la prestación de servicios y la introducción de infraestructura y equipamiento. Incluso en programas de carácter social.⁹² En este sentido habría que hacer el análisis de qué autoridades están encargadas de estructurar la participación ciudadana y concretarla a

estudios de la Reforma del Estado. 2001.

⁹¹ A. Almond, Gabriel y Verba, Sindney. **La cultura cívica**. Madrid. Fundación Foessa. 1970.

⁹² Véase por ejemplo el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 del gobierno del Estado de Michoacán.

través de instituciones u órganos específicos. La ausencia de resultados en la mayoría de los casos obligaría a realizar una reflexión del tema desde otras perspectivas.

De cualquier manera, dentro de las propuestas existentes de participación ciudadana, en el ámbito local (municipal), se pueden proponer una serie de formas de participación que puede estar regulada:

1. Propuestas de legislación sobre aquellas formas de relación que implican la eficiencia y la eficacia de la administración municipal, reduciendo la demanda ciudadana y canalizándola a las dependencias correspondientes.
2. Propuestas por la institucionalización de espacios de fiscalización y decisión de los asuntos de interés público, entre las que se incluyen propuestas sobre la creación de una contraloría o de instancias similares a los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal.
3. Propuestas que se inclinan por institucionalizar la participación que tradicionalmente se ha establecido en las comunidades como formas de participación comunitaria y social.
4. Las que se ubican dentro del terreno liberal de los procedimientos democráticos como el reconocimiento y obligatoriedad de realizar plebiscitos, referéndum, iniciativas populares, etc.
5. Aquellas que buscan una reforma que incluya el *cuarto nivel de gobierno* y una efectiva descentralización de recursos y competencias hacia los municipios.⁹³

A pesar de este tipo de propuestas, uno de los principales desafíos que se enfrentan es el de crear las condiciones para que los habitantes sean ciudadanos, que pueden ejercer junto con sus derechos políticos, derechos sociales y urbanos, cumpliendo con las obligaciones que implican ser ciudadano, habitante de una determinada comunidad, con determinadas reglas, con ciertos derechos, pero también con obligaciones.

⁹³ Álvarez, Erendida y Castro Soto, Óscar. *Op. -Cit.*

La pregunta básica es ¿por qué debe participar la ciudadanía en las tareas de gobierno? Si consideramos a la democracia representativa como la mejor forma de gobierno aunque imperfecta, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes-representados.⁹⁴

Se trata, en última instancia, de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través de voto y luego delegue en los representantes (diputados o senadores provenientes de los partidos políticos) la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno. El objetivo es otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.

Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe crear compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la intervención social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia.

Es en el ámbito local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía son muy próximas, ya que es ahí donde se otorgan los servicios. Alexis de Tocqueville⁹⁵ observó que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Aunque esto es cierto, en la actualidad un autor como Joan Font⁹⁶ considera que la mayor necesidad de participación se produce porque los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, propios de la democracia representativa, no funcionan. Por su parte para Ralf Dahrendorf⁹⁷, una de las principales causas que originan la necesidad de participar, está en la excesiva

⁹⁴ Ziccardi, Alicia. **Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital**. México. Miguel Angel Porrúa-IIS/UNAM. 1998.

⁹⁵ Tocqueville, Alexis de. **La democracia en América**. México, FCE. 1978.

⁹⁶ Font, Joan (coordinador). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Ariel, Barcelona, 2001.

⁹⁷ Dahrendorf, Ralf. *Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*, in **The Political Quarterly**, vol. 51, No. 4, Londres, octubre diciembre. 1980.

burocratización e incapacidad del sector estatal y en la evidente debilidad de las instituciones para procesar las demandas de la ciudadanía.

En el México actual, se ha insistido en la fragilidad de la democracia debido al espacio local donde la cultura, las prácticas y los procesos decisorios enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. De esta manera, los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones de administración urbana de gobierno. En estos espacios, las formas de participación creadas se convierten en ámbitos de legitimación de las decisiones de gobiernos tomadas con anterioridad.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en los ciudadanos, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático.⁹⁸

Dentro del debate y la discusión Académica, existe un consenso por lo menos en tres grupos de funciones de la participación ciudadana en el ámbito local:⁹⁹

- Otorgar legitimidad al gobierno.
- Ser un escalón en la construcción de una cultura democrática.
- Contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.

En lo que se refiere a **legitimidad**: los procesos electorales siguen siendo el instrumento participativo central de la democracia representativa. Para Joan Font la participación ciudadana puede cumplir funciones de legitimidad y representación de intereses diversos, *pero no crea gobierno*.

En cuanto a **cultura democrática**: abrir canales para incorporar a los individuos y a grupos específicos, independientemente de su pertenencia política o ideológica. Se trata de contribuir a neutralizar la disputa política que suele afectar el

⁹⁸ Jorge A. Chávez Presa insiste en estos temas en su libro *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Ahí, pone especial énfasis en la necesidad de contar con un *buen gobierno*. Lo interesante de su planteamiento está en que su análisis lo realiza a partir del ejercicio del presupuesto público. Jorge A. Chávez Presa. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México, FCE, 2002

⁹⁹ Ziccardi, Alicia. *Op.-Cit.*

ejercicio de gobierno en la atención a demandas de la ciudadanía. Constituye un primer escalón en la construcción de una cultura democrática.

Por lo que toca a **decisión y gestión pública**: mejorar la calidad de la democracia supone como primer paso mejorar la forma de gobernar. Aquí la participación puede contribuir al ejercicio de una administración eficiente y un gobierno política y socialmente democrático.

El avance en cada uno de estos aspectos es una tarea que debe ser compartida por todos los actores dentro del proceso democrático, en especial toca al gobierno y a las organizaciones de ciudadanos trabajar en la consolidación de este tipo de propuestas.

2.5 La construcción de la esfera de la gestión social

La tarea de construir la capacidad estatal, el fortalecimiento de la gestión social (capacidad institucional) dentro de un concepto de Estado moderno y uno moderno de Estado, no es sencilla. Las interacciones entre instituciones (estatales, públicas no estatales y privadas), la influencia de la práctica y costumbre de los modelos de relación burocráticos y jerarquizados, y el gran número y diversidad de grupos y de intereses involucrados, hacen recomendable que desde la concepción de los procesos de reforma, se intente asegurar la aplicación de estrategias e intervenciones dirigidas a lograr sus objetivos.

El concepto de *capacidad institucional*, implica la habilidad para lograr la consecución de un conjunto de metas o propósitos. Este concepto hace referencia al de *núcleo estratégico del gobierno*. Desde la perspectiva de la gestión social, la noción *capacidad institucional* está estrechamente relacionada con el concepto de *buen gobierno*, y con la idea de fortalecer la capacidad de gestión del Estado. De esta forma, la *capacidad institucional* podría ser definida como: *la capacidad de coordinar el*

*agregado de una diversidad de intereses, a partir de una acción política capaz de representar el interés general.*¹⁰⁰

Para los objetivos de este documento se parte de la propuesta metodológica de los profesores Subirats y Gomà;¹⁰¹ ellos desarrollaron para el análisis de políticas e intervenciones emergentes en el desarrollo del Estado de Bienestar en la Unión Europea una propuesta que plantea el ordenamiento de las diferentes intervenciones posibles en cinco esferas o dimensiones de cambio. Las tres primeras (Esfera de estratificación social, Esfera económico-laboral, Esfera familiar y de relaciones de género) están orientadas a caracterizar el contenido sustantivo de las intervenciones y las otras dos (Esfera simbólico-cultural y Esfera territorial) están centradas en la descripción de las estrategias empleadas en el desarrollo de las acciones. Se describe a continuación cada una de las esferas planteadas.

1. **Esfera de estratificación social.** Aquí se pretende que se identifiquen las intervenciones relacionadas con los cambios en la estructuración de la sociedad. Se trata de analizar el paso de una sociedad de clases, a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad, donde, a pesar de que los niveles de renta agregada son mayores, surgen nuevos ámbitos de exclusión social caracterizados por un alto índice de desempleo juvenil de larga duración. Para caracterizar esta esfera se deben seleccionar aquellas intervenciones que se llevan a cabo en lo que configura el núcleo duro de las áreas tradicionales de acción del Estado de Bienestar: sistemas públicos de salud, sistemas de pensiones, etc. Así como las acciones contra la exclusión social: lucha contra el desempleo juvenil, políticas dirigidas a grupos indígenas, políticas de desarrollo de servicios sociales, políticas urbanas de vivienda social y regeneración de barrios, etc. En principio el conjunto de todas ellas configura el modelo de lucha contra la pobreza que se realmente se está aplicando.

¹⁰⁰ Mark Payne y Carlos Losada. *Institutions and Development in Latin America: An Approach toward Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Estudio Técnico del Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, 1999.

¹⁰¹ Subirats, J., Gomà, R. (2001) "Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea". En: Revista del CLAD **Reforma y Democracia**, 17.

2. **Esfera económico – laboral.** Aspira a identificar los cambios en las políticas económicas fruto de la expansión de una economía caracterizada por la expansión del tercer sector de la economía, con procesos de globalización de muy rápida extensión. Pretende poner de manifiesto la relación que se hace del empleo con la protección social, y el modelo de regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. En este sentido, se propone realizar el análisis de las pautas de inserción o exclusión de la población en el mercado de trabajo asalariado (acciones orientadas a modificar las tasas de desempleo, o de estructuración de la población económicamente activa), la dimensión y alcance de los derechos laborales, y el posicionamiento respecto de la negociación colectiva. Se selecciona la regulación del mercado de trabajo (modelo de flexibilidad laboral), Nuevos modelos de relaciones laborales, y Políticas activas hacia nuevos tipos de empleo.
3. **Esfera familiar y de relaciones de género.** Intenta buscar la caracterización de aquellas intervenciones en política social generadas ante las necesidades que presenta el modelo de familia patriarcal, sesgado en el aspecto de género; así como en las nuevas formas de convivencia. Para ello se propone explorar las intervenciones realizadas a través de Programas de igualdad en el empleo/salario, de apoyo a la incorporación de la mujer en el mercado laboral a partir de condiciones de igualdad, etc. Estas intervenciones deben ir acompañadas del análisis de aquellos programas de servicio a las familias (guarderías, residencias tercera edad, etc.), que liberen a la mujer de parte de sus funciones domésticas y de atención a personas dependientes, *desfamiliarizando* así algunas de las tareas asistenciales y educativas que corren a su cargo. Se trata de políticas orientadas a conciliar la esfera laboral y familiar, que contrarresten el modelo patriarcal de división sexual.
4. **Esfera simbólico-cultural.** En esta esfera se busca realizar la identificación de aquellas intervenciones que se orientan a la acción transversal y apoyan la intersectorialidad, así como aquellas que dan paso a la participación de nuevos agentes y grupos de interés. Se analiza el desarrollo de nuevos mecanismos de participación colectiva adecuados a un abanico más amplio de intereses. De esta

manera se busca identificar intervenciones que, impulsadas desde el poder político, pretenden informar de sus acciones, potenciar un clima de rendición de cuentas a la vez que impulsan la participación de la comunidad en el bienestar. En este punto se busca tener los elementos que permitan hablar de aquellos instrumentos de democratización y de legitimación.

5. **Esfera territorial.** Aquí se propone identificar y analizar aquellas intervenciones que desarrollan acciones para apoyar la aparición y fortalecimiento de gobiernos multinivel. Tener elementos de análisis que incorporen las especificidades de los niveles locales, que favorezcan la equidad en la distribución de recursos a la vez que se preocupen por la eficiencia del sistema. Pretende favorecer a redes tipo local-global, que ofrezcan alternativas al Estado-nación como referente territorial único, abriendo paso a nuevas articulaciones de gobierno como la descentralización territorial de base regional o local, o la integración regional. Por ello, se identifican las intervenciones orientadas a la descentralización territorial (Programas de atención a territorios mediante una jerarquización establecida, búsqueda de un federalismo real, Gestión descentralizada de servicios de salud, educación, etc.).

Para completar el esquema propuesto por los autores antes citados, se podrían añadir más esferas, según la lógica y las especificidades del caso que se esté analizando. En este caso añadimos una esfera más, con el fin de que las intervenciones que inciden en el ámbito del desarrollo de capacidades, relacionadas con el concepto de *Estado moderno*, queden bien explicitadas. En este sentido se pueden analizar e identificar intervenciones que desarrollamos con anterioridad, y que corresponden al grupo de nuevas funciones del Estado en su nivel central: Formulación técnica de políticas públicas en el ámbito social, Gestión del gasto, Presupuestación/Asignación de recursos, Regulación de la calidad/Estándares, Análisis de la Información/Evaluación, Control/Seguimiento de tendencias, Atención al ciudadano-consumidor, Protección de derechos, Capacitación de Recursos Humanos, Desarrollo de modelos, sistemas y redes de prestación de servicios.

2.6 Categorías para la modernización del Estado

El estudio de la eficacia de la llamada *Reforma del Estado* se debe concebir en función del modelo propuesto de Estado moderno. Para identificar las intervenciones de modernización del Estado se pueden plantear por lo menos cinco categorías. Estas categorías han sido tratadas a lo largo del documento, aquí sólo se presenta una pequeña definición de cada una de ellas:

Democratización: se trata de identificar aquellas acciones o intervenciones orientadas a desarrollar las capacidades de participación y, por tanto, a fortalecer la concepción de un Estado relacional que centre su acción en una intervención catalizadora con capacidad de aportar valor añadido (inteligencia, influencia y transmisión del conocimiento) y logra ser legitimado por la ciudadanía como verdadero poder público.

Transversalidad: se propone realizar el análisis de las intervenciones dirigidas a desarrollar el rol intermediador entre actores, organizaciones, niveles e intereses, por tanto integra aquellas acciones orientadas al desarrollo de un *Estado multisector*.

Descentralización: contempla las acciones que van a dar apoyo a la subsidiaridad innovadora (distribución territorial de roles de gobierno y una asignación intrasectorial de capacidades, asignación de responsabilidades a nivel subnacional, etc.) y por tanto a favorecer el desarrollo de un *Estado multinivel*.

Separación de funciones: explorará las acciones orientadas a mejorar la competitividad entre los diferentes sectores de una organización. Considera la introducción de estrategias y acciones orientadas a la especialización (capacitación y desarrollo de instrumentos) en el quehacer de la acción directiva y relacional para los niveles de gobierno y en las capacidades de gestión de las unidades públicas encargadas de proveer servicios o bienes.

Instrumentos operativos: se debe realizar el análisis de aquellos aspectos, tanto financieros como organizativos, de las distintas instituciones. Se trata de revisar la dimensión operativa real que se plantea cada institución.

2.7 Desarrollo y democracia

La ampliación de las capacidades institucionales (en este caso, la gestión social) para ejercer una modulación activa obliga a tratar el tema del Desarrollo. En este sentido se tiene que hablar de desarrollo, entendido éste como un crecimiento sostenible, orientado a la reducción de la pobreza, y desde un enfoque más integral que suponga hablar de una modernización, de una transformación o de una Reforma del Estado.

La capacidad institucional de las organizaciones públicas, la existencia de mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y la articulación con los actores sociales y el mercado, son premisas para la efectividad de las políticas públicas orientadas al desarrollo social.¹⁰² El Estado debe intervenir eficazmente donde le corresponda y no debe de intervenir dónde no le corresponda; esto permite un funcionamiento eficiente del mercado en términos de crecimiento y generación de oportunidades.

Para lograr lo anterior es necesario contar con una serie de características que ya han sido presentadas:

- Sólido Estado de Derecho, democrático, legitimado, participativo. Multinivel y multisector.
- Gobierno que aporte valor añadido, inteligencia, transparente, capaz de rendir cuentas (accountability).
- Canalizar el conflicto distributivo entre clases.

- Permeabilidad a las demandas de las organizaciones emanadas de la sociedad civil.
- Permitir y promover la participación ciudadana.
- Democracia como condición fundamental para la eficiencia de las políticas públicas y de la relación entre el Estado y el mercado.

La gobernabilidad democrática es el medio y el fin del desarrollo, supone partir de un ambiente de seguridad y confianza jurídica y política indispensable para el ahorro, la inversión y el crecimiento. En una democracia, las políticas públicas son más sensibles a las demandas e intereses de los ciudadanos, y los gobernantes están más sujetos a que se establezcan responsabilidades por sus acciones.

En términos de equidad y lucha contra la pobreza se necesita alcanzar un desarrollo social y un crecimiento económico sostenible, que solo pueden llevarse a cabo a partir de la generación de oportunidades económicas para toda la población, remover las desigualdades estructurales asociadas con la distribución de activos, expandir el acceso a la infraestructura física y social, eliminar las barreras que excluyan a los grupos sociales más vulnerables y mejorar el manejo de riesgos enfrentados por los pobres.

Un aspecto no tratado en este documento pero que debe ser enfocado con claridad es el que se refiere a la información. Se deben crear sistemas de información que se ubiquen desde la perspectiva de aportar valor añadido a la coordinación en la gestión del conjunto de actores. Se trata de la utilización de sistemas modernos de información y análisis de datos que faciliten el proceso de toma de decisiones públicas, el establecimiento de objetivos y metas, clarifique las corresponsabilidades y de oportunidad a una verdadera rendición de cuentas.

La rendición de cuentas implica una revisión de los sistemas de compras y contratación, un fortalecimiento de los sistemas de auditoría y de control y supervisión externa, así como la promoción del diálogo con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁰² Véase lo que desarrolla Ayala Espino en *Op.-Cit.* al respecto.

En cuanto a monitoreo y evaluación, se busca contar con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de programas y políticas que permitan medir su impacto. Estos sistemas deben estar basados en mecanismos de información antes mencionados y en los que participen activamente tanto organizaciones civiles como actores externos.

Con estos elementos se puede construir un Estado moderno, participativo, que supone ampliar la presencia de los ciudadanos y sus organizaciones dentro del proceso de formulación, implantación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Este tipo de Estado implica la consulta y el compromiso con los grupos sociales (Estado relacional). Es un Estado que propicia el establecimiento de métodos que canalicen la participación de los ciudadanos, y permita alcanzar consensos sociales. Para ello, es imprescindible el fortalecimiento de la sociedad civil, la construcción del ciudadano y el fortalecimiento de la capacidad institucional.

El carácter relacional del Estado radica en el hecho de que en sí, el Estado no se acaba en el conjunto de instituciones públicas, sino que abarca la totalidad de los poderes públicos distribuidos en los diferentes niveles de gobierno, así como las instituciones de la sociedad civil e incluso del mercado. La actuación conjunta de estos actores conforma la capacidad colectiva de la sociedad.

De este carácter surge su rol de intermediador. Ante la imposibilidad de lograr acuerdos globales, trata de crear canales de *negociación selectiva*, de priorización temática entre los diferentes agentes y organizaciones sociales para la solución de aquellos problemas y temas que incidan en el interés general, en el interés público. Con ello se puede lograr una potenciación de la colaboración entre los sectores público y privado y se fortalece su carácter de constructor de consensos mediante el ejercicio de la agregación de las corresponsabilidades de los diferentes actores involucrados.

La suma de estas características se agrupa en su carácter de coordinador. De esta manera el Estado es capaz de gestionar con lógica estratégica y resolutive, su pluralidad heterogénea, fortaleciendo el *núcleo estratégico de gobierno*. La función de coordinación del Estado debe basarse en la provisión de la información necesaria y la capacidad de asesoramiento de los diferentes participantes en la toma de decisiones.

Otra dimensión es la del gobierno multinivel, que pone el énfasis en la aplicación de la descentralización. Aquí se trata del traspaso de funciones y de capacidad decisoria a gobiernos locales y que implica mínimamente, por parte de éstos:

- Autogestión presupuestaria reconocida estatutariamente. Que las instituciones en su nivel local (municipal) tengan la autonomía suficiente para aplicar los recursos con que cuentan.
- Estatus legal claro. Llevar a cabo aquellas modificaciones en el ámbito de la normatividad que le permitan a la organización pública en el nivel local, ejercer las funciones que aquí se presentan.
- Roles multifuncionales. A pesar de participar de una organización estructurarla, la organización debe de ser lo suficientemente flexible como para que las unidades locales puedan desarrollar una multiplicidad de funciones según las necesidades que se encuentren en la especificidad local o regional.
- Capacidad decisoria vinculada a la asignación/distribución de recursos. Se plantea que, partiendo de que la unidad en el nivel local es autónoma para decidir sobre el uso de los recursos con que cuenta, esto implica un alto nivel de responsabilidad, que no necesariamente todas las unidades van a aceptar o aplicar. Por esto la distribución de los recursos se puede encadenar a una propuesta justa y equitativa de distribución de los mismos, según la capacidad decisoria en el nivel local.

Un gobierno multinivel requiere una recolocación y redefinición de funciones, que supere el concepto de Estado-nación tanto desde la perspectiva federal como local.

Un último tema, de gran importancia para lograr un Estado con las características de modernidad hasta aquí esbozadas, es el que se refiere a sus funciones regulatorias. Aquí, se trata de contar con un Estado con características básicas de regulación, y que aplique:

- Preservación de la complementariedad Estado-sociedad civil.
- Con capacidad para hacer cumplir la norma.

- Que regule a los proveedores privados al más alto nivel.
- Que regule la relación entre los distintos actores en un marco establecido y respetado por todos.
- Que cuente con una normatividad adecuada y suficientemente flexible, para el desarrollo de las distintas iniciativas.
- Que la normatividad sea de uso corriente y del conocimiento de los grupos y actores implicados.

Finalmente, las características enunciadas llaman la atención en función de que, en el fondo, se trata de lograr una transformación del rol que el Estado ha venido desempeñando. Esta transformación sólo es posible mediante la generación de una nueva cultura, cuya característica sea la de lograr una orientación emprendedora, en lugar de una orientación procedimental, capaz de fomentar una gestión de los recursos humanos flexible y profesionalizada, que estimule la competitividad entre proveedores, e innovadora en cuanto a la asignación de recursos.

Lógicamente la lista de características que se podrían enunciar es mucho más larga. Para el objetivo de este documento basta con mencionar que las transformaciones que la administración pública requiere, deben abordar temas que van desde la cultura del funcionario, del burócrata, hasta la voluntad política de los líderes en los más altos niveles, para que esas transformaciones puedan tener éxito.

Las transformaciones y reformas que se puedan emprender como consecuencia de los cambios acelerados que vive el país en el marco de la globalización, tendrán que esbozarse no como una reacción al cambio en el área económica, sino desde la perspectiva de una estrategia que le permita al Estado recobrar su capacidad de gestión, su compromiso con la sociedad de lograr un desarrollo económico y social real, y su adaptación a un entorno que seguirá siendo cambiante. En este documento se presenta una propuesta que debe ser consolidada pero que está orientada a constituirse en una alternativa para el análisis y la ejecución de las políticas públicas, de la capacidad de gestión del Estado en el ámbito social con mayor coherencia y efectividad.

3 La dimensión técnico-administrativa del cambio institucional.

Punto de partida. El objetivo de este capítulo es tratar acerca de los procesos de desarrollo de acciones para mejorar la gestión de la administración pública. Esta idea se suma al concepto de Estado moderno y concepto moderno de estado que se esbozó en el capítulo anterior. Un objetivo más amplio del presente capítulo sería el de buscar tratar de generar ideas lo suficientemente sólidas y sustentadas para lograr desarrollar un diseño de sistemas y herramientas novedosos que propicien la mejora de los procesos y de las organizaciones dedicadas a la prestación de los servicios públicos.

Evidentemente el Estado no se agota en la prestación de los servicios públicos (verdad de Perogrullo); existen otros procesos, otras funciones de gobierno fundamentales que están fuera de la esfera administrativa como lo es la seguridad nacional, la coordinación política (la política interna) e incluso la política exterior, que no serán tratados aquí.

En el caso de México es de particular importancia comprender que la administración pública tiene una tradición suficientemente acabada y completa, que se ha formado a lo largo de los años un tipo de ejercicio burocrático que en su momento fue sumamente efectivo pero que desde hace ya algunos años acusó sus límites y que ahora parece agotado. Me refiero al modelo tradicional (weberiano si se quiere) de burocracia.

Esto no ha sido un fenómeno privativo de nuestro país. Incluso la necesidad de realizar un cambio ha sido similar en el resto de países. El día de hoy, dentro de un mundo globalizado, con la interdependencia económica que vivimos, se ha hecho necesario realizar una adecuación de los procesos administrativos. A esto se ha conjuntado que la sociedad mexicana es cada vez más participativa y se mueve dentro de un contexto mucho más democrático que antes.

Dentro de este marco, el nivel técnico administrativo al que se está haciendo referencia permite proponer un eje doble de análisis. Dos ideas básicas sobre las que

podemos desarrollar cualquier idea de cambio: el nivel general del cambio y el nivel particular del mismo.

3.1 ¿El nivel general y el nivel específico del cambio?

El diseño de procesos de modernización administrativa, aquellos que son de carácter general, plantea para el conjunto de la Administración Pública mejoras significativas en la eficacia y la calidad de los procesos de prestación de los servicios que tienen a su cuidado. Este tipo de cambio sugiere la necesidad de un rediseño de las prácticas gubernamentales que estén orientadas a consolidar lo que se ha dado por llamar un *buen gobierno*. Pero además del buen gobierno, está la necesidad de observar cualquier propuesta de este tipo desde el nivel local, el estatal o el federal. Sólo de esta manera se puede realizar una propuesta bien orientada hacia lo que se ha dado por llamar buen gobierno.

La idea del buen gobierno ha llegado a nosotros como parte de una moda de la administración pública. Junto a ella llegaron también propuestas como la del New Public Management. Más allá de la discusión de las nuevas tendencias entendidas como modas, se debe de hacer un análisis de cuáles son los aspectos que se pudieran rescatar de cada una de las propuestas planteadas. En este trabajo se recoge, por ejemplo, parte de las propuestas que se realizan desde el planteamiento neo-institucional.

Es importante reconocer que hay dos ámbitos el general o federal de la administración pública y el local (municipal). Sin embargo, las propuestas tradicionalmente se han centrado en alguno de estos dos niveles, dejando de lado al otro. Existe una gran bibliografía de los procesos de modernización en el nivel municipal de gobierno para el caso mexicano.¹⁰³ Incluso hay estudios importantes dedicados a

¹⁰³ Dentro de la bibliografía dedicada al nivel local de gobierno y sus procesos de modernización se pueden revisar los textos de autores como Alicia Ziccardi, Roberto Eibenschutz, Tonatiuh Guillén López, Enrique

ciudades y estados y los procesos de transformación que han puesto en marcha y que viven. Los planteamientos del cambio y la modernización de la administración pública en el nivel Federal o global de un país como México, han sido múltiples. Para lo que este documento trata, hay propuestas y planteamientos, las más de las veces de origen gubernamental, dedicados al nivel federal de un posible cambio o modernización del quehacer de la administración pública.¹⁰⁴ Sin embargo se debe mencionar que un planteamiento general, de este tipo no puede y no debe estar desvinculado del planteamiento del cambio y la modernización del quehacer gubernamental en el nivel local.

México tiene tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Plantear una propuesta de modernización desde el nivel federal sin tomar en cuenta las especificidades y problemáticas del nivel local (municipal), está destinado al fracaso (quizá esa sea una de las mayores debilidades de los textos de Ramón Muñoz Gutiérrez). Por el otro lado, plantear que sólo son posibles los cambios en el nivel municipal (o para el caso, en el nivel Estatal) sin tomar en cuenta el alcance de estos cambios en el nivel federal limita en gran medida la multiplicación de la experiencia, por más exitosa que esta sea.

Es así como, cualquier planteamiento de cambio debe de ser operativo en y para los tres niveles de gobierno. En este trabajo se tratará de hacer una propuesta aproximativa en este sentido.

Dentro del esbozo de un concepto moderno de Estado y uno de Estado moderno, se explicaron algunas de las características que el Estado debe de tener. Quizás una de las más importantes tenga que ver con el diseño de una administración que conjugue ambos ámbitos de gobierno: el federal y el local. En la actualidad, la necesidad de poner en práctica políticas públicas efectivas ha llevado a diseñar proyectos que no tengan

Cabrero Mendoza, entre otros, que publica en su colección *Las ciencias Sociales* la Editorial Porrúa en conjunto con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹⁰⁴ Los más recientes son los de Ramón Muñoz Gutiérrez, actual jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. De este funcionario destaca el texto: Muñoz Gutiérrez, Ramón. **Pasión por un buen gobierno**. México, Ediciones 2000, 2001. Sobre este trabajo hay que decir que a pesar de que está basado en la experiencia del gobierno de Vicente Fox en Guanajuato, ha querido ser puesto en

dueño específico en la administración pública. Se trata de lograr propuestas de carácter intersectorial, por lo que la política pública resultante debe conjugar el esfuerzo de más de una institución de gobierno.

La coherencia de proyectos de naturaleza transversal e intersectorial, mejora de forma perceptible la existencia de mecanismos específicos orientados a la coordinación, así como a la vinculación con la dirección estratégica de las organizaciones, especialmente (pero no limitadamente) en el caso ámbito local. La consolidación de un Estado moderno en México supone la puesta en práctica de proyectos innovadores, que sean de carácter incluyente, en el que participen diversas instancias de gobierno y distintos grupos sociales.

3.2 Replanteamiento de los mecanismos de gobierno

Durante las últimas décadas la mayor parte de los países con democracias y con sistemas de Administración Pública desarrolladas han realizado la revisión y el replanteamiento de los mecanismos de gobierno. Estos mecanismos los han utilizado sus gobiernos para incidir en la realidad y para conseguir mejoras en el bienestar colectivo y en el progreso de esos países.

Esos estados occidentales se han abocado a una renovación profunda de las instituciones de gobierno y a su ámbito administrativo. El entorno económico, social y tecnológico ha ido cambiando las relaciones entre los distintos actores sociales, de la misma manera esas relaciones se han ido internacionalizando, con lo que se ha tornado imprescindible realizar una revisión profunda del funcionamiento de los sistemas de provisión de los servicios públicos.

práctica en el nivel federal a través del llamado "*Modelo estratégico para la innovación gubernamental*" y que no ha tenido el éxito esperado.

Muchas de las estructuras y procesos de acción del sector público se han revisado, y en los últimos años se han iniciado procesos de modificación con orientación y resultados distintos según el país de que se trate. Sin embargo se pueden identificar una serie de objetivos comunes en las intervenciones y en los cambios realizados por las distintas instituciones.

Objetivos comunes en los proyectos de cambio institucional en el sector público que son manejados en el nivel internacional son, entre otros:

1. Incrementar la eficacia.
2. Incrementar la eficiencia.
3. Introducir transparencia (accountability).
4. Introducción de responsabilización social.
5. Mejorar la calidad de los servicios.
6. Aumentar la capacidad de adaptación de las instituciones.

Existe un consenso en la creencia de que para que el sector público pueda continuar siendo el pilar fundamental del sistema colectivo de un país, es necesaria la introducción de cambios en su concepción, su diseño y su funcionamiento; a fin de que se pueda adaptar a las nuevas necesidades del entorno.

De esta manera, los viejos paradigmas que daban sustento a la Administración Pública han cambiado. Las organizaciones han tenido que orientar sus esfuerzos a trabajar en la mejora de la eficiencia y la calidad de sus resultados; de igual manera han tenido que ser más abiertos para ampliar sus opciones de adaptación a las exigencias del momento actual, ya que las relaciones clásicas de jerarquía vertical se han tenido que ir sustituyendo por relaciones de colaboración, transversalidad y mayor participación.

Las distintas organizaciones se van adaptando al nuevo marco de distinción público-privado, sobre todo en lo que se refiere a la provisión de servicios. Este marco

ha cambiado y esa distinción es cada vez más sutil. El escenario internacional actual aporta un mundo nuevo de experiencias y posibilidades orientadas a la innovación. Así como se ha transformado la distinción público-privado, también ha sufrido modificaciones la concepción del rol que deben desempeñar el Estado y el mercado. Lejos ya de las viejas creencias de que el Estado lo debía dominar todo, o de que se debe dejar al mercado actuar libremente, dentro del nuevo entorno internacional el planteamiento es lograr el mejor balance en la función de cada uno de estos actores fundamentales.¹⁰⁵

3.3 Bases para la modernización de la Administración Pública

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta dentro de la modernización reciente de las distintas administraciones públicas en varios países del mundo occidental, es que para lograr la modernización de la administración pública, este cambio debe estar fundamentado tanto en lo político como en lo económico.

Bases para el cambio de carácter político:

1. Orientación de servicio público
2. Énfasis en la calidad
3. Cliente como centro

Bases de carácter económico:

1. Orientación a la eficiencia mediante
2. Acciones contra déficit público

¹⁰⁵ Véase al respecto el planteamiento de José Ayala Espino **Fundamentos Institucionales del Mercado. México**, UNAM. 2002. 253 págs.

3. Políticas de reducción de gasto

Los objetivos que se persiguen, según se ha planteado es lograr un incremento en la eficiencia, en la eficacia y en la calidad. Esto se debe a que el objetivo es el de ubicar al usuario del servicio, al ciudadano como el eje central, receptor del cambio. Por otra parte estas han sido las tendencias por las que se ha movido el mundo en las últimas décadas. Los elementos que se requieren para que esto pueda llevarse a cabo son:

1. Nuevo marco de responsabilidades para la gestión pública
2. Nuevos sistemas y mecanismos de control
3. Estructuras flexibles y adaptables

En todos los procesos de reforma de las administraciones de los países europeos, e incluso de Estados Unidos y Canadá, se repiten tres o cuatro ideas básicas orientadas a lo que sería lograr una redefinición de la vieja idea de Estado de Bienestar con el fin de mejorarlo y mantenerlo:

- Redefinición de la frontera entre el ámbito de lo público y lo privado.¹⁰⁶
- Separar la política (la política pública y su evaluación) de la gestión (entendida esta como la prestación de los servicios públicos derivados de las políticas públicas aprobadas).
- Fomentar la participación de la sociedad civil (organizaciones establecidas con finalidades específicas) en la prestación de los servicios públicos.

¹⁰⁶ Aunque en este punto estamos haciendo referencia a las experiencias europeas fundamentalmente, es importante destacar el caso latinoamericano. Al respecto se puede ver el texto: Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echebarria; Carlos Stark. **Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos**. Caracas. CLAD, 2001. 255 pp. Particularmente, el trabajo de Spink trata sobre las orientaciones metodológicas de análisis para los estudios de casos sobre experiencias de modernización en la gerencia de las administraciones públicas. Es importante porque aporta evidencia acerca de la imposibilidad de tener un modelo único de reforma. También debe revisarse el texto: Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires, CLAD / Paidós. 1998.

- Introducir elementos de competencia entre los prestadores de servicios.

De manera más práctica, se abordarán cuatro tipos de cambio que se despegan a través de doce ideas sugeridas para repensar la Administración Pública.

Introducir un mayor protagonismo de las organizaciones sociales de la sociedad civil en la prestación de los servicios, así como en la regulación o autorregulación de sectores de actividad económica específicos. En cierta forma esto puede significar una transferencia de funciones, más no de responsabilidades, al sector privado.¹⁰⁷

- **Concertar:** sustituir la realización interna de actividades, con personal y recursos propios, por la prestación concertada o contratada de un proveedor externo.
- **Privatizar:** este ha sido un tema sumamente espinoso y lo seguirá siendo, se trata de transferir al sector privado bienes o empresas de titularidad pública, que el Estado (se dice) no tiene por qué administrar.
- **Reducir la regulación donde sea necesario:** racionalizar y simplificar las normas de un sector específico de actividad económica, poniendo en claro su volumen, complejidad y dispersión.
- **Eliminar regulaciones que obstaculicen el desarrollo:** reducir las limitaciones y obligaciones excesivas que se le imponen a la actividad privada.
- **Introducir mecanismos de mercado:** sobre todo aquellos mecanismos que estimulen las condiciones de competencia entre los organismos públicos.
- **Externalización de servicios de apoyo:** introducción de principios de mercado en las relaciones de las unidades públicas prestadoras de servicios con aquellas de apoyo interno.

¹⁰⁷ Se trata aquí del fortalecimiento del llamado "Sector público no estatal" ver Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria *Cit.-Op.*

- **Crear mecanismos internos:** crear un entorno competitivo entre organizaciones públicas prestadoras de servicios.
- **Nuevas políticas respecto a los proveedores:** establecer nuevas formas de relación con los proveedores de los recursos necesarios para la prestación de servicios públicos.
- **Incentivar la presencia de los usuarios:** reforzar la capacidad del consumidor individual (el ciudadano) para influir en las características de la prestación de los servicios públicos.
- **Libre elección de prestadores:** reconocer el derecho a escoger el centro o el tipo de prestación entre una gama distinta y novedosa de posibilidades de prestación pública o privada.
- **Nuevas formas de interacción con los usuarios:** mejora de las condiciones en que se efectúan las transacciones entre los ciudadanos y la Administración Pública.
- **Participación de organizaciones civiles:** en la aplicación de los servicios públicos o mediante una incidencia profunda en el diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas.
- **Aplicación de los servicios:** abrir la posibilidad de que, con financiamiento público, organizaciones civiles participen en la ejecución de programas y políticas de gobierno.
- **Incidencia en políticas públicas:** articular la participación de miembros de organizaciones civiles en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas y las políticas. Se garantiza la objetividad a través de un actor externo.

3.4 Posibilidades de aplicación.

Como se puede observar, no todas estas ideas pueden ser aplicadas en la totalidad de las actividades de una administración pública. Cada una de ellas es aplicable a alguna o algunas de las actividades que realiza la administración pública. Se trata de líneas de acción que se pueden desarrollar. Por ejemplo, la idea de crear mercados internos entre prestadores de servicios es solamente aplicable a las actividades directamente relacionadas con la prestación de un servicio final.

En la mayoría de los casos, se puede identificar una combinación de las ideas. Por ejemplo, la concertación con la sociedad de una actividad de inspección y control se ha de realizar con la introducción de una tasa. Por supuesto, esto supone la creación de un entorno político capaz de consensuar la implantación y la aceptación para cada una de los actores afectados.

Para orientar la reflexión, cada una de las ideas presentadas se puede relacionar con los distintos tipos de actividades que lleva a cabo la Administración, considerando las siguientes actividades fundamentales:

1. **Actividades de apoyo estratégico:** tareas de levantamiento de información, de análisis, de investigación de planificación de necesidades, de asesoramiento jurídico, etc. que permitan diseñar políticas públicas evaluarlas y tomar decisiones de carácter público.
2. **Actividades de programación, concertación y financiamiento:** tareas de programación de necesidades, de despliegue normativo, de determinación de condiciones de contratación y financiamiento de la prestación de un servicio público determinado.
3. **Actividades de promoción:** todas aquellas tendientes a inducir, modificar o eliminar comportamientos de los ciudadanos mediante campañas publicitarias, congresos, actos específicos, etc.
4. **Actividades de registro y autorización administrativa:** tareas administrativas derivadas de funciones reglamentarias: certificados, permisos,

- capacitaciones, revisiones, visas, homologaciones de competencias, registros, etc.
5. **Inspección y control administrativo:** tareas administrativas ligadas a la supervisión, comprobación y seguimiento de las actividades de registros y autorizaciones.
 6. **Actividad sancionadora:** tareas complementarias a las dos anteriores.
 7. **Creación de infraestructura:** actividades de creación y mantenimiento de infraestructura, como finalidad en sí misma (carreteras, puertos, etc.) o como finalidad indirecta para la prestación de servicios (escuelas, hospitales, teatros, etc.)
 8. **Prestación de servicios:** tareas que conforman la prestación directa del servicio público, con los usuarios como beneficiarios (sanidad, cultura, educación, etc.) o con prestaciones exclusivas (seguridad ciudadana, justicia, etc.). En este grupo se incluyen exclusivamente las tareas de contacto directo con los usuarios (por ejemplo: personal de atención a la salud) y quedan excluidas las tareas de apoyo (personal administrativo y de servicios generales).
 9. **Soporte interno al resto de las unidades:** actividades administrativas sin contacto directo con el usuario y que en general den apoyo al resto de los servicios (administración de personal, contratación, gestión económica, informática, etc.)

3.5 El apoyo al cambio

Cualquier propuesta de cambio institucional como la planteada hasta aquí, no puede ser llevada a cabo sin tomar en cuenta que el cambio lo llevan a cabo las personas, es por eso que cualquier acción planteada debe ser complementada con el cambio en las personas: son las personas las que llevan a cabo el cambio.

En un entorno donde emergen nuevos valores sociales, nuevas tecnologías, nuevas expectativas por parte de los ciudadanos; en un entorno de competitividad y exigencia de calidad, de crisis económica, etc. los procesos de adaptación a las nuevas demandas y requisitos se presentan como una necesidad estratégica para toda organización.

México está inmerso en un proceso de cambio con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados y servicios públicos que se prestan a la población. Es preciso realizar ejercicios de anticipación y proyección para poder dotarse de herramientas que permitan favorecer los diferentes aspectos en los que se deberá incidir y trabajar en los procesos de cambio.

El éxito de todo proceso de cambio en una organización depende de que sea previamente planificado y dirigido a nivel tecnológico, financiero y, especialmente, a nivel de los procesos relacionados con las personas, los empleados, de cada organización.

3.5.1 Motivación

Una de las finalidades que se persigue es la toma de conciencia de que los momentos de cambio del entorno, la configuración de una nueva realidad y exigencia social, impulsan a las organizaciones a la adaptación. La toma de conciencia de que entre organización y entorno ha surgido un desajuste es vivido, por lo general, como momento de crisis. Crisis que debe ser integrada como oportunidad de mejora y superación y no como negatividad y parálisis de la organización.

Ante la necesidad de un cambio se pueden desarrollar diferentes actitudes: esperar y ver qué sucede, el bombero o planificar y gestionar el cambio.

La primera de estas opciones, el *esperar y ver qué sucede*, puede permitir la realización de acciones alternativas a corto plazo; supone cautela y la vez no asunción de riesgo por parte de la organización. Esta actitud mantenida en el tiempo significa la negación a la evolución y adecuación a necesidades emergentes, el inmovilismo.

La segunda opción a la que hemos denominado como *el bombero*, puede resolver alguna contingencia y situación crítica a corto plazo; pero en el marco de una visión de futuro o a medio plazo nunca aporta garantías de solución reales. El ejemplo es claro, un bombero llega en determinado tiempo a apagar un incendio, la construcción que se quema será apagada; sin embargo, lo que se quemó posiblemente no tenga solución. A veces se quema un porcentaje pequeño, a veces grande.

Optar por estas dos opciones con frecuencia supone no haber analizado el riesgo del no cambiar.

Apostar por la anticipación y por tanto por la *planificación y gestión del cambio* supone haber tomado conciencia de la necesidad del mismo y de sus efectos, tener clara la voluntad de dirigir y gestionar el proceso, así como ser capaz de dotarse y utilizar las herramientas que sean precisas para favorecer el cambio y conseguir unos mejores resultados.

Los objetivos que se deben cumplir para lograr la planificación y gestión del cambio son:

- Identificar las dimensiones clave de todo proceso de cambio.
- Aportar instrumentos que ayuden a superar los elementos y factores limitantes que interfieren u obstaculizan los procesos de implantación de la estrategia.
- Mejorar las capacidades en los individuos para impulsar las adaptaciones necesarias en la organización.

3.5.2 Dimensiones y niveles del cambio

Se trata acerca de la identificación de las dimensiones que dentro de una organización deben tenerse en cuenta en el momento de plantear y planificar un proceso de cambio para poder prever todos aquellos proyectos o acciones que puedan o deban desarrollarse a lo largo del proceso de cambio.

Desde este enfoque organizativo podemos distinguir cuatro dimensiones que acontecen en la lógica y funcionamiento de una organización:

1. Liderazgo
2. Estructura
3. Personas
4. Procesos

Se entiende que solo mediante una acción equilibrada en cada una de ellas, según la naturaleza de cada proceso de cambio, se puede lograr realmente la adaptación oportuna de una organización a unos nuevos requisitos.

3.5.2.1 Liderazgo

La dimensión ***liderazgo*** es aquella que reúne los elementos que permiten el desarrollo del proceso que ha de servir de guía y dirección para la consecución de unos objetivos; en este caso, de aquellos objetivos establecidos en el proceso de cambio. En función de esta dimensión se proyecta una nueva visión para la organización; visión que impregnada de innovación siempre se dirigirá hacia el sello de la mejora de los resultados y la calidad. Con la dimensión de liderazgo se proyecta la imagen de la organización y el estilo de funcionamiento; es también a través de esta dimensión que la organización expresa su capacidad para asumir riesgos y por tanto su capacidad de gestión y utilización de poder por parte de sus equipos directivos.

3.5.2.2 Estructura

La dimensión ***estructura*** engloba aquellos patrones formales de interacción entre individuos, grupos y funciones de una organización. Su expresión se realiza a través de la definición de funciones -organigrama- y relaciones de una organización. Es habitual que los procesos de cambio se asocien a adaptaciones limitadas a esta dimensión. A menudo reformas en el organigrama de una organización son vestidos como verdaderos procesos de cambio. Así mismo, también a menudo el interés se centra más en el trabajo de la definición y adaptación de funciones y forma que en los

aspectos relativos a las relaciones que deben existir en una empresa; es decir, en precisar cada cual de que va a dar cuenta y a quien y en como se toman las decisiones.

3.5.2.3 Procesos

La dimensión de **procesos** abarca todas aquellas actividades que de bajo uno u otro orden desarrolla la organización para poder elaborar sus productos y con ellos cumplir con sus fines. En toda organización podemos distinguir dos grandes tipologías de procesos:

- Los procesos de soporte al funcionamiento de la organización (gestión de recursos humanos; gestión de materiales, etc.) Estos son los que permiten el óptimo funcionamiento de la organización.
- Los que se desarrollan para la obtención de los productos propios de la función y misión de la organización. Estos últimos deben su forma y contenido a la naturaleza de la organización.

Atender a la necesidad de adaptación de los procesos supone incidir en los ámbitos de la planificación de la comunicación y de la formación; a su vez comportará la revisión de la distribución del trabajo, de las operaciones que se realizan y consecuentemente será preciso adecuar los controles y los incentivos. Actualmente se acepta que el trabajo en la mejora y adecuación de los procesos supone uno de los mejores inductores del cambio en una organización; los pasos y logros en este campo pueden catalizar y favorecer la movilización de otros logros de otras dimensiones.

3.5.2.4 Personas

Finalmente tratar la dimensión denominada **personas** supone tratar a todas y cada una de las personas que componen la organización. Estamos atendiendo la dimensión más importante y estratégica, y de más compleja intervención pues la necesidad de cambio o adaptación va a tener que darse en los ámbitos de los valores, conocimientos y habilidades de las personas. Esto supone que las acciones deberán dirigirse a las esferas de la motivación y el compromiso que adquieren las personas.

Cualquiera que sea el conjunto de factores que hayan originado el cambio, su naturaleza y su dimensión deberá actuarse en cada una de las dimensiones que componen el “ser” de la empresa. Olvidar u obviar el trabajo en una u otra dimensión supone el no concebir a la organización como un sistema complejo que debe funcionar de forma harmónica y complementaria en cada una de sus planos.

3.5.3 Niveles

Otro de los aspectos a la hora de planificar y definir el trabajo a desarrollar en un proceso de cambio es la toma de conciencia de los distintos *niveles* en los que habrá de trabajarse. Cada uno de los niveles requiere de proyectos con alcance y complejidad diferente y por tanto es habitual que se requieran equipos de profesionales diferentes para el planteamiento y desarrollo de los mismos.

Básicamente podemos distinguir tres niveles: *nivel estratégico*, *nivel operativo* y *nivel individual*. Las acciones en el nivel estratégico nos permitirán definir y concretar los objetivos globales, el nivel operativo nos perfilara las acciones a desarrollar y el nivel individual nos facilitara el trabajo en el ámbito de los comportamientos y actitudes de las personas.

El cambio debe alcanzarse a los distintos niveles para ser realmente eficaz aunque se pueda trabajar en cada uno de ellos de forma independiente. Uno de los aspectos a tener en cuenta al plantear los proyectos es el factor tiempo; este repercute negativamente sobre todo en los niveles operativo e individual puesto que, entre otras cosas, el trabajar en ellos requiere de la participación de un buen número de profesionales de la organización y, por tanto, supone el haber proyectado ya el proceso de cambio como realidad.

3.5.4 Actores en un proceso de cambio. Reacciones y roles

En el desarrollo de un proceso de cambio son las personas el valor y elemento clave para su logro. Es fundamental distinguir y dotarse de los perfiles y equipos que sepan y puedan desarrollar los roles que se requieren en cada fase y proyecto. A continuación se presentan tres de los roles a desarrollar en una organización identificados como básicos para que el desarrollo de un proceso de cambio se lleve a cabo.

En primer lugar el rol *motor de cambio*, quien desarrolla este rol es el responsable de lanzar y proyectar la necesidad de cambio; es el máximo responsable del cambio; por ello deberá estar investido del necesario poder (autoridad y jerarquía) y deberá asegurarse la capacidad de tener compromiso real y maniobra con las propuestas que se realicen. En general este rol recae en una de las más altas jerarquías de la organización y la persona que lo desarrolla se visualiza a menudo como uno de los grandes líderes de la organización y es a su vez quien desarrolla la dirección del proyecto de cambio.

Los *agentes del cambio* desarrollan uno de los papeles más comprometidos en el proceso pues serán ellos los responsables de transmitir el cambio al resto de la organización. No solo mediante los medios de comunicación con el personal sino también mediante su comportamiento, actúan como espejo de los logros; su actitud es decisiva para la adhesión de más o menos personas; es decir, de la formación de una masa crítica necesaria para que el cambio sea una realidad. Para el desarrollo de este rol se requiere influencia, posibilidad de compromiso real con las propuestas. Se precisa disponer de información privilegiada, confianza por parte de la alta dirección de la organización, conocimientos y formación adecuados. Este rol habitualmente es desarrollado por la primera línea de mandos y mandos medios. Estos profesionales sin dejar su trabajo y funciones habituales dentro de la organización proyectan los nuevos mensajes e insertan los nuevos proyectos de adecuación cotidiana. Habitualmente, atendiendo a la naturaleza de su puesto de trabajo desarrollan el liderazgo de los subproyectos de innovación que les corresponden.

Finalmente trataremos de los **facilitadores**. Este rol se desarrolla por agentes que dominan la técnica y el método. Su función es dar soporte y asesoría al desarrollo de los proyectos y subproyectos que componen las acciones del proceso de cambio. A diferencia del grupo anterior es habitual que los facilitadores sean tanto externos a la organización -sería el caso de los consultores que intervienen dando apoyo y asesoría, de los formadores, etc.- como internos a la organización. En este caso, por lo general, se organizan en torno a unidades staff, generalmente próximas a la dirección del cambio; estas unidades desaparecen durante las últimas etapas del cambio; es decir no forman parte de la estructura definitiva de la organización. Sus funciones se centran en el seguimiento de los proyectos en marcha, trata y analiza los resultados de los mismos; aporta su trabajo al servicio de la dirección y los agentes del cambio.

De todo el conjunto de reacciones que puedan darse a lo largo de un proceso de cambio nos centraremos, atendiendo a su trascendencia, en las denominadas *resistencias*. Este es uno de los aspectos importantes a tener en cuenta al plantearse un proceso de cambio. Aun cuando este haya sido planificado en todas sus fases y alcance a todas las dimensiones y independientemente de la magnitud del mismo, siempre va a presentarse algún tipo de resistencias.

A raíz de su naturaleza podríamos distinguir o clasificar tres tipos de motivos por los cuales se presentan este tipo de reacciones:

Culturales: en el caso que las reacciones se centren en el ámbito de los valores de una organización; siempre habrá personas o grupos con interés diferente que no aceptaran los nuevos enfoques propuestos.

Políticas: se dan ante posibles cambios de funciones y responsabilidades; alguna de las personas de la organización se pueden sentir amenazadas ante la posibilidad de ser ubicadas en situaciones de poder diferentes y se sienten agredidas o desplazadas incluso antes de haberse planteado nuevos sitios de trabajo o que se les asignen nuevos roles.

Técnicas: este tipo se desarrolla en la esfera de las capacidades y habilidades que una persona debe poseer o es capaz de desarrollar para poder superar con éxito los

nuevos retos que le plantea la organización; a menudo, profesionales que llevan muchos años utilizando un determinado instrumento o desarrollando una actividad que dominan bien, ante la posible innovación, reaccionan con cierto temor.

De entre las tácticas a aplicar para prevenir o gestionar resistencias tenemos como fundamentales las acciones dirigidas a la **formación y comunicación**. Se debe proporcionar información clara sobre las bases del cambio minimizando así ambigüedades.

La **participación** es otra de las tácticas que debemos tener en cuenta para la prevención de reacciones adversas al cambio. Crear oportunidades y plataformas para los diferentes grupos o niveles de profesionales de nuestra organización para que actúen y aporten sus visiones en las diferentes fases del proceso es fundamental para mantener la motivación de las personas, para potenciar y crear una conducta constructiva con respecto al cambio propuesto.

Así mismo el desarrollo de acciones encaminadas al **apoyo y facilitación** (incentivos, externalizar emociones, etc.) también aportará elementos de soporte al proceso y canalizará posibles reacciones adversas.

Una de las tácticas que deberemos utilizar a menudo para gestionar las reacciones de los grupos con intereses distintos que vayan expresándose o detectándose a lo largo del proceso de cambio es la **negociación**. Será crucial saber acordar espacios de compromiso que permitan el desarrollo de nuestros proyectos. Habrá también de tenerse en cuenta que mecanismos como la **manipulación, cooptación y coerción** pueden ser necesarios de aplicar en caso de verse comprometido nuestro proyecto de manera que podamos seguir gestionando las resistencias y no perdamos el control del proceso cambio.

3.6 Metodología del cambio

Aquí se pretende ordenar en fases la relación de acciones relevantes que deben desarrollarse a lo largo de un proceso de cambio. Constituyen sólo una herramienta que nos sirve de guía y referencia para tener en cuenta y repasar las acciones clave que nos permitirán el éxito del proceso.

Hemos ordenado las acciones en cinco fases:

Fase I	Analítica. De diagnóstico
Fase II	Estratégica. De definición del cambio
Fase III	Operativa. Aplicación del Plan de acción
Fase IV	Proyección. De comunicación
Fase V	Monitoreo. De seguimiento y evaluación

3.6.1 Fase I Analítica. Diagnóstico

Las acciones a desarrollar en esta primera fase se orientan a conocer el punto de partida de nuestra organización. A identificar los motivos y retos a superar. Por ello, todas las acciones tendrán un mismo común denominador; este será la búsqueda y la captación de información que nos permita plantearnos la necesidad de cambio, su oportunidad y su factibilidad. Dentro de los ámbitos donde trabajar podemos destacar:

Análisis de la situación de nuestra organización en relación al entorno y factores internos que nos permita identificar los factores clave de cambio y la posición estratégica de nuestra organización (fortalezas, oportunidades amenazas y debilidades).

Historia de cambios anteriores que nos proporcionen información para poder orientar éxitos o prevenir errores.

Identificación individuos/grupos clave (relaciones de poder) tanto externos como internos de la organización que nos permita detectar núcleos de apoyo y prever posibles resistencias.

Análisis de expectativas y evaluación de necesidades que nos permitan definir de forma mas concreta los objetivos y nos permitan detectar posibles temas o aspectos conflictivos que puedan darse durante el proceso motivo de aparición de resistencias.

3.6.2 Fase II Estratégica. Definición del cambio

Esta etapa engloba las actividades encaminadas a definir *hacia donde vamos*. En ella deben plantearse la concreción de los horizontes del cambio. Así, se debe trabajar en orientar: la nueva *visión*, la *cultura*, la nueva *estructura*, los nuevos *procesos* y detectar las *necesidades de personal* (cambios y adaptaciones).

Otro de los aspectos a trabajar en esta etapa es concretar las estrategias de apoyo que van a utilizarse durante el desarrollo del proceso de cambio:

- Participación
- Formación y desarrollo
- Ajustes de personal
- Recursos: inversiones, etc.

En este momento del proceso de planificación del cambio es preciso planificar y prever las distintas etapas que en función de la naturaleza y magnitud del cambio propuesto deberán desarrollarse y definir los criterios de éxito y sistema de evaluación que se utilizarán para poder valorar el desarrollo de los proyectos y los logros conseguidos.

Como su propia denominación indica, las actividades mencionadas en esta fase se centran en la esfera del planteamiento estratégico de lo que deberá ser y hacia donde deberá dirigirse el cambio

3.6.3 Fase III Operativa. Plan de acción

Las actividades de esta fase se orientan a la creación de las herramientas que permitan ejecutar el cambio. Entre las acciones a destacar podemos mencionar:

- Elaboración de Visión y Misión.
- Determinación de la cartera de valores y formas de actuar que nos definan el nuevo enfoque organizativo.
- Presupuesto del proceso de cambio. Es fundamental dotarse de un presupuesto específico o bien identificar qué parte de los recursos de la organización van a utilizarse durante el proceso.
- Definición y formulación de los proyectos a desarrollar en las diferentes dimensiones y ámbitos de la empresa para lograr el cambio. De especial interés, dada su trascendencia, es la elaboración del programa de formación.
- Creación de equipos con base en la determinación de los proyectos que se hayan definido.
- Preparación de la comunicación interna y externa del cambio. Identificando los mensajes a promover y creando la imagen e identidad del cambio (logotipos, eslóganes, símbolos).

El trabajo en las actividades de esta fase supone en si mismo el inicio del proceso de cambio pues para su desarrollo es precisa la implicación de un número importante de personas de la organización. Y supone el inicio de los proyectos y desarrollo de acciones que permitirán el cambio.

Las dos siguientes fases que se presentan no deben concebirse como sucesivas en el tiempo a esta tercera. Aunque por su naturaleza y contenidos puedan identificarse como fases diferentes, su desarrollo debe ser paralelo.

3.6.4 Fase IV Proyección. Comunicación

Las acciones que se desarrollen en esta fase irán dirigidas a mantener la estabilidad del cambio; es decir fundamentalmente a reducir la ansiedad ante el cambio y a mantener la motivación y a procurar una actitud constructiva a lo largo de todo el desarrollo del proceso de transformación.

De los elementos clave a destacar en esta fase como instrumentos de apoyo podemos destacar:

- La Ejecución del plan de comunicación interno y externo.
- El programa o plan de apoyos e incentivos (formales e informales) al personal.

3.6.5 Fase V Monitoreo. Seguimiento y Evaluación.

Las acciones que engloba esta fase deben desarrollarse desde el inicio del proceso. Es fundamental obtener los datos necesarios para poder valorar el curso del proceso tanto en su vertiente de logros como de errores y dificultades. Es vital para el éxito del cambio detectar a tiempo posibles desviaciones para poder replantearse su reorientación y no comprometer los resultados del mismo.

Por tanto debe considerarse fundamental desarrollar actividades dirigidas a:

- Realizar revisiones periódicas y ajustes del plan de cambio.
- Fomentar el monitoreo participativo.
- Revisar los niveles de satisfacción internos y externos.
- Evaluar los logros mediante la aplicación del sistema de evaluación previsto.

3.7 Claves del éxito

Para finalizar se presentan algunos aspectos que fundamentan las claves de éxito del cambio. Un proceso de cambio desde el primer momento debe estar impulsado por un liderazgo centrado en la necesidad y capacidad de transformación y orientado en la nueva visión y misión definidas.

A lo largo del proceso debe promoverse la participación de mayor número de personas de la organización que sea posible. Los valores evocados deben ser asumidos y consensuados por la mayor parte posible de la organización.

Deben asignarse recursos específicos para el plan de cambio (económicos, humanos, etc.). Es importante la existencia de un responsable del cambio con un equipo específico de apoyo

Debe asegurarse que todas las personas de la organización conozcan las bases del cambio (Visión, misión, etc.) y como este afectara a cada uno.

La formación es un elemento fundamental para garantizar el éxito de los procesos de adaptación y aprendizaje de las personas a sus nuevos papeles dentro de la organización.

A lo largo de este capítulo se expusieron las necesidades de que se lleven a cabo transformaciones dentro de la administración pública. No es una moda, no es un deseo de un político que llega al poder, constituye una necesidad en vista de los cambios que se han ido dando dentro del entorno internacional. México no escapa a él.

Por lo mismo es imprescindible que realice los cambios que le permitan competir dentro del mundo globalizado a pesar de las limitaciones que tiene. Por eso mismo es necesaria la transformación.

Se expuso también que el cambio no se puede dar si se presentan opciones y alternativas limitadas, ya sea al ámbito federal o al local. Dentro de esta lógica, los argumentos expuestos permiten situarnos en una propuesta que es factible de llevar a

acabo en los tres niveles de gobierno y cubre las necesidades de ellos respetando su especificidad.

Es imprescindible, por ejemplo, lograr modificaciones en el ámbito municipal, sin embargo estas modificaciones se pueden llevar a cabo con el planteamiento propuesto (al igual que se han llevado a cabo con otros planteamientos) pero pueden ser coordinadas con acciones similares dentro del nivel federal o estatal.

Parece que se pueden realizar transformaciones mucho más modestas que, por ejemplo, las propuestas en los documentos de Ramón Muñoz Gutiérrez, pero que contienen el embrión de transformaciones de mayor profundidad.

Lo que se planteó es lograr modificaciones en la forma de relacionarse de los distintos agentes y actores que participan en el cambio. Si no se logra transformar los esquemas de relación, de manera que rompan las lógicas jerárquicas verticales, y se van suplantando por otras, más horizontales y participativas, no se podrá lograr tener al ciudadano como el eje de las acciones del gobierno. Los riesgos que se corren en estos momentos son: pérdida de legitimidad y creación de espacios de ingobernabilidad.

Acerca de la gobernabilidad, se puede mencionar que está relacionada a la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas, dando una conducción a la nación a través de los actos de gobierno¹⁰⁸. Pareciera que no es una gran exigencia. El problema aparece cuando pensamos en cómo ejercer dicho poder de manera democrática y de manera que contribuya a establecer un orden social democrático.

Como algunos analistas lo han expresado, la búsqueda de un orden de ese tipo es tratar de lograr la estabilidad institucional con participación ciudadana a fin de resolver los problemas sociales que la crisis ha producido¹⁰⁹. Para ello es necesario canalizar los intereses de la sociedad civil por parte del Estado a través del

¹⁰⁸ Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una Transición Incierta", **Nueva Sociedad** N° 128, 1993. pp 102-119.

¹⁰⁹ Como veremos más adelante, el tema de la participación ciudadana es mucho más complejo de lo que pudiera parecer. Véase al respecto, la excelente discusión que sobre el tema hace Nuria Cunill en su libro **Repensando lo público a través de la sociedad**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad / CLAD, 1997. En especial el capítulo II "Representación y participación social. La participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos".

establecimiento de puentes entre el ciudadano y el Estado. En este sentido es muy atinado decir que "La gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladar también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado, como flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político"¹¹⁰.

En este sentido de lo que se está hablando, lo que se está discutiendo, es la posibilidad de lograr un cierto nivel de coordinación y de cooperación entre el Estado y la sociedad.

Por ello es importante señalar que los aparatos institucionales bien diseñados constituyen una condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito de los procesos de gobierno. Dicho de otra manera, el rediseño y modernización de las instituciones no garantiza una eficiente gobernabilidad; pero una adecuada institucionalidad vinculada estrechamente a los factores reales de poder, ayuda al manejo de la relación con la sociedad pues es parte importante de la formula política imperante.

Al mismo, tiempo hay que señalar que el diseño y el establecimiento de una institucionalidad inadecuada pueden exacerbar los problemas y contribuir a que se produzca una catástrofe social y política. Los resultados finales de la mayoría de las políticas públicas que se logren aprobar, en el marco de una institucionalidad renovada, dependerán de los tres niveles de gobierno, desde el ámbito federal de las instituciones hasta el local municipal, que están encargados de su implementación.

De esta manera, las bases institucionales deben revisarse, deben de realizar una reforma para que, en una nueva etapa contribuyan a:

- aumentar la capacidad de gobierno,
- proporcionar claridad para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales,

¹¹⁰ Torres Rivas, Edelberto "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". **Nueva Sociedad** N° 128, 1993, pp. 88-101.

- mejorar la implementación de las políticas públicas,
- limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin llegar a la quiebra de la propia institucionalidad.

Una vez revisado el problema de las instituciones y la necesidad de enmarcar las posibles reformas de instituciones sociales dentro del marco más amplio de la llamada Reforma del Estado, podemos pasar a tratar el tema del papel de la gobernabilidad en este proceso.

4 Gobernabilidad democrática y gobernanza

Dentro de la discusión acerca de la democracia. El tema de la participación cobra un papel relevante. Esta afirmación también puede ser válida para el tema de la gobernabilidad. Son asuntos que en la actualidad no pueden más que ir unidos. Es decir, no hay democracia sin participación y no hay participación sin que exista un contexto democrático que así lo permita. Ahora bien, ¿cómo se ligan estos dos conceptos al de gobernabilidad?

En la actualidad tenderíamos a suponer que no puede haber gobernabilidad sin democracia o sin participación. Sin embargo, este punto de vista constituye un error. Se han dado casos de gobiernos de corte autoritario que han logrado consolidar un alto nivel de gobernabilidad; a la vez que hay gobiernos con un alto nivel de legitimidad basada en la democracia, pero que no han logrado establecer un amplio margen de gobernabilidad. De esta manera se puede afirmar que la discusión en torno a este tema pasa también a través de la lógica de modernización y fortalecimiento de las instituciones del Estado. De igual forma, este tema también lo debemos centrar en lo que se ha desarrollado aquí: la capacidad institucional del Estado. Es desde ahí que podemos encontrar elementos para la consolidación de la gobernabilidad ahora sí, de carácter democrático.

Una característica importante de este supuesto es que la gobernabilidad democrática encuentra, en gran medida, su sustento en la participación ciudadana. No se trata sólo de establecer las diferencias entre los distintos tipos de participación (desarrollados con anterioridad) que en última instancia no se presentan como arquetipos puros o tipos ideales, sino que siempre hay una mezcla de ellos en las acciones de los actores sociales. Se trata más bien de, en el contexto económico y político actual, de entender los nuevos roles que están desempeñando los distintos actores y el nuevo papel que debe desempeñar el Estado mismo.

Cuando se habla de gobernabilidad democrática, se da por sentada una capacidad del individuo y del ciudadano para participar activamente en aquellos temas que le interesan o que le afectan de manera directa; esto dentro de un contexto

democrático que se los permite. Desde la otra perspectiva, la estatal, de lo que se está tratando es en última instancia, de un proceso de consolidación y cooperación entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad. La participación cobra entonces otra dimensión para el análisis: la participación del individuo y del ciudadano dentro de cauces ligados a las instituciones, una acción que le permite discutir, deliberar y realizar acciones efectivas sobre el actuar cotidiano de las instituciones. Esto se puede traducir de muchas formas, desde una discusión para el diseño de una determinada política pública, hasta la incidencia en la misma a través de sus distintas fases, desde su formulación hasta su evaluación.

Es así que la participación forma parte central de la discusión acerca de la gobernabilidad democrática y del buen gobierno. Sin embargo, debemos partir de una definición clara. Más arriba se había mencionado que para Alicia Ziccardi, “La participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las ciudades existen diferentes formas de participación: social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan **ciudadanos** con derechos y obligaciones sociales, políticos, urbanos.”¹¹¹

Esta definición está orientada a explicar la importancia de la participación en el nivel local de gobierno. Para Ziccardi “es en el **ámbito local** donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la **dimensión social de la ciudadanía** e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan.”¹¹²

Por lo anterior se puede encontrar otra vertiente de explicación, si de lo que se trata es de hacer de los individuos, ciudadanos concientes, con derechos y obligaciones sociales, políticas, etc..., también necesitamos que el ciudadano participe de forma activa dentro de aquellas instituciones que prestan servicios y que son de carácter nacional, no solo en aquellas de carácter local. Esto se debe principalmente a que existe

¹¹¹ Ziccardi, Alicia. “Los actores de la participación ciudadana”. IIS / UNAM Pág. 2

¹¹² *Ibid.* Pág. 2

una experiencia de participación en el nivel local que puede ser redefinido para trabajar sobre los niveles regionales, estatales o incluso en los federales. La dificultad aquí estriba en como conciliar la participación ciudadana de que nos habla la Dra. Ziccardi, con la participación del ciudadano en organizaciones de carácter federal que poco o nada tienen que ver con la prestación de servicios en el ámbito local. En el último capítulo del documento se presentan una serie de experiencias en el nivel estatal que pueden ser aprovechadas en otros órdenes de gobierno.

La duda es pertinente en función de que la dinámica de una burocracia en el nivel municipal o estatal, no necesariamente es igual a la de una institución del tamaño o tipo de las de Seguridad Social o de Educación. En la actualidad, el gobierno municipal, aunque tiene mucho que decir sobre salud, seguridad social y educación, en la práctica, prácticamente no tiene ingerencia alguna o tiene muy poca, en el accionar de las instituciones encargadas de estos servicios. Esto se debe fundamentalmente, al tamaño, tipo jerárquico y estructura organizativa que tienen estas instituciones. La pregunta que salta a la vista es ¿cómo puede el individuo, el ciudadano en el ámbito local, tener ingerencia en las instituciones de otro nivel de gobierno? A primera vista, pareciera que la respuesta a esta interrogante se ubica más en el ámbito de la coordinación y cooperación.¹¹³

4.1 Instituciones y gobernabilidad

La lógica del presidencialismo mexicano permitió el uso de una serie de recursos extra-constitucionales, mismos que no necesariamente desaparecieron con la derrota de la PRI en las elecciones presidenciales del año 2000. Sin embargo, con la alternancia en el gobierno aparece la necesidad de que se lleven a cabo algunos cambios institucionales o que se remplacen esos recursos por mecanismos legales; esto, en la medida en que pueda llevarse a cabo. A partir de una modificación en el accionar del poder presidencial, las relaciones de esa institución con el resto de las instituciones de

¹¹³ Véase por ejemplo, cómo argumenta Alfonso Casanova la relación de la sociedad civil y la organización política en el caso cubano. Alfonso Casanova, "Participación popular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas", en **Memorias 2001. IBERGOP-México**. Miguel A. Porrúa. México, 2002, págs. 125-136.

gobierno y con las fuerzas sociales y políticas organizadas tendrían que ser, de ahora en adelante, de distinta calidad.

Lo anterior implica que los recursos de poder y las bases de legitimidad de las instituciones están cambiando y, por consiguiente, los arreglos institucionales y organizacionales con que trabaja el gobierno deberían ser modificados para hacerlos funcionales y congruentes con las actuales circunstancias. Este es un reclamo que no ha encontrado respuesta por parte del gobierno del Presidente Fox, ni por iniciativa propia, ni por tratarse de una transformación que debería de estar englobada dentro del proceso más complejo de la Reforma del Estado.

Al sistema político mexicano se le presenta un grave dilema con la aparición de conflictos políticos de diversas agrupaciones sociales. Este dilema acusa no sólo una inexperiencia en el accionar del equipo gubernamental, sino más bien, una pérdida de gobernabilidad en la medida en que la mayoría de las propuestas y acciones del gobierno están siendo puestas en duda o son altamente cuestionadas. Esta problemática, no resuelta por el gobierno, se ha instalado de manera casi permanente.

Ante este tipo de escenarios, de lo que se trata es de lograr una mayor capacidad de gobierno y, en especial, lograr que esa gobernabilidad sea democrática. Para gobernar bajo las nuevas condiciones (en el terreno económico una economía globalizada, mientras que en el ámbito político, un gobierno dividido) se requieren elementos políticos, organizacionales y técnicos más sofisticados y legitimados que los que se usaban con anterioridad bajo patrones más autoritarios cuando el gobierno contaba con otro tipo de recursos de poder.

Se trata de fortalecer la gobernabilidad no en su versión estrictamente tecnocrática (orientada al control), sino haciendo un uso correcto de los instrumentos políticos, institucionales y técnicos que favorezcan procedimientos más democráticos. En esta línea de razonamiento es importante precisar que se entiende por *gobernabilidad democrática* y señalar algunas de las dificultades que este concepto conlleva.

En este documento se sigue el planteamiento de Antonio Camou en relación con las dificultades de la gobernabilidad en los momentos actuales. Al respecto, este autor

señala que una vez que se alcanza cierto nivel de democracia formal, surge el cuestionamiento, por parte de los académicos, pero también por parte de la sociedad, con relación no ya a la creación y consolidación de agencias de gobierno, sino más bien con relación a que éstas no están siendo eficaces o eficientes en su desempeño (desde el manejo macroeconómico hasta cuestiones de orden público en general y seguridad por ejemplo). En este sentido, Camou cita a Richard Rose cuando dice que "lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino cómo se hace."¹¹⁴ De manera sucinta la gobernabilidad se basa en el grado en que el gobierno es capaz de:

- Fijar objetivos.
- Elaborar propuestas de políticas.
- Hacerlas aprobar.
- Tener la fuerza de implementarlas, manteniendo la estabilidad del sistema.¹¹⁵

En otras palabras, la gobernabilidad se relaciona con la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas. Al hacerlo se da una conducción a la nación a través de los actos de gobierno.¹¹⁶ Pareciera que no es una gran exigencia. El problema aparece cuando pensamos en cómo ejercer dicho poder de manera democrática y de manera que contribuya a establecer un orden social democrático.

Como algunos analistas lo han expresado, la búsqueda de un orden de ese tipo es tratar de lograr la estabilidad institucional con participación ciudadana a fin de

¹¹⁴ Antonio Camou "Estudio Preliminar", en Camou, Antonio. (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México. FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés. Págs. 15-58.

¹¹⁵ Este planteamiento se deriva del que hace Camou que habla de la necesidad de construir una nueva cultura para la gobernabilidad democrática: "esa nueva cultura de la gobernabilidad democrática vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia... las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar las sociedades más complejas; una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero que también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras; una cultura que logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico armónico". *Ibid.* Pág. 55

¹¹⁶ Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una Transición Incierta", en *Nueva Sociedad* N° 128, 1993. pp 102-119.

resolver los problemas sociales que la crisis ha producido.¹¹⁷ Para ello es necesario que el Estado canalice los intereses de la sociedad civil a través del establecimiento de puentes específicos entre el ciudadano y el Estado. En este sentido es muy atinado decir que "la gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladar también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado, como flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político."¹¹⁸ En última instancia de lo que se está tratando, lo que se está discutiendo, es la posibilidad de lograr un cierto nivel de *coordinación y de cooperación* entre el Estado y la sociedad.

Sin embargo, hay que señalar, tal como lo han advertido algunos analistas políticos, que la relación entre gobernabilidad y la democracia no es una relación simple.¹¹⁹ No basta con afirmar que mientras más democrático sea un régimen habrá más gobernabilidad o por el contrario que mientras más autoritario sea, habrá menos gobernabilidad. La relación es muy compleja y la historia reciente en algunos países de América Latina prueba que ha habido gobiernos fuertemente autoritarios que han carecido de toda capacidad de gobernar, mientras que otros gobiernos también autoritarios la han tenido y, por otra parte, ha habido y hay democracias que ejercen plenamente su capacidad de gobierno mientras otras no logran hacerlo.

Al respecto se ha afirmado que ambos fenómenos, la gobernabilidad y la democracia, están basados en principios antagónicos pues el primero responde a las bases reales de poder que garanticen la conducción y estabilidad en una sociedad mientras que el segundo responde al principio de representación de las mayorías a través de las elecciones. Pero es justamente el hecho de que la gobernabilidad y la democracia estén basados en fundamentos diferentes, pero no necesariamente

¹¹⁷ Como se vio en otra parte del documento, el tema de la participación ciudadana es mucho más complejo de lo que pudiera parecer. Véase al respecto, la excelente discusión que sobre el tema hace Nuria Cunill en su libro **Repensando lo público a través de la sociedad**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad / CLAD, 1997. En especial el capítulo II "Representación y participación social. La participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos".

¹¹⁸ Torres Rivas, Edelberto "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". **Nueva Sociedad** N° 128, 1993, pp. 88-101.

¹¹⁹ Camou, Antonio, *Ibid.*

opuestos, lo que permite comprender porqué algunos gobiernos autoritarios, que han manejado bases reales de poder, han logrado grados de gobernabilidad y porqué gobiernos democráticos manejando ambos criterios, el de la legitimidad de una alta votación y el de articulación de bases reales de poder, han sido capaces de lograr grados notablemente elevados de gobernabilidad.

Anotado lo anterior nos podemos centrar en el papel que deben desempeñar las instituciones. Si consideramos el rol central de las instituciones como *la gestión de los problemas sociales, económicos y políticos*, el desafío ahora es el de rediseñar el proceso de su institucionalidad y de sus formas organizativas, para darles una orientación democrática. Con ello lo que se propone es generar las estructuras, mecanismos y procedimientos que permitan crear una lógica técnica, administrativa y política, que pueda expresarse para articular los grandes y pequeños intereses de una manera democrática. El problema desde esta perspectiva no está sólo en la participación ciudadana, sino en cómo poner a disposición de gobiernos democráticos, las instituciones y organizaciones que les faciliten un desempeño eficiente.

Antes de discutir sobre las bases de un posible rediseño institucional y organizacional, es necesario señalar que a la *nueva* (por así decirlo) democracia mexicana será difícil de gobernar y conducir. No es cuestión de mera voluntad política, como se ha hecho creer en muchísimos casos, es cuestión de redefinición institucional, del cambio en el rol y desempeño del Estado y de la construcción de un ciudadano consciente de sus derechos y obligaciones.

Quizá los problemas y dificultades más graves que afectan, hoy por hoy a la democracia, tengan su origen en las profundas fracturas de la sociedad; en un sistema económico atrasado y desequilibrado; en un patrón de desarrollo que ha producido un grave desorden económico; en una fuerte concentración de la riqueza con la consecuente desigualdad extrema de sus habitantes. Otro elemento que debe ser tomado en cuenta es que el aparato productivo está constituido por empresas y organizaciones productivas que cuentan con una tecnología dispar y un buen número de ellas son poco productivas. Por su parte, el sistema político ha mostrado recientemente una historia de inestabilidad con una pesada herencia de autoritarismo y presenta ahora graves síntomas de una crisis de legitimidad.

Estas características plantean desafíos extremos a la gobernabilidad. No basta con decir que los problemas centrales se pueden empezar a resolver con una transformación y modernización económico-política de la nación en su conjunto. Admitido este punto central, se debe afirmar también que el proceso de modernización debe ser apoyado por la creación de capacidades institucionales que faciliten su desarrollo. En este sentido, la capacidad institucional puede tener una influencia positiva y puede ayudar a la solución de estos problemas. Esto, en el supuesto de que provea espacios y procedimientos para que la lógica política y técnica puedan operar de manera satisfactoria.

Por otra parte, los aparatos institucionales bien diseñados constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito de los procesos de gobierno. Dicho de otra manera, el rediseño y modernización de las organizaciones de gobierno no garantiza una eficiente gobernabilidad; pero una adecuada capacidad institucional vinculada estrechamente a los factores reales de poder, ayuda al manejo de la relación con la sociedad. Esta debe ser parte importante de la fórmula política imperante.

Al mismo tiempo hay que señalar que el diseño y el establecimiento de una institucionalidad inadecuada pueden exacerbar los problemas y contribuir a que se produzca una catástrofe social y política. Los resultados finales de la mayoría de las políticas públicas que se logren aprobar, en el marco de una institucionalidad renovada, dependerán de los tres niveles de gobierno, desde el ámbito federal de las instituciones hasta el local municipal, que están encargados de su implementación. De esta manera, las bases institucionales deben revisarse para que en una nueva etapa contribuyan a:

- Aumentar la capacidad de gobierno.
- Proporcionar claridad para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales.
- Mejorar la implementación de las políticas públicas.
- Limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin llegar a la quiebra de la propia institucionalidad.

Objetivos que, como hemos visto, constituyen aspectos centrales de la modernización de los gobiernos occidentales en la actualidad. Ahora bien, para hablar del cambio en la administración pública se tiene que hacer referencia a un nuevo contexto tanto en el nivel nacional, como en el internacional. Este contexto ha ido acompañado de transformaciones, que van del ámbito económico al social. También ha dado lugar a numerosos intentos de modernización, de transformación, de cambio en la administración pública.

Esta transformación, ha tenido un éxito en aquellos casos donde se conjugan una serie de elementos de orden político, económico y técnico-administrativo. No obstante los cambios no han sido totales. La mayor eficiencia y eficacia de una administración tendrá lugar cuando se apliquen una serie de mecanismos y herramientas novedosos en el quehacer de una institución; sin embargo, el que se den cambios al interior de ésta, no constituye una garantía de que se estén llevando cambios en otras instituciones o en el resto de la Administración Pública.

Otra esfera de cambio en la gestión de lo social debe ubicarse dentro de la lógica de la modernización del Estado. Se trata de conformar un Estado Moderno, con una administración pública más eficiente y más eficaz, pero dentro de una lógica institucional renovada y bien establecida.

Este punto es de vital importancia comprender y explicar el tema del interés público. Se debe partir de una comprensión clara de aquello que llamamos público, que en recientes fechas se ha dio desdoblado dentro de la discusión académica. Por ejemplo "Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal"¹²⁰.

¹²⁰ Al respecto resulta interesante retomar las nuevas concepciones de lo que se entiende por interés público. Ver Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires, CLAD / Paidós. 1998. págs. 25-56.

Por otra parte, es conocido por todos que el desarrollo y la evolución económica en las últimas décadas han perfilado un nuevo tipo de organización mundial en el terreno del ámbito económico; aunque sería ridículo pensar que este nuevo orden económico no tiene consecuencias claras en lo político y en lo social. Claramente, los efectos de este desarrollo y sus consecuencias se viven de distinta manera en los países que tienen un grado de desarrollo menor, tal es el caso de México y el resto de países de América Latina.

5 Tres experiencias recientes

El propósito de este último capítulo es el de presentar de manera resumida tres distintas experiencias recientes de renovación, modernización y cambio. No se trata de revisar las propuestas de reformas que forman parte de la agenda de gobierno. Por esto el presente documento no busca discutir acerca de las orientaciones, pertinencia, o contenidos de propuesta como lo serían las reformas energéticas, fiscal, laboral, etc.; se trata de presentar cómo, a partir de experiencias concretas, se han llevado a la práctica algunos proyectos que han cristalizado como experiencias de modernización en el acto de gobierno, que vale la pena revisar.

Es importante destacar que las experiencias que aquí se reseñan tienen la virtud de mostrar iniciativas de modernización y cambio en tres muy distintas ópticas y niveles de gobierno. Se inicia relatando la experiencia de la puesta en marcha de los Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad en la Secretaría de Salud. Este proyecto estuvo orientado a transformar la forma de relación al interior de un organismo público que presta servicios de salud a la población; se enfoca al incremento de la calidad, con lo que tiene como fin último incidir de manera directa en la satisfacción del usuario de esos servicios.

La segunda experiencia está encuadrada dentro del marco de buscar un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, trabajando además, a partir de apoyo económico de organizaciones internacionales. Este proyecto ha tenido una manifestación clara en dos entidades distintas de la República: Chiapas y el Distrito Federal. La orientación que define este proyecto es promover la participación ciudadana en la definición y desarrollo de proyectos específicos que generan organizaciones civiles.

Por último se hará un análisis de la propuesta del gobierno de la República en términos de modernización y transformación de la administración pública y del quehacer gubernamental en su conjunto. Este proyecto fue presentado por la oficina de la presidencia para la innovación y se titula: *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. El responsable de la oficina y del proyecto es Ramón Muñoz Gutiérrez. El objetivo de esta propuesta es el de poder cimentar las bases del cambio institucional

a partir de esta propuesta y consolidar la transformación de la administración pública nacional para finales del sexenio 2000-2006.

5.1 Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad (AGMC)

El proyecto que aquí se reseña es la experiencia de extensión de los Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad (AGMC). El proyecto se produjo tras la primera experiencia desarrollada en el año 2002 en tres estados (Chiapas, Querétaro y Zacatecas). Dicha experiencia tuvo el carácter de una prueba piloto, y permitió a la Secretaría de Salud obtener un aprendizaje relevante acerca de las ventajas y limitaciones de los acuerdos como instrumento para la gestión de calidad.

De esta manera es significativa la continuidad de los AGMC, tanto por la valoración positiva que tuvo la prueba piloto como por la decisión de extenderla en nuevos ámbitos territoriales. La continuidad del proyecto se presentó en tres diferentes niveles: a) el institucional, que habla de la aceptación en principio de la estrategia de la separación de funciones entre el nivel federal, el estatal y el operativo; b) el administrativo, que se refiere a la capacidad de poder incluir el AGMC entre los instrumentos de gestión prioritarios de la Cruzada Nacional por la Calidad (CNC); y c) el económico, toda vez que los AGMC requieren un financiamiento específico.

La extensión del proyecto de los AGMC a doce estados (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sonora y Sinaloa) que a su vez iniciaron el desarrollo de la estrategia federal del *Seguro Popular*, otorga a los AGMC la cualidad de ser un instrumento precursor de los futuros contratos de compra de servicios de salud de primer y de segundo nivel. No menos importante es también su dimensión interna como herramienta de gestión de servicios, que va a permitir la generación de las capacidades y habilidades comunicativas y directivas en el interior del sistema de salud.

Ahora se presenta una breve descripción del planteamiento de los AGMC así como del contexto en que estaba planteado que el proyecto fuera extendido. De ahí se plantean los objetivos generales y específicos que se manejaron durante el proyecto.

En México, al igual que en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, las instituciones de salud del sector público han mostrado un interés creciente por introducir en su seno y de forma explícita, organizaciones compradoras de servicios. Estas organizaciones trabajan a nombre de los usuarios —los ciudadanos que con sus impuestos y cuotas financian en última instancia la atención de salud— comprando servicios de salud a proveedores. Los proveedores, por su parte, son unidades —generalmente también dentro del sector público— que tienen una capacidad comprobada para ofrecer servicios de salud, como son los médicos y otros profesionales de la salud, las clínicas, los hospitales generales y de especialidad. Tanto compradores como proveedores de servicios públicos de salud, deben llegar a un acuerdo por medio de un contrato, convenio o acuerdo sobre los servicios a ofrecer, su calidad y precio. Este planteamiento es operativo para cualquier institución de servicio público que ofrezca un servicio al ciudadano, sin embargo, se ha desarrollado más dentro del sector salud.

Dentro de los sistemas de salud, se persigue separar las funciones de compra de las de provisión de los servicios, con lo que se espera complementar y en algunos casos sustituir un modelo de gestión basado en el control y la autoridad de la jerarquía, que muestra ya signos de agotamiento debido a que ya no genera mejoras significativas en la calidad de los servicios de salud y la eficiencia en el uso de los recursos.¹²¹

Se trata de realizar una gestión diferente de la función pública sin renunciar a ninguno de las responsabilidades fundamentales del sector público. Por eso es importante subrayar que los objetivos —garantizar la cobertura universal, mejorar las condiciones de salud de la población, y abatir las desigualdades en salud, entre otros—

¹²¹ La calidad de los servicios de salud se refiere al grado en que los servicios mejoran la salud de los individuos de manera congruente con las normas profesionales y responden de manera adecuada a las expectativas y valores de los pacientes. Las dimensiones de la calidad son: i) técnica; e ii) interpersonal. La eficiencia implica la relación favorable entre resultados obtenidos y costos de los recursos empleados.

no varían. Lo que varía es la forma de organizar y gestionar los sistemas nacionales de salud para alcanzar dichos objetivos. Este nuevo modelo se basa en la convicción que la calidad y la eficiencia del sistema nacional de salud se pueden mejorar introduciendo ciertos razonamientos de mercado en su lógica de funcionamiento o, al menos, de la gestión empresarial de lo público.

Se cuestiona del modelo tradicional que su estructura de incentivos no favorece la obtención de mejoras en la calidad y eficiencia. El esquema no permite vincular el presupuesto con las actividades, prevaleciendo el criterio histórico o inercial en la asignación de los recursos. Tampoco el personal es recompensado por su mejor desempeño, lo que implica en los hechos propiciar una cultura del mínimo esfuerzo, en deterioro de la calidad. Por último los directores de las unidades de salud no tienen autoridad sobre los recursos a su cargo debido a que el presupuesto y el gasto son aprobados y controlados a nivel central.

En contraste, la separación de las funciones permite la especialización de las actividades de compra y de provisión, de la que se espera se produzcan ganancias en eficiencia al concebirse y practicarse cada una con una óptica distintiva. Asimismo, se acercan los recursos y el control en la asignación de los mismos a donde están las necesidades, lo que favorece a las mejoras en la calidad. En este nuevo esquema se podría introducir también un elemento de competencia entre los proveedores, a manera de que éstos ofrezcan mayores ganancias en calidad.

El proceso de contratación entraña una negociación entre el comprador, que debe conocer bien las necesidades de los ciudadanos a los que representa en un contexto determinado y también la calidad de la oferta, y el proveedor, que generalmente ha sido quién dispensa la atención a una población determinada. En esta negociación es donde deben considerarse los requerimientos del primero y las posibilidades del segundo para entregar los servicios de salud pertinentes a la población, con una relación de costo-efectividad y de calidad previamente acordadas.

Tiene dos dimensiones: la relativa a la asignación de recursos y la referente a la productividad de los servicios.

El contrato —utilizado en el caso de proveedores extrainstitucionales— o el acuerdo, —cuando la relación es entre entidades de una misma administración— es el documento que establece las metas acordadas por ambas partes respecto de la cantidad y calidad de los servicios a proveer, los recursos disponibles para su cumplimiento y su precio.

Así pues, el contrato o el acuerdo puede establecerse en dos contextos diferentes: como un instrumento de relación entre una organización pública compradora de servicios de salud y los potenciales proveedores privados, o bien, como un instrumento de relación con compradores y proveedores públicos. En este último caso, dado que no es posible forzar su cumplimiento llevando el caso a tribunales de justicia, se habla de convenios o acuerdos de gestión.

En México nos encontramos en esta última situación: los AGMC son un instrumento de relación entre compradores y proveedores del sector público de salud. Los AGMC son portadores de un incentivo para lograr mejoras en la calidad, y apoyan a un sector público que avanza hacia la separación de funciones. El AGMC es un documento que compromete a ambas partes y que es también debe ser sujeto de negociación, seguimiento y evaluación.

En 2002, la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCE) estableció las bases mediante las cuales se concretó la implantación de los AGMC en tres Estados: Chiapas, Querétaro y Zacatecas. Como organización financiadora participó la Secretaría de Salud Federal, quien aportó los recursos económicos; las tres Secretarías Estatales de Salud, que se constituyeron como organizaciones compradoras, negociaron contraprestaciones económicas con cada una de las organizaciones de proveedores, vinculadas al cumplimiento de las metas convenidas para la mejora de la calidad de los servicios de salud; y las organizaciones de proveedores, representadas en este caso por diez y ocho unidades de primer y segundo niveles de atención, quienes fueron las encargadas directamente de implementar las mejoras de calidad. Los compromisos entre los financiadores y los compradores se establecieron mediante un acuerdo formal convenido durante el ejercicio. De esta manera, el instrumento de relación entre los compradores y proveedores de cada Estado fueron los AGMC.

Esta primera experiencia mostró evidencia sobre el potencial de los AGMC como un instrumento útil para la gestión de calidad en un entorno funcional caracterizado por una lógica relacional y una gestión descentralizada. También mostró que los AGMC pueden ser la plataforma para asignar los recursos de otros programas estratégicos, como es el caso del Seguro Popular.

Es por ello que para el año de 2003, y con base en los resultados de la experiencia piloto, se decidió extender los AGMC a doce Estados donde ya se había implantando iniciativas tanto la CNC como del Seguro Popular: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. Los ámbitos de intervención seleccionados para concentrar las mejoras fueron los de *Atención Médica Efectiva y Trato Digno*, contenidos en el Sistema de *Medición de Indicadores* de la CNC.

En el marco del proyecto, la Secretaría de Salud determinó contratar el apoyo externo para que realizara el diseño y acompañamiento del proyecto, con la finalidad de apoyar el desarrollo de habilidades directivas para la implantación de AGMC. Dicha responsabilidad recayó en el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, que resultó la institución ganadora del procedimiento por invitación restringida correspondiente.

Los objetivos del proyecto son, en cierto modo, también estrategias ya que probablemente superan en amplitud y contenido el ámbito estricto de la capacitación y acompañamiento, que han sido los ámbitos primordiales del mismo. En este sentido, los objetivos tuvieron una función emblemática muy relevante toda vez que explicitaron una política y una forma de hacer novedosa que impregnó a toda la organización.

Este aspecto es muy relevante de cara a la posibilidad de sostenimiento de los AGMC, en el sentido que definen toda una línea de actuación de la SSA: el uso de los objetivos como referentes estratégicos de la organización.

Objetivos generales

Los objetivos que se plantearon para el proyecto fueron los siguientes:

Desarrollar actividades de capacitación para los directivos de las Secretarías Estatales de Salud de los 15 estados donde se desarrollaran los AGMC, orientadas a:

1. Adquirir y mejorar los conocimientos sobre la separación de funciones en los sistemas públicos de salud como estrategia para el logro de sus objetivos y los principales instrumentos que se han y están desarrollando;
2. Adquirir o mejorar las habilidades de gestión de estos instrumentos;
3. Fomentar un cambio en las actitudes de los responsables y funcionarios que les permita ser agentes activos del cambio en los modelos de gestión de los sistemas de salud, especialmente en el área de la mejora de la calidad.

Este objetivo general, tal como se planteó, respondía la necesidad de utilizar la capacitación, en una doble estrategia *aprender haciendo* y de *formación de formadores*, que pretendía llevar los AGMC a los estados a través de sus responsables y líderes estatales capacitados para que reprodujeran y extendieran los aspectos conceptuales, instrumentales y metodológicos al conjunto de elementos organizativos que tendrían una responsabilidad en su implantación: la propia secretaria estatal de salud y los establecimientos de salud del primer y segundo nivel.

Objetivos específicos

Además de los objetivos generales se realizó una formulación de los objetivos específicos, misma que ayudó en la definición de las actividades, en el establecimiento de la metodología de trabajo y en la actitud que se quiso dar al proceso de capacitación. Estos objetivos específicos se plantearon como objetivos de logro sobre conocimientos y actitudes hacia aspectos relevantes de los AGMC:

1. Conocer los conceptos relacionados con la separación de funciones en el interior de los sistemas públicos de salud, sus antecedentes, su desarrollo, las principales aportaciones en el terreno de la gestión y sus logros más destacados.
2. Conocer cuales son las aportaciones y evoluciones más significativas que es posible alcanzar en el contexto de la implementación de los AGMC en las diversas estructuras del sistema de salud público mexicano.

3. Conocer las principales herramientas y la gestión de las mismas, identificando los aspectos más prácticos a desarrollar en el nivel local, que se desarrollan en el proceso de implantación de los AGMC.
4. Desarrollar un discurso sólido que le permita argumentar y divulgar el aporte conceptual de los AGMC en el contexto de los procesos de reforma de los servicios públicos de salud y desde una perspectiva local y buscando la integralidad del sistema y la participación.
5. Desarrollar una actitud proactiva hacia los retos técnicos que los AGMC van a plantear desde el punto de vista estatal y local con una vocación de apoyo decidido a las unidades de salud que subscriben AGMC, pero a la vez manteniendo el rol de autoridad sanitaria o comprador de servicios de salud.¹²²

Estos seis objetivos específicos fueron además de definidores de los procesos de diseño y guía para la planificación de las actividades, elementos determinantes para el planteamiento de la evaluación de los AGMC. En este sentido se puede decir que el diseño de la metodología cualitativa empleada como herramienta de evaluación los tomó como referentes, además de otros que fueron surgiendo en el desarrollo de las actividades, relacionados con el propio instrumento y su desarrollo y obtención de indicadores, los objetivos específicos de la consultoría.

El AGMC es el instrumento de relación entre las funciones de compra y de provisión de calidad en la prestación de los servicios de salud. Uno de los ejes de esta estrategia está en lograr una relación entre el acuerdo de gestión y la separación de funciones, todo ello dentro de la contratación como una nueva forma de realizar la gestión dentro del sistema de salud. El AGMC constituye el principal elemento tangible de la CNC en relación con los servicios de salud y por tanto tiene un fuerte valor emblemático. Además tiene una fuerza moral y jurídica, en el ámbito de las administraciones, esta característica le otorga un valor sustantivo.

¹²² SSA. Informe final de la asesoría. Diciembre del 2003

Por tanto, el AGMC vehicula la estrategia de la calidad y además es un documento que actúa funcionalmente como un contrato, ya que incluye la descripción de dos partes con voluntad de relacionarse, unos resultados a lograr en función de unas consideraciones generales y específicas en el campo de la atención médica y de la satisfacción del usuario de los servicios, la definición de las contraprestaciones en función de los logros alcanzados y un sistema de control del propio acuerdo. Por tanto el diseño general de los AGMC, en su parte formal, se fundamenta en la lógica contractual y a ella se refiere toda la operación y gestión de la calidad de los servicios otorgados.

Los elementos específicos más destacables del acuerdo, son la definición de las partes, de acuerdo a la adscripción a las diferentes funciones de compra y provisión (separación de funciones). Con carácter general, inicialmente se identificaron las secretarías de salud existentes en las entidades federativas por un lado, y las unidades de salud por el otro. Paralelamente se consideraron los papeles y responsabilidades que corresponden a la Secretaría de Salud, en el nivel federal y a los líderes de la CNC en los estados, así como al peso que juegan las jurisdicciones sanitarias y a su papel relativo. En este sentido fue conveniente iniciar en los estados participantes, un proceso de reflexión que permita visualizar los agentes principales de los AGMC y sus funciones así como sus niveles y ámbitos de relación.

En esta perspectiva se surgió que la Secretaría de Salud en el nivel federal actuara como entidad rectora, especialmente a través de la CNC, y como financiador de los estados a través de aportes financieros a las secretarías estatales de salud. Las secretarías estatales de salud actuarían entonces como compradores de servicios, específicamente de la calidad de los mismos (para los objetivos del proyecto), y asumirían este rol como parte en los AGMC. Las unidades de salud de primer y segundo nivel, dentro de esta lógica, actuarían como proveedores de servicio y serían la contraparte de los AGMC.

5.1.1 Evaluación y propuestas

La división presentada hasta aquí no resulta nunca tan pura; habría que definir el rol de las jurisdicciones sanitarias. A lo largo de la implantación de los AGMC, de las

actividades comprometidas para alcanzar metas específicas en cada una de las unidades, las jurisdicciones sanitarias desempeñaron un papel determinado, que fue desde acciones de coordinación y seguimiento del proyecto, hasta aquellas como brazo ejecutor del líder de calidad. Lo anterior, como resultado de la especificidad en cada estado en donde se llevó a cabo el proyecto. Debido a la posición desempeñada, se puede proponer que las jurisdicciones sanitarias actúen, al menos como posición de partida y como posibilidad, como facilitadores de las unidades en los procesos de trabajo relacionados con el logro de los objetivos de los AGMC y, también, como facilitador en las relaciones entre las partes, secretaría de salud y unidades, en la negociación y el establecimiento de los acuerdos, sin descartar su implicación en la monitorización y evaluación de los mismos.

En relación con los contenidos de los acuerdos se propuso que su contenido fuera producto de un proceso de planificación mínima, que tenga en cuenta la información disponible y los problemas y necesidades detectados en relación con la estrategia de la CNC, pero que mantenga la enunciación de los ámbitos de intervención de acuerdo con la taxonomía empleada por la CNC. Esta homogeneidad en el tratamiento de las áreas de intervención puede permitir un análisis más homogéneo. Especialmente si, para algunas finalidades, se quiere realizar una agrupación para una evaluación de conjunto en la que coincidan muchos estados en un mismo ámbito de intervención. Se propone que en cualquier caso sea quien tiene la responsabilidad en la función de compra quién proponga los ámbitos de intervención.

Los aspectos económicos vinculados al logro de los objetivos de los AGMC deben también formar parte del diseño del acuerdo, con el grado de especificidad que permita visualizar la contrapartida por el logro, o las penalizaciones correspondientes. Como elementos de diseño debe considerarse, en cada estado, el reparto por niveles, por unidades y por nivel de esfuerzo. En el interior de cada AGMC por cada ámbito de intervención y las ponderaciones que procedan.

Por otra parte, los AGMC confinen un aparato normativo-jurídico sustancial, ya que en el fondo constituyen una contratación entre dos partes. Es deseable que este aparato sea lo más sencillo posible, pero que delimite con claridad la importancia de los compromisos contraídos entre las partes. Asimismo se debe contar con algún capítulo

que contenga la delimitación y alcance claros del propio acuerdo, así como las acciones a seguir (e incluso sanciones, de ser necesarias), en el caso en el que no se logren los objetivos contenidos en el documento. Por último, es necesario que este aparato jurídico sea conocido con la mayor premura posible, por los departamentos o agencias jurídicas de las secretarías estatales de salud de cada uno de los estados participantes para, que al contar con la información, puedan realizar los ajustes propios de la especificidad de cada estado.

Esta tipología de diseño de los AGMC, ha sido presentada en las actividades de capacitación, como una tipología estándar que permita realizar adaptaciones específicas para cada situación particular y situarlas como elementos dialécticos en la negociación de los acuerdos con cada unidad de salud.

5.1.2 Resultados

Dentro de las conclusiones que se pueden observar del proceso, se debe mencionar que los AGMC son un instrumento central que hace viable la gestión de calidad en un entorno descentralizado. Esta experiencia no solo se encuadra en el desarrollo de la estrategia de la CNC sino que pretende ser el elemento embrionario de los contratos de compra de servicios para impulsar el Seguro Popular.

Desde 2002, la DGCES, implantó los AGMC en tres Estados: Chiapas, Querétaro y Zacatecas. La continuidad de los AGMC estuvo fundamentada en la garantía de la presencia de tres ámbitos de actuación diferenciados: a) el institucional, que habla de la aceptación en principio de la estrategia de la separación de funciones entre el nivel federal, el estatal y el operativo; b) el administrativo, que se refiere a la capacidad de poder incluir el AGMC entre los instrumentos de gestión prioritarios de la CNC; y c) el económico, toda vez que los AGMC requieren un financiamiento específico que ha sido desembolsado en el segundo año de aplicación del proyecto.

Esta estrategia de extensión, de alcance tan ambicioso a partir del segundo año, planteó retos metodológicos para la implementación dada aún la poca experiencia acumulada, la complejidad organizativa y el escaso tiempo para llevarla a cabo.

La creciente difusión e interiorización de los conceptos de la CNC en el sistema de salud y, específicamente, en los estados propició una situación en la que el desarrollo metodológico relacionado con los AGMC fue la parte substancial frente a la conceptual. No obstante, cuando la CNC se constituye en el referente visible de la separación de funciones (rectoría, financiación, compra y provisión) en el sistema de salud y utiliza los AGMC en el ámbito de un proceso de negociación, está promoviendo un nuevo estilo de gestión del sistema que requiere un nivel de comprensión profundo.

Como elementos conceptuales ligados a los AGMC, además de los mencionados de la separación de funciones, están la eficacia y la eficiencia; el *hacer correctamente las cosas correctas*; la cultura de la negociación y del pacto; el trabajo por objetivos; la autonomía, la responsabilidad y los incentivos; y la orientación hacia las necesidades y satisfacción de los usuarios del sistema de salud.

El objetivo de la capacitación dada durante el proyecto era que los responsables de las secretarías de salud de los estados y los líderes de la CNC estuvieran en condiciones para negociar con las unidades de salud de primer y segundo nivel seleccionadas, los AGMC. Esto implicaba, además de un conocimiento de los contenidos contractuales y de las estrategias y metodologías de negociación, definir cuáles eran las áreas de trabajo de los acuerdos en relación con la atención médica efectiva y la satisfacción de los usuarios. También representó realizar una priorización sobre la contraprestación económica a aplicar en cada caso basada en el logro de los objetivos pactados.

Las actividades de capacitación que se diseñaron para el logro de estos objetivos fueron la adquisición o mejora de conocimientos sobre la separación de funciones en los sistemas públicos de salud como estrategia para el logro de sus objetivos y los principales instrumentos que se desarrollaron; la adquisición o mejora de las habilidades de gestión de estos instrumentos; y el fomento de un cambio en las actitudes de los responsables y funcionarios que les permitiera ser agentes activos del cambio en los modelos de gestión de los sistemas de salud, especialmente en el área de la mejora de la calidad.

Los logros obtenidos en relación con los objetivos de los AGMC fueron en la gran mayoría de unidades de la casi totalidad de los estados o del 100% o sensiblemente superiores. Este hecho habla de algún desajuste en la negociación de objetivos que se consiguen con tanta facilidad y por tanto pierden su significado como objetivo, sea porque se pactan demasiado bajo, porque las actividades para su logro son poco complejas o porque son pocos indicadores que permiten concentrarse en algunos cuando existiría la capacidad para incrementar la exigencia.

Esto tiene también sus aspectos positivos en el sentido que los acuerdos se pueden cumplir, que los profesionales de las unidades vivencian el logro de los objetivos, que las contrapartidas son tangibles y se adecuan a lo pactado, que se ha desarrollado un esfuerzo de gestión en torno a un objetivo cuantificado que ha redundado en una mejora atención médica y/o un mejor trato al usuario.

Las estrategias puestas en marcha tienen también un importante componente de estímulo a la gestión y de recuperar valores de las organizaciones. Tanto en la relaciones entre la SSA y las secretarías estatales de salud como entre éstas y las unidades de salud. En este sentido el papel, a veces ambivalente, que han jugado las jurisdicciones sanitarias también ha sido relevante.

La demostración de la sostenibilidad del proyecto en la triple vertiente apuntada: institucional, administrativa y económica son las dudas que más se plantean a raíz de la evaluación. Este aspecto contrasta con la expectativa generada en las unidades y la acogida positiva delante de la constatación de los incrementos de la calidad por parte de la población usuaria.

Las distribuciones de los indicadores de atención médica efectiva y trato digno muestran una amplia dispersión de los resultados (ver anexo 1), es decir que las unidades médicas presentan condiciones muy variables en cuanto a su fijación de metas, logros y cumplimientos, esto puede producir poca capacidad de comparación en los resultados y por otro lado que las unidades médicas estén reportando cuestiones muy diferentes en la evaluación para construir sus indicadores finales y reportar sus resultados. Otro aspecto es que dichas distribuciones tienen tendencias a la baja que significa poca capacidad para establecer metas, logros y cumplimientos de amplio

espectro y que impacten la calidad total en el servicio. Por último las correlaciones entre atención médica efectiva y trato digno no son relevantes implica una falta de coordinación en las unidades de salud para intentar alcanzar resultados de calidad en ambos aspectos del servicio, ya que logran uno de ellos y parecen descuidar el otro, no existiendo una correspondencia que tendría que ser necesaria para toda unidad de salud, esto es atención médica efectiva y trato digno con calidad otorgado de forma conjunta.

Se presenta en seguida una síntesis de los resultados en cada uno de los estados participantes del proyecto de AGMC:

1. En Aguascalientes, y siguiendo un esquema de trabajo impulsado desde el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (IESA), los centros de salud implicados en el proyecto trabajaron principalmente sobre los indicadores de atención médica efectiva. En segundo lugar se abordó el tema de trato digno, especialmente en lo concerniente al tiempo de espera.
2. En Baja California, las prioridades para la definición de los ámbitos de intervención estuvieron dadas de manera diferenciada. Los hospitales realizaron sólo indicadores de trato digno, especialmente en lo concerniente al tiempo de espera; mientras que los centros de salud trabajaron sobre los indicadores de atención médica efectiva, y con menos frecuencia se abordaron los de trato digno.
3. En Chiapas se trabajó de una manera peculiar. Esto se desprende tanto de los indicadores propuestos, que fueron los mismos para las 7 unidades participantes, como de los valores de cumplimiento que se obtienen para los 4 indicadores de trato digno, que son iguales para todas las unidades.
4. En Chihuahua, las prioridades para la definición de los ámbitos de intervención estuvieron dadas de manera balanceada en los centros de salud, ya que trabajaron con indicadores de atención médica efectiva mayormente, pero también de trato digno. Por su parte, el hospital participante realizó indicadores de trato digno.
5. En Guanajuato se denota una priorización en los ámbitos de intervención muy enfocado a la situación específica de cada uno de las unidades participantes. Hay

- una diferenciación entre el primero y el segundo nivel de atención. En general en otros estados el hospital participante realizó indicadores de trato digno; mientras que en el caso de Guanajuato, los hospitales trabajan exclusivamente atención médica efectiva.
6. Los resultados presentados en Guerrero denotan la preocupación por trabajar con problemas específicos de cada una de las unidades participantes. De ahí que sean poco uniformes los indicadores trabajados.
 7. En Hidalgo, tanto las unidades de primer nivel como las de segundo nivel dieron más prioridad a aquellos indicadores de atención médica efectiva. De hecho el hospital participante sólo trabaja en estos ámbitos de intervención.
 8. En Jalisco, los resultados presentaron un desbalance de dos maneras, tanto en lo que se refiere al tipo de ámbito de intervención trabajado y al número de indicadores abordados. Las unidades de primer nivel trabajaron indistintamente trato digno y atención médica efectiva. Hay un hospital y un centro de salud que rebasan con mucho el 100% de cumplimiento.
 9. En Morelos trabajaron 5 unidades aunque no se contó con la matriz de evaluación de una de ellas. Sobresale el hecho de que se abordaron principalmente indicadores de atención médica efectiva. Los resultados siempre fueron altos y las metas alcanzadas rebasaron con mucho los planteados desde el principio. El número de indicadores propuesto para cada unidad denota la intención de realizar mejoras en ámbitos específicos de cada unidad.
 10. Oaxaca fue de las pocas entidades que trabajaron exclusivamente indicadores de atención médica efectiva. Los de trato digno sólo se abordaron para el caso del segundo nivel de atención.
 11. En Sinaloa se presenta un desbalance en la selección de los indicadores seleccionados. Las unidades de segundo nivel de atención tratan principalmente indicadores de trato digno, mientras que las de primer nivel priorizan la atención médica. En ningún caso se alcanza el 100% de la meta planteada.
 12. En Sonora, se presentó una situación especial: se trabajó fundamentalmente en unidades de 2° nivel, sólo se seleccionó a un Centro de Salud. Por esta razón, existe una diferencia especial con el resto de los estados. En general se presentó un desbalance en la selección de los indicadores: las unidades de

segundo nivel de atención trataron exclusivamente indicadores de atención médica efectiva (esto también se relaciona con el hecho de que estas unidades dan consulta externa). En ningún caso se alcanza el 100% de la meta planteada.

El estado que más se dispara en el cumplimiento global es Morelos, con 126%. Esto se explica en función de que en las unidades de Morelos, por lo general hay algunos indicadores de atención médica efectiva para el cual se obtuvo un cumplimiento muy alto, incluso de más del 150%. Por otra parte, el estado que menor grado de cumplimiento global tuvo fue Guerrero, con 88%.

En lo que se refiere a los indicadores de atención médica efectiva, se puede mencionar que la mitad de los estados alcanzó o rebasó el 100% de cumplimiento, mientras que la otra mitad no lo hizo. El rango de aquellos estados que no alcanzaron el cumplimiento en un 100% va del 88% (Guerrero) al 98% (Sonora). Estas diferencias nos permiten proponer que se realice un ejercicio donde se pueda establecer con claridad las causas por las que no se cumplió, mínimamente, el 100% esperado.

Cuando se trata de metas de atención médica efectiva, se realizaron acciones específicas sobre los expedientes de los pacientes en los principales ámbitos de intervención (IRAs, EDAs, Atención Prenatal, Paciente Diabético y Paciente Hipertenso). En principio, se trata de acciones de mejora que inciden sobre el proceso y es posible que se puedan sostener a mediano y largo plazos.

En tanto, acerca de los indicadores de Trato Digno, se puede mencionar que la mayoría de los estados alcanzó o rebasó el 100% de cumplimiento, mientras que el resto no lo hizo. El rango de aquellos estados que no alcanzaron el cumplimiento en un 100% va del 81% (Guerrero) al 99% (Chihuahua).

Al tratarse de metas de Trato Digno, las acciones realizadas apuntan más hacia las actitudes de los profesionales de las unidades operativas. Se trata de acciones de mejora que no necesariamente tienen una incidencia sobre el proceso y es posible que se puedan no ser sostenidas con la misma efectividad a mediano y largo plazos.

5.1.3 Lecciones aprendidas

Los AGMC son unos instrumentos útiles y eficaces para desarrollar una gestión novedosa, estimulante y creativa de los servicios de salud. Además de ser embriones de futuros instrumentos en un contexto de desarrollo del sistema de salud basado en la separación de funciones.

Los métodos de introducción de la estrategia de la cruzada y de los AGMC en los estados pueden realizarse con métodos de trabajo de bajo costo y alto impacto, siempre se disponga del elemento humano con actitud, formación y capacidad para llevarlo a cabo. Los AGMC requieren de liderazgos personales claros en los cuatro ámbitos de expresión: SSA, Secretarías de salud de los estados, jurisdicciones y unidades de salud.

Los procesos de negociación y pacto de los AGMC suelen tender a ser negociados a la baja en cuanto a los objetivos a lograr. La prudencia, el deseo de éxito, las dificultades para asumir riesgos, la inexperiencia, la falta de mayor información pudieran estar en la base de esta constatación.

La estrategia de la CNC es una estrategia sostenible si se dan cita los elementos de liderazgo intelectual, recursos económicos y gestión administrativa de los mismos y aprovechamiento de las capacidades de gestión que ofrece el AGMC.

5.2 Modelo de coinversión¹²³

El modelo de coinversión en México surge de la participación e interés, tanto de una agencia de cooperación internacional (Novib y Oxfam), como de la actividad profesional de una consultora, Espiral Consultora S. C. (Ahora Puentes Sociales Sur, S. C.), dedicada al fortalecimiento institucional. Para que el modelo pudiera ser aplicado fue necesario contar con la voluntad política de un actor central: la autoridad nacional. En el caso de México, el modelo se ha puesto en marcha en el estado de Chiapas (con Pablo Salazar Mendiguchea) y en el Distrito Federal (a partir de Cuahutémoc Cárdenas-Rosario Robles, y Andrés Manuel López Obrador).

El modelo de coinversión es la conjunción de esfuerzos para alcanzar un objetivo común a los actores participantes. Es un esfuerzo de cofinanciamiento entre diversos actores para alcanzar objetivos fundamentales en las áreas del bienestar y del desarrollo, así como en la organización democrática. Este proceso no tiene como fin único la canalización de recursos a objetivos específicos de desarrollo y de organización, sino que busca potenciar tales recursos en lo que es o debe ser concebido como el *campo de coinversión*.¹²⁴

El campo de coinversión está definido de la siguiente manera: es el espacio creado en el que se llevan a cabo las relaciones que se construyen, formalizadas o en “usos y costumbres”, entre las organizaciones sociales y civiles que participan en el proceso, las agencias o instituciones financiadores y los dispositivos o agentes que acompañan el proceso de coinversión. El objetivo de estas relaciones es:

- Generar economías de escala y potenciar capacidades complementarias.
- Tener una red funcional y común de información.

¹²³ La mayor parte del material que se presenta en este apartado proviene de Espiral Consultora S. C., ahora conocida como Puentes Sociales Sur, S. C. y es documentación interna, desde informes hasta presentaciones en Power Point. Para el caso de las citas se apuntará el tipo de material utilizado.

¹²⁴ Presentación del modelo de coinversión. Espiral Consultora S. C. s/fecha

- Generar espacios comunes de capacitación y de aprendizaje en fortalecimiento institucional, en los sistemas contables, administrativos y de organización, así como en las áreas culturales, sociales y productivas.
- Formular propuestas –y planteamientos críticos, en su caso- de políticas públicas.

Este modelo plantea la participación de tres actores esenciales:

- Actores sociales o civiles organizados
- Una entidad gubernamental, local o estatal
- Una o varias entidades de la cooperación internacional

Estos actores establecen un *pacto o convenio de coinversión* en un área de interés común. Este convenio se realiza siempre dentro del marco de gestión y beneficio de los actores sociales o civiles locales comprometidos en el proceso.

Una característica básica del modelo es la participación activa de las tres entidades comprometidas en el proceso. Esto es así porque, además de los recursos de inversión entregados por los agentes financiadores (cooperación internacional y gobierno local), entran en juego los recursos y aportaciones propios de las organizaciones sociales y civiles participantes. Esto se hace así porque se busca generar un espacio de corresponsabilidad por parte de los actores beneficiados.

De cualquier manera, hay una serie de convicciones comunes que deben ser compartidas por los actores involucrados en el proceso:

- La democracia se extiende y se fortalece a partir de la organización viva y directa de los sectores sociales en condiciones de penuria relativa.
- El desarrollo no puede ni debe ser “dictado” o normado “desde arriba”, en el escritorio o en las pantallas de las computadoras: tiene que construirse con y desde los actores sociales implicados.
- La convicción común de los financiadores debe ser que los “problemas de pobreza” o del desarrollo no se resuelven sólo ni fundamentalmente por los montos del recurso disponible -o por la “pertinencia técnica” de la inversión-,

sino por la capacidad de núcleos sociales específicos para (auto) organizarse democrática y funcionalmente en el manejo y en la gestión de esos recursos¹²⁵.

El modelo, para que pueda operar, requiere de la participación de un agente externo, este agente lo puede constituir una instancia civil que medie la intervención de los agentes financiadores, y que cuente con la confianza de los tres actores propuestos en el modelo de coinversión. Este es el modelo, la pregunta ahora es ¿cómo fue aplicado en los casos de Chiapas y el Distrito Federal?

5.2.1 Programa de Coinversión Gobierno del Distrito Federal, Novib y Organizaciones Civiles y Sociales

El programa surge cuando se unen los esfuerzos en un proyecto por parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la agencia internacional de cooperación holandesa Novib y el trabajo especializado de Espiral Consultora, S. C. Es preciso señalar que, como en la mayoría de los proyectos que involucran a una autoridad gubernamental, se requiere de voluntad política de esta autoridad. Esto sucedió así a raíz de la llegada al gobierno del Distrito Federal del PRD.¹²⁶

5.2.1.1 El programa de coinversión en el Distrito Federal

Cuando se produce la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se establecen unas condiciones para la realización del programa de coinversión. Con este antecedentes y buscando establecer un nuevo campo de posibilidades, hacia mediados de 1997 Novib y el gobierno del Distrito Federal, llegan al

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ La información del Programa de Coinversión que aquí se utiliza proviene principalmente de Casasbuenas Morales, Constantino; Sánchez Mejorada, Cristina; y Enriquez Villacorta, Alberto. Programa de coinversión. Informe de Evaluación. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 16 de octubre de 1999.

acuerdo de invertir conjuntamente en la potenciación de proyectos de desarrollo social en la ciudad de México, y establecen un Convenio de Coinversión para el financiamiento de 9 proyectos impulsados por organizaciones civiles y sociales de la ciudad, en diferentes campos de intervención¹²⁷.

En el informe citado se explica que para el período de tres años, cada una de las partes financiadoras acuerda aportar un total de US\$ 500,000 por año, para los 9 proyectos que conforman el Programa de Coinversión, y Novib plantea como condicionante para la gestión de los recursos la participación de la UMH¹²⁸ (VNG en Holandés) en el desarrollo del *Programa*.

Una vez que quedó establecido el Comité de Cogestión, se invitó a las organizaciones sociales a presentar propuestas. De un total de 47 propuestas recibidas, nueve fueron seleccionadas con base en una serie de criterios:

- Proyectos dirigidos a población de bajos ingresos en áreas con antecedentes o bases de inversión y participación social.
- Con duración de tres años y programados en fases de desarrollo.
- Novib y el GDF invertirán un millón de dólares anuales en el conjunto de los proyectos.
- Los proyectos tendrán base territorial.
- Los proyectos serán convenidos por Novib con organizaciones civiles y sociales dentro de un marco de acuerdo y coordinación con el GDF.
- Por lo menos el 80% debe concentrarse en inversión fija y circulante. Máximo un 20% puede derivarse hacia salarios, asesoría y gastos administrativos.
- También se debía cumplir con una serie de coordenadas ordenadoras para definir la progresividad y cumplimiento de objetivos de los proyectos:

1. Participación ciudadana y fortalecimiento de la organización social

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ver *Ibid.* Donde se explica que la VNG es parte de la Asamblea General de Novib. Su participación consistiría en servicios de consultoría especializada sobre ámbitos y temas de utilidad para los proyectos.

2. Construcción y fortalecimiento de una nueva relación entre gobernantes y gobernados
3. Participación de la mujer
4. Relación costo - beneficio
5. Impacto
6. Sustentabilidad
7. Visibilidad

A lo largo del primer año del programa, las organizaciones Junto con el GDF instalaron un Consejo General, un Comité Técnico y una Coordinación Ejecutiva. Esta estructura permitió que las organizaciones comenzaran a ejecutar los proyectos a partir del segundo semestre de 1998.

5.2.1.2 Los actores

Novib

Novib es una agencia internacional que forma parte de Oxfam International, una importante confederación de agencias donantes. En colaboración con estas agencias y con numerosas ONG, se elaboran análisis regionales y globales sobre las causas fundamentales de la pobreza e injusticia y se llegan a acuerdos sobre objetivos de cambio estratégico para tratar estas causas. En Novib se “lucha por lograr cambios importantes en la política y práctica de todo el mundo. Las contrapartes, programas y actividades se eligen y desarrollan con el fin de contribuir a lograr estos cambios. Todo ello a partir de un enfoque de desarrollo basado en los derechos”¹²⁹.

Novib surge en 1954 con financiamiento de personas e instituciones privadas, y del Gobierno Holandés. A lo largo de sus más de 40 años de experiencia, ésta ha desarrollado un método denominado Método Novib, que consiste en brindar ayuda sostenible por medio de recursos económicos y de asesoría a países de África, Asia, América Latina y Europa del Este, colaborando con más de 900 contrapartes para la

¹²⁹ Sitio Internet de Novib. <http://www.novib.nl/default.aspx?url=%2Fcontent%2FContentFrame.aspx>

realización de proyectos llevados a cabo con la participación de la población local. Novib busca apoyar las iniciativas de organizaciones, escuchando sus ideas e intercambiando experiencias al respecto, lo que permite la expansión en el conocimiento y uso de aquellas metodologías que han resultado exitosas¹³⁰.

Gobierno del Distrito Federal (GDF)

El gobierno del Distrito Federal aporta recursos a través de la Dirección de Equidad y Desarrollo. El GDF participó en la selección de los proyectos a desarrollar. Los organismos del GDF que participaron en el programa fueron la Dirección de Equidad y Desarrollo, la Dirección de Participación Ciudadana y la Secretaría de Gobierno. Todos estos organismos formaron parte del Consejo General y del Comité Técnico. El GDF jugó un papel central en la toma de decisiones y la orientación del Programa.

Es importante señalar que el GDF ha estado permanentemente preocupado por que el Programa juegue un *rol innovador y de importancia de cara a la formulación de propuestas de políticas públicas* en los campos de intervención de los proyectos. Además, el GDF aportó como apoyo al programa no sólo los recursos financieros, (recursos humanos, infraestructura, apoyo logístico y participación activa en aspectos cualitativos como acompañamientos y organización de eventos).

Las organizaciones

Las 9 organizaciones participantes tuvieron la función de formulación e implementación del Proyecto concreto aprobado. Las organizaciones participantes fueron:

<i>Organización</i>	<i>Ámbito de desarrollo</i>
Pueblos y Colonias del Sur	Salud (policlínica)
Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo	Juventud y Cultura
CATIM	Indígenas Migrantes en la Ciudad

¹³⁰ Ver Fabiola Fernández Guerra Carrillo. La participación de las organizaciones civiles ene. **Diseño e implementación de políticas públicas: el caso del Proyecto de la Salud Sexual y Reproductiva en el Distrito Federal**. Tesis de maestría. FLACSO. V Promoción 2000-2002. pág. 21

CENVI	Desarrollo Urbano
EDNICA	Niños de la Calle
EQUIPO PUEBLO	Desarrollo Comunitario
CIRCO VOLADOR	Juventud y Cultura
COPOME	Niños 0 – 6 años y Madres
RED POR LA SALUD DE LAS MUJERES	Salud sexual y reproductiva

Espiral Consultora, S. C.

Por la otra parte, participa Espiral Consultora, S. C. como la organización que intermedia de acompañamiento y asesoría entre el GDF y la cooperación internacional y las organizaciones participantes. Esta consultora se constituyó en 1992 con el propósito de contribuir al “fortalecimiento de una sociedad democrática, equitativa, incluyente y participativa en la que las organizaciones civiles y sociales sean corresponsables en la construcción de una vida digna para todas y todos”.¹³¹

Para cumplir con el propósito señalado, Espiral, a desarrollado una práctica dirigida a fortalecer al las organizaciones civiles y sociales. Este fortalecimiento lo hace “mediante la realización de intervenciones institucionales, la articulación de iniciativas, la participación y el fomento de procesos nacionales e internacionales, la promoción de la interlocución entre el sector social, público y privado, la visibilización de acciones de la sociedad civil, la generación y difusión de conocimiento e información y la organización de seminarios”. Asimismo, reconocen el papel que juegan las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, por lo que “Espiral incide en sus políticas de cooperación, ofreciendo servicios de gestión y consultoría, organizando eventos y seminarios, retroalimentando con información, facilitando diálogos intersectoriales y formulando y llevando a cabo iniciativas tendientes a crear nuevas modalidades de cooperación”¹³².

¹³¹ Ver Espiral, S. C. “Fortalecimiento institucional pasos hacia la autonomía, la incidencia y la responsabilidad social de las organizaciones civiles y sociales”, en ***Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales***. Memorias del Seminario del mismo nombre. México, 1999, págs. 26-28.

¹³² ***Ibíd.***

5.2.1.3 Resultados

Según se desprende del informe de evaluación, el aporte sustantivo de los proyectos fue el siguiente:

Aunque cada uno de los proyectos es único en su género, en lo general se pudieron identificar una serie de aspectos comunes. Todas las organizaciones coincidieron en que uno de los aportes sustantivos de sus proyectos fue la posibilidad de implementar, probar y consolidar metodologías de intervención. Además, los proyectos se han convertido en espacios para la formación y capacitación de promotores y beneficiarios, desarrollo de Modelos de Participación Social y Comunitaria, incorporación de comunidad y/o los beneficiarios en el diseño de diagnósticos, planes, programas y alternativas de solución.

Otro aspecto en común es la prestación de servicios alternativos en cuanto a: alimentación, salud, educación, empleo y proyectos productivos, culturales y recreativos, dirigidos a niños, mujeres, jóvenes en algunos casos, aunque predomina la percepción de ofrecerlos a la comunidad en general.

Por otra parte, también se puede hablar de la importancia del proyecto de coinversión para la organización misma.

En lo general, los proyectos representan recursos para impulsar o continuar con proyecciones previamente establecidas. Son además la oportunidad de participar en una experiencia que conjunte los esfuerzos del gobierno, una agencia de cooperación y la propia organización para atender a sectores vulnerables. Así como la posibilidad de establecer interlocución o una nueva relación con el gobierno con objeto de incidir en el diseño de políticas públicas.

Han significado además el fortalecimiento de la institución y el redimensionamiento de los proyectos. En algunos casos han permitido que promotores, beneficiarios y/o miembros de la comunidad se apropien de los proyectos y actividades, y, han representado un intercambio y aprendizaje metodológico.

En lo que se refiere a su relación con el gobierno del Distrito Federal, a nivel Central, en todos los casos se manifestó que su relación fue y ha sido buena. En términos generales, la relación con las delegaciones no funcionó como se esperaba. Los delegados no estuvieron informados sobre el Programa de Coinversión o no le prestaron la suficiente atención.

Es también bastante común que los delegados conozcan el programa pero no así los subalternos. O cuando delegan en ellos la relación con las organizaciones del Programa, no ponen ningún interés.

Acerca de la relación con otras instituciones participantes del programa de coinversión, las nueve organizaciones coincidieron en que el Programa propició un marco y un espacio para profundizar y desarrollar las relaciones entre sí, pero únicamente de manera informal.

Las Jornadas Sociales así como la discusión que se hizo sobre participación ciudadana puede ser una señal positiva de que se abrirán espacios de debate e intercambio entre los nueve, que debería ser una de las apuestas del Programa.

Se considera además que las relaciones entre las organizaciones han sido hasta ahora más personales que institucionales. Entre algunas de ellas ha habido un intercambio bilateral pero no es algo frecuente, común o sistemático.

En lo que se refiere al impacto y a la construcción de indicadores, la mayor parte de los proyectos identificó algunos indicadores cuantitativos o está trabajando en ellos. Sin embargo, dada la naturaleza de los proyectos es necesario diseñar una serie de indicadores de carácter cualitativo. Aunque algo se ha empezado a hacer en este terreno, es necesario trabajar más ello.

En algunos casos como COPOME, la Red, ZOSOI, en buena medida la sostenibilidad depende de que los usuarios o promotores se apropien del programa y lo mantengan funcionando.

Todos manifestaron que para poder sostener los proyectos se requieren recursos y algunos ya se han dado a la tarea de buscar recursos por otros lados. Aunque en el

fondo esperan que esta fórmula se vuelva a repetir o por lo menos que el gobierno asuma una parte de los costos de operación y funcionamiento.

5.2.2 Programa de Coinversión Gobierno del Estado de Chiapas, Oxfam Internacional, Fundación Ford y Organizaciones Civiles y Sociales

El proyecto de coinversión en Chiapas ha tenido una duración importante. El proyecto inició en el año 2001 y continúa vigente. En esta parte del documento se realiza el corte al año 2003 y la propuesta para su continuidad en el 2004. El Programa de Coinversión para el Desarrollo Socioeconómico en el Estado de Chiapas tiene la participación de organizaciones sociales y civiles, el Gobierno del Estado y, por la parte internacional, Oxfam Internacional y la Fundación Ford. El proyecto se propuso generar formas tradicionales y novedosas de articulación entre sociedad civil y gobierno, fomentar iniciativas susceptibles de incidir en política pública, favorecer el acceso de organizaciones civiles y sociales a recursos públicos y contribuir al proceso de reconciliación y paz en el Estado.

Para lograr lo anterior se establecieron como estrategias: la coinversión en proyectos de desarrollo social, el fortalecimiento institucional de las organizaciones desde una perspectiva enfocada a la generación y consolidación de capacidades locales, la generación de espacios de interlocución entre los actores involucrados y la consolidación de un modelo institucional de la coinversión en Chiapas. Este modelo implica no sólo la validación de los objetivos y valores de la coinversión, sino de manera particular, los mecanismos e instrumentos que garanticen formas de organización y operación del Programa desde una perspectiva autónoma y con sustento administrativo y jurídico.

Los resultados esperados:

- Lograr una continuidad de los proyectos participantes en el Programa de Coinversión.
- Modelo de coinversión construido con la participación de organizaciones civiles y sociales, gobierno del estado y cooperación internacional. Base jurídica, institucionalidad, esquema de operación, normatividad.
- Fortalecimiento de la interlocución de las organizaciones con el gobierno del estado a través de la instalación de espacios tripartitas de diálogo sistemático.
- Modelos de intervención social de las organizaciones sistematizados y susceptibles de ser replicados. En algunos caso, propuestas susceptibles de incidir en políticas públicas.
- Generación y fortalecimiento de capacidades locales.
- Avances en cuanto a la sistematización del proceso de construcción del Programa de Coinversión en Chiapas a través de la construcción de indicadores de proceso y evaluación del Programa en su conjunto.

Si bien las elecciones del 2000 en Chiapas y el arribo al poder de un gobernador producto de una alianza multipartidista marcaron un parteaguas en el terreno político, persisten las manifestaciones de un conflicto estructural e histórico que rebasa la realidad estatal y se inscribe en un contexto nacional poco favorable debido a la reforma a la ley de los derechos indígenas que en gran medida ha sido rechazada por la población indígena.

Este conflicto constituye un telón de fondo donde cualquier iniciativa de desarrollo social, se encuentra inmersa en una realidad compleja marcada por condiciones de polarización y desconfianza de los diversos actores que participan en la escena pública limitando sus alcances y perspectivas de desarrollo. Salvar esta dificultad es posible, sólo en la medida en que la iniciativa apunte a tender los puentes necesarios para incorporar, sobre la base del respeto, formas de participación basadas en el

reconocimiento de los intereses de los diversos actores y de la significación que éstos dan a sus acciones.

5.2.2.1 Los actores:

El **gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Social**, institución responsable del Programa de Coinversión. Si bien no depende de su gobierno la solución del conflicto, es un actor de suma importancia en cualquier camino que busque alternativas. El gobierno enfrenta un sin número de retos relacionados con el conflicto: cambiar la forma en que otros gobiernos locales han instrumentalizado la política pública en el estado; su vulnerabilidad en el juego de poderes inherentes de la transición; etc. A pesar de las dificultades, la Secretaría de Desarrollo Social ha demostrado voluntad y claridad política en su posición ante el conflicto y su intención de buscar nuevas formas de relación con las múltiples expresiones de la sociedad civil.

Organizaciones sociales chiapanecas. Un grupo significativo de organizaciones civiles y sociales que actúan en el ámbito de las políticas públicas, que tienen su arraigo en las comunidades y que, en gran medida, se ubican en la búsqueda de soluciones a las causas estructurales del conflicto. Estas organizaciones aportan una multiplicidad de elementos: visión, recursos, metodologías y modelos de intervención para el desarrollo que parten de las necesidades de las comunidades organizadas, entre otras. Desde estas experiencias se proponen incidir en la definición de políticas públicas.

La cooperación internacional: Oxfam Internacional y la Fundación Ford, además de invertir recursos, aportan experiencia y relaciones de confianza con organizaciones sociales y civiles, capacidad de incidir en diferentes ámbitos internacionales y de relacionar la problemática local con las dinámicas de la globalización.

El Programa de Coinversión para el Desarrollo Socioeconómico en Chiapas iniciado como experiencia piloto en el año 2001, cuenta ya con experiencia acumulada desde el 2001. Fue ampliado durante el 2002, no sólo en términos de recursos financieros, sino también en el número de organizaciones participantes. También hay que señalar los avances durante el último período, en cuanto a la definición de espacios

y mecanismos de interlocución y diálogo entre los actores involucrados a fin de desarrollar el modelo institucional de la Coinversión en Chiapas.

Coordinación general del proyecto. Espiral Consultora, S. C., (ahora Puentes Sociales Sur, A. C. como propuesta del propio proyecto) Responsable de las funciones relativas a la coordinación entre las partes del Programa, la administración y operación del mismo. La consultora también realizó actividades de fortalecimiento institucional mediante el acompañamiento a organizaciones, capacitación y asesoría. También se encargó de las actividades de enlace comunitario.

5.2.2.2 El proyecto en el Estado de Chiapas

El 5 de abril del 2001 se llevó a cabo la firma de una carta de intención suscrita por el Gobierno del Estado de Chiapas y Oxfam Internacional en la que se establecieron los criterios y principios rectores del Programa. En ella se explicita la voluntad de asumir un modelo de coinversión abierto, dinámico, incluyente, compatible con otras iniciativas, y que implique transparencia y rendición de cuentas.

Se estableció como un principio fundamental del Programa el respeto y fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones civiles y sociales en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de sus proyectos, así como en sus modalidades de participación en el mismo. El Programa pretende contribuir a generar condiciones que favorezcan la reconciliación y paz en el Estado.

Después del primer año de experiencia, el programa logró sentar las bases para ampliar la participación a nuevas organizaciones y para generar un proceso más participativo. En este marco los cinco objetivos planteados para el Programa desde su inicio continúan vigentes:

1. Contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población menos favorecida en Chiapas desde una perspectiva social, económica, participativa y cultural, a través de acciones que fortalezcan el tejido social comunitario.

2. Contribuir al establecimiento de un nuevo tipo de relación entre organizaciones sociales y organismos de la sociedad civil y el gobierno del estado, fincada en el mutuo reconocimiento, confianza, corresponsabilidad y el derecho al acceso a recursos públicos.
3. Contribuir a la generación de condiciones favorables de reconciliación y paz en el Estado por la vía de proyectos de desarrollo socioeconómico que fortalezcan la autonomía y autodeterminación de pueblos, comunidades y organizaciones sociales y civiles, y, en cuyo diseño, implementación y evaluación participen los sujetos sociales implicados.
4. Favorecer la participación activa de las mujeres en los proyectos que se acuerden, fomentando acciones a favor de una cultura de la diversidad, la tolerancia y la equidad.
5. Favorecer la participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas.

La estrategia del Programa se finca en la combinación de las siguientes acciones:

Coinversión en proyectos: suma de esfuerzos, recursos y experiencia de organizaciones sociales y civiles e inversión paritaria entre Cooperación Internacional y Gobierno del Estado de Chiapas para el financiamiento de proyectos de desarrollo socioeconómico diseñados y conducidos por organizaciones sociales y civiles. Los criterios que orientan la selección de proyectos son los siguientes:

Territorialidad: impacto mensurable de los proyectos en espacios geográficos específicos y con arraigo comunitario efectivo.

Fortalecimiento comunitario: generación de procesos autogestivos, empoderamiento social, apropiación comunitaria, activación de redes sociales y recomposición de tejido social.

Corresponsabilidad: proyectos concebidos no desde la lógica del subsidio, sino desde el reconocimiento de la autonomía de cada uno de los actores involucrados así como de sus diferentes aportes específicos.

Potencialidad de crecimiento o expansión: proyectos que reúnan condiciones para expandirse, diversificarse o multiplicarse, que tengan como objetivo explícito trascender el ámbito local a través de propuestas de modelos de intervención replicables en otros espacios socio-territoriales.

Perspectiva de incidencia en políticas públicas: la sistematización de la experiencia de los proyectos es clave para buscar la incorporación de sus conceptos, modelos, metodologías y estrategias de intervención probadamente exitosas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Transparencia y eficiencia administrativa: gestión profesional y transparente de recursos con criterios de eficiencia y rendición de cuentas.

Sustentabilidad: en la ejecución de proyectos para garantizar su viabilidad y autosostenimiento en el mediano y largo plazos.

Legalidad: La suscripción de convenios de colaboración constituye un acto con valor jurídico que implica obligaciones para el gobierno, la cooperación internacional y las organizaciones civiles y sociales.

Evaluación: los proyectos deberán ser evaluados sobre la base de criterios e indicadores previamente acordados entre cooperación internacional, organizaciones civiles y sociales y gobierno.

Para el año 2003 la SDS y Cooperación Internacional acordaron no ampliar la participación a más organizaciones en el Programa a fin de generar condiciones para el desarrollo y sistematización del modelo de coinversión en Chiapas.

Durante el 2002 participaron en el Programa los siguientes proyectos para el período Abril 2002 a Marzo 2003:

Organización	Proyecto	Montos
1. Coordinadora de Pequeños Productores de Café de Chiapas	Programa de desarrollo sustentable en las regiones cafetaleras de Chiapas	1,771,350.00
2. Centro de Capacitación en Ecología y Salud	Sistema regional de capacitación, gestión y vigilancia ciudadana en salud en la región fronteriza del municipio de Las Margaritas	862,000.00
3. Organización Estatal de Pequeños Productores Agropecuarios	Consolidación de los procesos organizativos de los pequeños productores de maíz en el estado de Chiapas y su participación directa en toda la cadena productiva "producción, comercialización e industrialización".	919,000.00
4. Red de Comunicadores Boca de Polen	Red de comunicadores indígenas	960,000.00
5. Snajtz'ibajom Cultura de los Indios Mayas	Rescate, preservación y desarrollo de la cultura maya Tzeltal-Tzotzil de los Altos de Chiapas	459,000.00
6. Alianza Cívica Chiapas, Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social	Fomento a la corresponsabilidad en el ámbito municipal	425,000.00
7. Centro de Agroecología San Francisco de Asís	Creación de la red de comunicación social de las organizaciones indígenas y campesinas de la región Sierra y Costa del estado de Chiapas	583,000.00
8. Salud y Desarrollo Comunitario	Fortalecimiento de la red local de salud	260,000.00
9. Colectivo de Mujeres de San Cristóbal de las casas	Apoderamiento de las mujeres, área comunicación	295,000.00
10. Foro para el Desarrollo Sustentable	La autogestión financiera y la restitución ecológica en Zinacantán	250,000.00
11. Centro de Derechos Indígenas	Apoyo complementario a productores de café orgánico	259,000.00
	Total:	7,043,350.00

5.2.2.3 Resultados:

Los resultados aquí señalados se obtuvieron del Informe de evaluación del modelo en Chiapas.¹³³ Independientemente del avance y desarrollo de los proyectos específicos en sí, lo que aquí se trata de resaltar es la metodología utilizada y las posibles consecuencias que tiene esta novedosa forma de gestión de lo público dentro de la administración pública como tal.

Dentro del año 2001:

El año 2001 fue fundacional en Chiapas. Se trataba de poner en marcha una propuesta ajena al lugar y a la forma de hacer gestión pública en ese estado. Los avances logrados se deben medir más en el sentido de iniciar la experiencia del proceso.

1. Los resultados de los proyectos rebasaron las metas previstas.
2. Se sentaron las bases para ubicar el Programa en el marco de la normatividad de gobierno y de cooperación internacional.
3. Se construyó un sistema de planeación, monitoreo y evaluación de proyectos así como acciones para el fortalecimiento institucional de las organizaciones.
4. Se logró la confianza de las cuatro organizaciones participantes.

Dentro del año 2002:

El 2002 fue un año de inicio formal del proyecto, se consolidó la participación de las organizaciones sociales con sus propuestas de proyecto. Se fue construyendo en el camino el nuevo espacio de colaboración y se logró un avance global significativo.

1. Se puso en marcha la dinámica del Campo de Coinversión: espacios y eventos tripartitas, talleres, comisiones.

¹³³ Bartra, Armando., Burguete, Araceli. y Oviedo, María Cecilia. **Evaluación y Prospectiva de la Construcción del Modelo de Coinversión en Chiapas.** México, Enero de 2004.

2. Se dieron avances sustanciales en aspectos claves de la normatividad del programa: nuevos convenios para el 2003, propuesta de modificación de la partida presupuestaria por parte de gobierno.
3. Se estableció un sistema de selección y evaluación de proyectos.
4. Se sentaron las bases para consolidar el modelo de coinversión.

Para el año 2003 la aplicación del Programa de Coinversión en Chiapas tenía un gran reto a superar: su sostenibilidad e incluso su posible institucionalización. Los principales avances que se lograron fueron:

- La creación de una **relación horizontal, respetuosa y constructiva** entre organizaciones sociales y gobierno, lo que ha permitido que las decisiones sean de **consenso** y cada vez más **participativa** su ejecución, seguimiento y evaluación.
- La consistente reiteración de estas prácticas, que no existían al principio y se desarrollaron durante el segundo y tercer años del programa, y el respeto que en lo sustancial han tenido los diferentes actores con los compromisos contraídos, han creado **relaciones de confianza**, tanto entre los distintos agrupamientos sociales participantes, como entre estos y el gobierno representado por la Secretaría de Desarrollo Social.
- La parte gubernamental, que en general carecía de experiencia en la administración pública y más en la operación de propuestas innovadoras, ha desarrollado un **aprendizaje rápido, intenso y fructuoso** que se refleja en su desempeño.
- La parte social, que inicialmente se integró por invitación de la Cooperación, el gobierno y los facilitadores, se ha conformado como un actor protagónico dotado de clara **identidad** y fuerte **iniciativa**, de modo que durante el 2003 fue decisivo en la definición de la agenda y de las principales propuestas.

- La Cooperación internacional ha sido identificada por los otros actores como un protagonista indispensable por su capacidad de **equilibrar y mediar** entre gobierno y agrupaciones sociales.
- El desempeño de los facilitadores, protagónico y decisivo en el arranque de Coinversión, es aún fundamental, pero algunas de sus funciones han sido asumidas desde el 2003 por la Comisión de Seguimiento, lo que hoy permite **acotar y redefinir** su papel.
- Lo que al principio era una experiencia en el D. F. y un concepto presuntamente generalizable, devino paradigma inédito y específicamente chiapaneco. Modelo construido de manera **participativa**, tanto por el vértice social como por la parte gubernamental (representada sobre todo por la Secretaría de Desarrollo Social y la de Hacienda), y sistematizado por los facilitadores de Espiral y Puentes Sur.
- Como resultado del acercamiento entre los actores sociales se han registrado avances en la **colaboración entre organismos profesionales y de base** que propicia el carácter frecuentemente complementario de sus calificaciones.
- Pese al pequeño monto de los recursos manejados por el Programa, su **flexibilidad y continuidad** le ha permitido financiar **proyectos legítimos** en sí mismos y que se inscriben en **procesos valiosos**. Actividades que, por su naturaleza, **difícilmente hubieran encontrado apoyo en otros ámbitos** de la administración pública.
- La **explicable desconfianza** que muchos actores chiapanecos tienen en los esquemas de acceso a los recursos públicos no ha sido reforzada ni por la participación gubernamental en el programa -ajena a las **prácticas de cooptación e instrumentalización**- ni por la orientación y el estilo imperantes en los trabajos financiados, donde las organizaciones respaldadas han mantenido el **comportamiento respetuoso e incluyente** que previamente las caracterizaba.

Los resultados señalados hasta aquí y que se desprenden del informe de evaluación que se realizó de manera externa a todos los actores participantes pone de manifiesto la existencia de modelos y proyectos novedosos que pueden ser desarrollados en el ámbito local con gran efectividad.

5.3 Visión de la administración de Vicente Fox sobre la transformación de la administración pública

En su página de Internet¹³⁴, la *oficina de la presidencia para la innovación gubernamental* presenta algunos documentos en los que se sintetizan algunas de las ideas de la administración foxista en relación al cambio y a la modernización de la administración pública y del gobierno. Bien a bien, no se trata de una experiencia relacionada con la modernización de alguna institución en específico. Más bien se trata de un marco global para la transformación. Es ahí donde se hace el análisis.

5.3.1 Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental

De los documentos ahí presentados por la oficina para la innovación, destaca el del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. A decir de la propia página, el modelo “tiene como propósito dar valor agregado a lo que hace el gobierno. Dicho valor se basa en la capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales tengan para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana... La aplicación de este modelo estratégico proporciona una ventaja competitiva sostenible para México y lo impulsa a ser la potencia de clase mundial que todos queremos... Así, a través del fomento a la innovación y calidad gubernamental se reforma la orientación, capacidad y velocidad de respuesta de la Administración Pública Federal respondiendo a las necesidades de los ciudadanos y se mejora la capacidad del gobierno para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades”.

¹³⁴ <http://innova.gob.mx/>

El documento de la oficina ha sufrido algunos cambios. El primer documento que se presentó tiene un mayor alcance y su propuesta es mucho más global. Por su importancia, debido a que refleja la visión de innovación que la administración foxista tenía desde su inicio, se presentan aquí sus aspectos más relevantes y se comparan con el último documento disponible.

El objetivo planteado en ese documento es: Transformar al gobierno mexicano en una institución competitiva, "de CLASE MUNDIAL". Se trata de "Formar parte de la minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia". Se nota una intención de marcar la administración foxista con una estrategia innovadora de la administración pública. De esta forma la innovación es entendida de la siguiente forma: "Movimiento cultural y estructural que busca radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, desde múltiples perspectivas".

El documento también propone un código de ética para los funcionarios públicos. Se pasa a presentar los distintos puntos de ese código, ya que establece elementos de importancia para el análisis:

- **BIEN COMÚN:** Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.
- **INTEGRIDAD:** Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad
- **HONRADEZ:** Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.

- **IMPARCIALIDAD:** Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.
- **JUSTICIA:** Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.
- **TRANSPARENCIA:** Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.
- **RENDICIÓN DE CUENTAS:** Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.
- **ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO:** Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.
- **GENEROSIDAD:** Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.
- **IGUALDAD:** Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distingo de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.
- **RESPECTO:** Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.

- **LIDERAZGO:** Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

Como se puede observar, el código que se comenta está puesto en primera persona. Se le da un tratamiento a los distintos valores ahí enumerados personal. No es un código colectivo, es personal, se asemeja a una oración, a un *credo*.

Este código de ética sigue formando parte de los documentos que se encuentran en la página Internet señalada, aunque ya no forma parte del documento de innovación que aquí se comenta.

Dentro de las estrategias de innovación que el documento oficial propone se encuentran dos:

1. Estructuras planas (reducción del aparato), para lo cual se caracteriza a la administración como *obesa*, ya que “se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos”, por lo que se menciona que “existe una excesiva obesidad de las estructuras de gobierno, inutilidad de muchos procesos, duplicidad de funciones, pesada carga burocrática”.
2. Estructuras flexibles (reorganización). Aquí hay una clara lucha con el pasado reciente, ya que se dice que “los organigramas son esquemas del pasado. Ya no funcionan. No podemos hacer la política del cambio con los instrumentos y estructuras del viejo régimen”. Se habla de la necesidad de reformar estas estructuras, de reorganizarlas, y que “la reorganización debe considerar el servicio al cliente; la reducción de costos de operación; la potenciación del trabajo en equipo; la reducción de los niveles de corrupción; la flexibilidad ante entornos cambiantes y la velocidad de respuesta”.

El documento define cuatro desafíos, cada uno con un objetivo propio:

1. Buen gobierno: Forjar un buen gobierno, de clase mundial, competitivo, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.
2. Crecimiento económico: Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a un nivel mundial, que impulse el progreso.
3. Orden y respeto: Lograr que se viva permanentemente en un Estado de Derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
4. Desarrollo humano y social: Lograr un desarrollo equilibrado y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud.

Otro aspecto relevante del documento son las estrategias para el cambio que considera:

- Administración con calidad: Premio Nacional de Calidad, Sistema de Administración de calidad, Premio del Presidente a la innovación y la calidad.
- Federalismo-municipalización: Federalismo, aspiración desde hace más de un siglo. Su propósito es fortalecer las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.
- Continuidad y abandono: Es utópico reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco. Para crear algo nuevo, debemos pagar el precio.
- Gobierno abierto y participativo: Democratizar la información para lograr un gobierno innovador y de calidad. Rendición de cuentas claras sobre el uso y destino del recurso público.
- Benchmarking: Su propósito es la comparación con los representantes de las mejores prácticas, de clase mundial.

- **Financiamiento emprendedor:** Gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extra-gubernamentales. Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.
- **Informática y telecomunicaciones:** ¿cómo aprovechar la tecnología para responder con rapidez a los retos?
- **Subcontratación de servicios:** Gobierno dedicado a dirigir, no a remar. Servicios secundarios deben subcontratarse.
- **Sindicatos:** Se requiere la participación y apoyo de los sindicatos.
- **Macroprocesos clave:** Aquellos que más impactan en el funcionamiento y rendimiento. Los procesos considerados clave, serán robustos, estructurados y sistematizados.
- **Información y medición:** Si se puede medir, se puede mejorar. Sin medición no se distingue el éxito o el fracaso.
- **Presupuesto y finanzas:** Debe desarrollarse un sistema presupuestal productos-servicios-inversiones-resultados, no en actividades o insumos.
- **Servicio civil de carrera:** Crear los sistemas y condiciones que permitan “atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres”.

De estas estrategias se puede observar que existe una lectura clara del libro de David Osborne y Ted Gabler¹³⁵, quienes sostienen que la acción de gobierno es como un barco, dentro de esa argumentación explican que el gobierno debe dejar de dirigir y remar al mismo tiempo, que se debe dedicar únicamente a dirigir y dejar la tarea de remar a otros (a los empresarios).

¹³⁵ Ver Osborne y Gabler. **La reinención del gobierno**. Madrid, Paidós, 1998. En especial el capítulo primero, en donde se hace la comparación del gobierno con las funciones dentro de un barco.

Otro aspecto de gran importancia dentro del documento, fue la agenda que proponía. Se trataba de realizar cambios que garantizaran la transformación de la administración pública en menos de seis años.

La agenda estaba dividida en varias fases, mismas que se pasan a detallar:

1. **Fase de arranque:** "calentando motores" Inmediato: primeros 100 días.

Esta fase se componía de diez acciones específicas:

- a. Diseño del modelo de innovación y calidad.
- b. Organización para la innovación y la calidad.
- c. Red Nacional para la innovación y la calidad.
- d. Negociación de metas.
- e. Capacitación del equipo coordinador del proceso de cambio.
- f. Transformación de oficialías mayores.
- g. Negociación con la FSTSE.
- h. Presentación del programa de innovación y calidad
- i. Reunión de trabajo con gabinete ampliado.
- j. Propuesta de cambio.

2. **Primera fase:** "encendiendo el fuego de la innovación" Corto plazo: 2001-

2002. Esta fase se componía de las siguientes acciones:

- a. Prueba del ácido (revisión de procesos) y capacitación integral.
- b. Programa de capacitación integral.
- c. Premio del Presidente a la innovación y la calidad.
- d. Programa de reconocimiento a la innovación y la calidad.

- e. Medición del clima organizacional.
 - f. Medición de la satisfacción del cliente.
 - g. Sistema de evaluación y compensación por resultados.
 - h. Inicio del programa e-México.
 - i. Consejo Nacional para la Innovación.
 - j. Desregulación burocrática.
 - k. Publicación de los factores críticos de éxito.
 - l. Laboratorios para la innovación.
 - m. Consulta a los servidores públicos.
 - n. Difusión y capacitación del código de ética.
 - o. Iniciativa del servicio civil de carrera.
 - p. Reingeniería gruesa.
3. **Segunda fase:** "Avivando las llamas de la innovación" Mediano plazo: 2003-2004. Esta fase se componía de una serie de acciones:
- a. Outplacement & telecommuting (Renata).
 - b. Gobierno enfocado y diferenciado.
 - c. Corporate Governance.
 - d. Servicio Civil de Carrera (visión futurista).
 - e. Rediseño de procesos.
 - f. Financiamiento estratégico.
 - g. Conexión emocional.

- h. Metiendo goles.
 - i. Capacitación continua.
4. **Tercera fase:** "730 días para cambiar el gobierno para siempre". Largo plazo: 2005-2006. Las acciones sugeridas eran:
- a. Blindaje constitucional.
 - b. Reforma jurídica.
 - c. Proceso de mejora continua.
 - d. Aseguramiento de:
 - i. Ahorro
 - ii. Reducción plantilla burocrática
 - iii. Páginas de reglamentos derogadas
 - iv. Procesos con ISO 9000
 - v. Confianza de los mexicanos
 - vi. Servicio a millones a través de la TI
 - vii. Conectividad total
 - viii. Garantías de calidad
 - ix. Nuevos paradigmas de gestión pública
 - e. Gobierno competitivo
 - f. Servidores públicos de carrera
 - g. Libro Best Seller (red nacional)

Está claro que la agenda no se pudo cumplir tal y como se había propuesto. Algunos de los puntos planteados allí sí se avanzaron. Destacan los casos de la legislación acerca del servicio civil de carrera y el programa e-México.

Destaca la visión empresarial que se detecta en todo el documento, pero el lenguaje utilizado y algunas de las expresiones que aparecen en la agenda, son claramente empresariales o están sacadas del libro citado de Osborne y Gaebler.

Es preciso comentar algunos aspectos del documento de modernización. Por una parte, la modernización administrativa (reinención, reingeniería o como se la quiera llamar) es un proceso histórico, no puede inventarse de manera aislada.

La política juega un papel de suma importancia en el crecimiento y diversificación de las funciones de gobierno. Una de las labores principales de la acción de gobierno es la de construir consensos. Éstos no se pueden construir con ausencia de política. El documento de innovación foxista parte del supuesto de que es posible realizar un cambio en la administración pública de carácter técnico y sin implicaciones políticas. Esto no es así, incluso se retoma marginalmente el tema de los sindicatos (FSTSE). Es por ello que aquí se argumenta que la modernización administrativa no puede ser concebida como una reforma de gabinete, sino que requiere de la construcción de consensos.

A pesar de haberse propuesto como un tema de modernización administrativa que busca colocar al gobierno dentro de los gobiernos de *clase mundial*, el documento poseía un objetivo electoral implícito y sólo se hace explícito al final del documento, cuando se coloca en la agenda la necesidad de que el cliente (esto es el ciudadano, el elector) note los cambios para las elecciones intermedias (2003) y para las elecciones del 2006.

Sorprende que un documento de este tipo no haya realizado un diagnóstico administrativo que contuviera cifras reales y estudios sobre la situación actual de la administración pública. Sin la construcción de un diagnóstico situacional, no se pueden hacer propuestas que permitan realizar los cambios y las transformaciones necesarias. Este es quizá uno de los principales problemas del documento.

Otro aspecto que destaca es que no se hizo ningún estudio comparativo de los tres ámbitos de gobierno. La administración pública en México corresponde a un esquema federado de gobierno. No es posible proponer su cambio y transformación sin tomar en cuenta la situación de cada uno de los tres ámbitos de gobierno: el local (municipios); el estatal y el federal. Cada uno de los tres ámbitos contiene problemáticas específicas que es necesario detectar para poder proponer su modificación.

Una modernización administrativa tiene que iniciar y terminar con las prácticas del presupuesto público. Sorpresivamente, el documento de innovación no trata acerca del papel del presupuesto. Se quiera o no, el dinero es uno de los principales factores de falta de efectividad y eficacia de la administración pública. En muchos casos se ha visto que a pesar de la voluntad política por llevar fondos a donde más se necesiten, es la propia estructura burocrática la que genera cuellos de botella para que se de un buen uso a los recursos existentes. Si a esto se le suma que, en general, la administración pública en su nivel local no cuenta con la capacidad de manejar y decidir sobre los recursos económicos que administra, el resultado es obvio: un manejo ineficiente y poco eficaz de los mismos.

Se debe decir que el documento retomó la experiencia del gobierno de Vicente Fox en Guanajuato. Esta no implica que pueda aplicarse de la misma manera a la administración pública federal. De hecho, salvo el texto del propio Ramón Muñoz, publicado en el año dos mil: **Pasión por un buen gobierno**. No se cuenta con otro texto que evalúe el éxito o grado de avance de la administración foxista en Guanajuato.

Por otra parte, la experiencia de gestión en países de la OCDE, muestra que se requieren reformas que el modelo presentado en el documento de innovación no retomó. El modelo es en realidad, una mezcla de enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería, con un gran énfasis en innovación. Pareciera que se quiere abarcar todo un conglomerado de cambios sin tener los elementos suficientes para *amarrar* esos cambios.

Otro de los problemas del documento es que se comete la arrogancia de proponer una transformación *para siempre* de la administración pública, en sólo 730 días. Se planteó un objetivo demasiado ambicioso, y no se tomó en cuenta el

componente político de una sociedad tan compleja como la mexicana. La magnitud de los cambios propuestos por el documento es imposible llevarla a cabo en el tiempo señalado.

Se introducen las tesis empresariales (Osborne y Gaebler) de manera limitada y sin tomar en cuenta que ese modelo no pudo ser aplicado en su totalidad en Estados Unidos. Las ideas de Osborne y Gaebler fueron puestas en práctica por la administración Clinton y si bien se contó con un éxito relativo, el propio vicepresidente Al Gore reconoció que el avance no fue suficiente ni tan impactante como se esperaba. La idea de realizar esta misma propuesta en México tenía pocas probabilidades de éxito.

Al final, los rubros o temáticas que se mencionan y que son muy interesantes, no se son profundizados. Se debió tratar a mayor profundidad temas tan importantes para la administración pública mexicana como los de federalismo, autonomía, entre otros.

Se debe mencionar que el documento aquí reseñado sufrió modificaciones y se ha resumido. En la actualidad, el texto que aparece en la página de Internet de la presidencia es un resumen del comentado.

5.3.2 Modelo de Calidad INTRAGOB

Otro documento que resulta interesante, y que se presenta en la misma página de Internet de la oficina de innovación de la presidencia, es el Modelo de Calidad INTRAGOB.

A decir de la página de Internet, el Modelo de Calidad INTRAGOB está orientado a establecer las políticas de calidad del Gobierno Federal y afirma estar centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Para ello menciona que el modelo "esta centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, como eje rector de los esfuerzos de calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de que los resultados

obtenidos impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía".¹³⁶

El Modelo INTRAGOB se basa en las siguientes premisas:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios que el sector público ofrece a la ciudadanía.
- Consolidar una cultura de calidad en el servicio público.
- Lograr una Administración Pública Federal Íntegra y Transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar un sentido de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

La idea, al igual que en el caso del otro documento de la oficina para la innovación de la Presidencia de la República, es "Un Gobierno de Clase Mundial en suma... Un Gobierno Innovador y de Calidad Total".¹³⁷

Las ideas de calidad total pernean la totalidad del documento. Se puede observar el claro sentido *gerencial* y *empresarial* que se le quiere conferir a la administración pública. Sorprende de manera especial que se haga la diferenciación entre ciudadano, cliente y sociedad en general. En el documento se puede leer dentro de los principios que se manejan: "identificar y conocer profundamente las necesidades y expectativas de los clientes, ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, e incorporarlas a los ciclos de mejora de los procesos internos, así como, a los procesos, productos y servicios asociados, para satisfacer plenamente dichas necesidades y expectativas, mediante la administración de sistemas de medición de calidad".¹³⁸

¹³⁶ Red de calidad del gobierno federal. **Modelo de calidad INTRAGOB**. México, Oficina de innovación. Presidencia de la República. 2003. página 8.

¹³⁷ *Ibid.* Pág. 9

¹³⁸ *Ibid.* Pág. 12

En este punto se debe mencionar que se comete un grave error en el documento cuando no hace una diferenciación clara de los tres conceptos. En principio, todo ciudadano es, en algún momento, cliente y a su vez, forma parte de la sociedad. De manera simultánea. Al no explicar cómo se conciben estos conceptos se comete el error de diferenciar entre el ciudadano que tiene derechos (salud, educación, etc.) y el cliente que acude a un negocio privado para consumir ciertos productos o servicios. Por su naturaleza, los productos y servicios que otorga el estado no permiten que se hable del ciudadano como cliente, sino más bien como derechohabiente (piénsese en el IMSS, en el Infonavit, etc.). El documento no hace diferenciación alguna, y no explica por qué no hace esta diferenciación.

Otro punto relevante del documento es el que se refiere a la medición de la satisfacción del cliente y del ciudadano. En el documento se puede leer que: deben definirse e implantarse sistemas de medición del desempeño, efectividad, eficiencia y ahorro en la ejecución de los procesos, y en la prestación de los productos y servicios que se proporcionan a los clientes y ciudadanos, de acuerdo a sus requerimientos".¹³⁹ Esta idea, en sí no es mala. Es la concepción de origen y el uso que se le quiere dar a una herramienta como la de medición de resultados lo que preocupa.

¹³⁹ *Ibid.*

6 Conclusiones

A lo largo de este trabajo se expusieron algunas de las necesidades para que se lleven a cabo transformaciones dentro de la administración pública mexicana. No es una moda, no es un deseo de un político que llega al poder, constituye una necesidad en vista de los cambios que se han ido dando dentro del entorno nacional e internacional. México no escapa a esos cambios, a esa necesidad.

Por lo mismo es imprescindible que se realice la transformación, el cambio que le permita competir dentro del mundo globalizado a pesar de las limitaciones estructurales que tiene. Por eso mismo es necesaria la transformación. La llegada al gobierno de un partido distinto al PRI no constituyó una garantía para la puesta en marcha de un cambio real en las instituciones del país. El rediseño institucional va por otras rutas. Los proyectos y programas que se reseñaron en la última parte del trabajo constituyen un ejemplo de cómo se pueden lograr cambios independientemente de las aspiraciones políticas de un funcionario.

A lo largo del trabajo se expuso que el cambio no se puede dar si se presentan opciones y alternativas limitadas, ya sea al ámbito federal o al local. Dentro de esta lógica, los argumentos expuestos permiten situarnos en una propuesta que es factible de llevar a cabo en los tres niveles de gobierno y que cubra sus necesidades, respetando su especificidad. De hecho, las experiencias reseñadas ponen de manifiesto que las transformaciones institucionales son mucho más sólidas si éstas se realizan desde el nivel local. La explicación es sencilla: es ahí, en el nivel local donde los operadores de los planes, proyectos y programas, conocen la profundidad de sus necesidades, de sus obstáculos y de las limitaciones que tienen. Son ellos quienes, incluso, pueden proponer modalidades de cambio. Ese fue un resultado claro dentro del proyecto de AGMC.

Al principio de la investigación se plantearon muchas interrogantes. Algunas de ellas fueron respondidas en forma limitada y para otras se expusieron las respuestas que se consideraron pertinentes. He aquí algunas de las respuestas y conclusiones alcanzadas.

Una de las primeras cuestiones a resolver era si las instituciones podían o debían ser rediseñadas y por qué, y lo más importante, ¿cuáles? Luego de la revisión del grupo de teorías analizado y de los esquemas novedosos presentados se puede decir que, en

este momento específico de nuestro país, el rediseño de las instituciones debe de ser global. Es decir, la necesidad de modernizar a las instituciones en nuestro país es necesaria. El cambio se debe de dar en la mayoría de ellas, principalmente en las que otorgan o prestan un servicio a la comunicad, al ciudadano. Sin embargo, no se propone aquí un programa orientado a la modificación de las instituciones, la crítica realizada al planteamiento de la Oficina de la Presidencia para la Innovación, la puesta en evidencia de sus limitaciones aborta esa posibilidad. Es en otro ámbito donde se debe proponer un proceso de rediseño institucional. Para el caso mexicano, en el momento en que vivimos se busca que el espacio de propuesta para el rediseño institucional se lleve a cabo dentro del marco de la Reforma del Estado. Los planteamientos recientes acerca de esta reforma se dirigen con mayor ímpetu hacia cambios y modificaciones de carácter político, en especial el electoral. Sin embargo aquí se considera que una de las propuestas más importantes para llevar a cabo la Reforma del Estado está en el nivel institucional. Ahí se debe de buscar la generación de un proceso de transformación de las instituciones que se base en experiencias como las reseñadas.

Este punto lleva consigo la necesidad de retomar el planteamiento desde una óptica federalista. Una óptica donde los estados y los municipios cobren un papel fundamental en ese proceso de rediseño institucional. No se pretende con ello dejar al nivel federal fuera del mismo. De hecho, como se mencionó durante la exposición de alguno de los casos, es la federación la única que tiene una visión de conjunto de la marcha de los programas y proyectos que llevan a cabo las instituciones. Esa visión de conjunto no debe de ser desdeñada.

Es imprescindible lograr modificaciones en el ámbito municipal. Estas modificaciones se pueden llevar a cabo (al igual que se han llevado a cabo con otros planteamientos); sin embargo, en muchos de los casos se requiere de una coordinación con acciones similares dentro del nivel federal o estatal.

Una interrogante de gran profundidad, y que encontró una respuesta clara, fue la que se refiere al nuevo papel o rol que debe desempeñar el Estado en nuestros días. Con el ejemplo del programa de coinversión e incluso (pero en menor medida) con el de los acuerdos de gestión, se puso de manifiesto que el Estado en la actualidad está impedido para llevar a cabo todas las transformaciones necesarias. El hecho es uno y contundente: el Estado está seriamente limitado para dar respuesta a todas y cada una de las

demandas surgidas de la sociedad. Es en vista de este hecho que han surgido alternativas como la del programa de coinversión: buscar generar proyectos que den solución a problemas específicos y con la participación del ciudadano y sus organizaciones.

No se trata de que las organizaciones de la sociedad suplanten al estado en la provisión de servicios y respuestas a la sociedad. Se trata de transformar el papel del Estado para que éste no deje de lado su responsabilidad social. Se trata de construir respuestas de manera consensuada con la comunidad que requiere de soluciones. Se trata de cambiar la estructura jerárquica vertical y transformarla por una horizontal que conjunte la participación ciudadana en alguno de sus niveles. En resumen, se trata de modificar el papel del Estado y darle un nuevo contenido al espacio de *lo público*.

Lo que se planteó a lo largo del trabajo son dos cosas en particular: lograr modificaciones en la forma de relacionarse de los distintos agentes y actores que participan en el cambio; y que el Estado modifique su actuación, que se de una modificación del su rol. Si no se logran transformar los esquemas de relación, de manera que rompan las lógicas jerárquicas verticales, y se vayan suplantando por otras, más horizontales y participativas, no se podrá lograr tener al ciudadano como el eje de las acciones del gobierno.

Ese es otro de los objetivos que debe perseguir cualquier idea de rediseño, de nueva gestión o de modernización de la administración pública: tomar al ciudadano como el eje de la transformación. Este punto, tan importante como se puede ver, no se puede alcanzar de manera sencilla. Por eso se discutió en el capítulo dedicado a ello, la necesidad de retomar las formas de participación ciudadana y su relación con la aplicación de la democracia. Ahí se puso de manifiesto que el ciudadano no debe de ser tratado como cliente, por lo menos no en la lógica del mercado. El ciudadano debe de ser visto como tal y se debe de trabajar por buscar su entera satisfacción, no como cliente, sino como ciudadano. Esto apela más a la lógica de los derechos y obligaciones que a los de una relación comercial o de mercado.

Una de las conclusiones que el trabajo ha podido esclarecer es que la democracia no se termina en el concepto formal de ella, la democracia no se acaba en el voto, en el proceso electoral. Hoy más que nunca, la democracia reclama nuevos espacios, aquellos que se construyen a través de la participación del ciudadano. Claro esta que para ello, se

requiere contar con un ciudadano preocupado tanto por sus derechos como por sus obligaciones. En la actualidad, el ciudadano mexicano no se ha acabado de constituir como tal. Sin embargo, los esquemas de participación que se reseñan tanto en el programa de coinversión como dentro del de los AGMC, ponen de manifiesto que la transformación institucional pasa, necesariamente, por la participación. Incluso, el modelo de la oficina presidencial para la innovación reseñado, reclama la necesidad de una mayor y mejor participación.

Otra conclusión que surge del análisis realizado es el de la construcción de consensos, la necesidad de formular acuerdos. Los programas reseñados funcionaron, y en alguna medida tuvieron éxito, debido a que una parte sustancial de sus planteamientos se sustentó en la construcción de acuerdos, en el diálogo y la negociación. Esta construcción de consenso permitió llevar a planteamientos claros y aceptados por todos los actores participantes. Este nivel de acuerdo se constituye como un factor necesario para el éxito de cualquier planteamiento de rediseño institucional. En la actualidad está claro que una de las deficiencias de la democracia mexicana es la ausencia y la carencia de espacios para la generación de consensos. Ese es uno de los reclamos fundamentales a los partidos y a las instituciones tradicionales de la democracia: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Los riesgos que se corren al no alcanzar esos acuerdos son, entre otros, la pérdida de legitimidad y creación de espacios de ingobernabilidad. Una característica que no debe ser desdeñada es, que si bien los programas y proyectos revisados tuvieron un nivel importante de éxito, se debe de reconocer que se corren muchos riesgos. Está por ejemplo el riesgo de que el gobierno, dentro del nivel local, o en el estatal, e incluso en el federal, aproveche las formas de participación y de consulta que se presentaron para legitimar una propuesta que no necesariamente ha salido de la voluntad de los actores implicados en esos programas.

Por otra parte, si el Estado no modifica su rol, no se logrará recuperar una capacidad de gestión que le permita avanzar con planteamientos novedosos al tiempo que mantenga su responsabilidad social. Se decía al principio de la investigación que no se requiere un Estado grande, obeso, sino uno que en su tamaño institucional esté acorde con las necesidades del país, pero más que eso, se requiere de un Estado fuerte, capaz de actuar como facilitador, de garantizar los resultados de sus programas, de sancionar

conforme a derecho cuando sea necesario. Si algo ha quedado en claro, es que las propuestas de cambio y transformación que surgieron desde el Consenso de Washington, es que éstas propuestas redujeron el tamaño del Estado al mínimo y con ello se generó una ampliación de la brecha entre ricos y pobres, y se contribuyó a la extensión de la pobreza en los países en vías de desarrollo, especialmente en el caso mexicano.

El objetivo es claro: modificar, modernizar y transformar la relación entre el Estado y la sociedad. Cuando se realizaba la interrogante de ¿qué tanto Estado, qué tanto mercado? Se estaba implicando la necesidad de que el Estado cambie sus formas de participación y de mediación con la sociedad. Que reconozca sus limitaciones y que la sociedad se haga coparticipe en aquellos espacios en donde el Estado no puede estructurar una respuesta clara a las necesidades de la sociedad. Se debe subrayar con toda la intensidad necesaria, que esto no significa que se le pida al Estado que claudique de sus responsabilidades sociales. Todo lo contrario, se le pide al Estado que cambie su forma de gestionar lo público para que la sociedad misma cree respuestas acordes a sus necesidades, se trata de erradicar los esquemas jerárquicos verticales y alimentar la participación de los ciudadanos dentro del quehacer de la administración de lo público.

Es en este espacio donde retoman importancia el diseño de políticas públicas, su formulación e implementación, su monitoreo y su evaluación. Llegó el momento en que estas políticas deben surgir con el aval ciudadano, deben ser monitoreadas y evaluadas con la participación del público en general. Sólo de esa manera los conceptos de moda pueden cobrar contenido específico para las necesidades de la población en la actualidad: accountability (rendición de cuentas) sólo es posible si existe un ciudadano capaz de demandar esa rendición de cuentas y está inmerso dentro de todo el proceso de la política pública; transparencia se convierte un ejercicio cotidiano institucional si las organizaciones de ciudadanos están al pendiente de cómo se está poniendo en práctica la política pública que les va a afectar en lo particular.

Es por ello que la participación ciudadana cobra un particular interés para la gestión pública. Se convierte en demanda y en garante del quehacer administrativo.

Acerca de la gobernabilidad, se puede mencionar que la misma está relacionada a la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas, dando una conducción a la nación a través

de los actos de gobierno¹⁴⁰. Pareciera que no es una gran exigencia. El problema aparece cuando pensamos en cómo ejercer dicho poder de manera democrática y de manera que contribuya a establecer un orden social democrático.

Como algunos analistas lo han expresado, la búsqueda de un orden de ese tipo es tratar de lograr la estabilidad institucional con participación ciudadana a fin de resolver los problemas sociales que la crisis ha producido¹⁴¹. Para ello es necesario canalizar los intereses de la sociedad civil por parte del Estado a través del establecimiento de puentes entre el ciudadano y el Estado. En este sentido es muy atinado decir que "La gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladar también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado, como flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político"¹⁴².

En resumen, de lo que se está hablando, lo que se está discutiendo, es la posibilidad de lograr un cierto nivel de coordinación y de cooperación entre el Estado y la sociedad.

Por ello es importante señalar que los aparatos institucionales bien diseñados constituyen una condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito de los procesos de gobierno. Dicho de otra manera, el rediseño y modernización de las instituciones no garantiza una eficiente gobernabilidad; pero una adecuada institucionalidad vinculada estrechamente a los factores reales de poder, ayuda al manejo de la relación con la sociedad pues es parte importante de la fórmula política imperante.

Al mismo tiempo hay que señalar que el diseño y el establecimiento de una institucionalidad inadecuada pueden exacerbar los problemas y contribuir a que se produzca una catástrofe social y política. Los resultados finales de la mayoría de las

¹⁴⁰ Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una Transición Incierta", **Nueva Sociedad** N° 128, 1993. pp 102-119.

¹⁴¹ Como veremos más adelante, el tema de la participación ciudadana es mucho más complejo de lo que pudiera parecer. Véase al respecto, la excelente discusión que sobre el tema hace Nuria Cunill en su libro **Repensando lo público a través de la sociedad**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad / CLAD, 1997. En especial el capítulo II "Representación y participación social. La participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos".

¹⁴² Torres Rivas, Edelberto "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". **Nueva Sociedad** N° 128, 1993, pp. 88-101.

políticas públicas que se logren aprobar, en el marco de una institucionalidad renovada, dependerán de los tres niveles de gobierno, desde el ámbito federal de las instituciones hasta el local municipal, que están encargados de su implementación.

De esta manera, las bases institucionales deben revisarse para que en una nueva etapa contribuyan a:

- aumentar la capacidad de gobierno,
- proporcionar claridad para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales,
- mejorar la implementación de las políticas públicas,
- limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin llegar a la quiebra de la propia institucionalidad.

Una vez revisado el problema de las instituciones y la necesidad de enmarcar las posibles reformas de instituciones sociales dentro del marco más amplio de la llamada Reforma del Estado, se puede tratar el tema del papel de los ciudadanos en este proceso.

Está claro que aquí se le ha conferido al ciudadano un papel destacado para comprender la necesidad y objetivos de una reforma de la administración pública, sin embargo se debe mencionar algo acerca del ciudadano en la actualidad. El punto de partida es sumamente complicado. Dentro del recuento que Héctor Aguilar Camín hace del México que dejó el régimen priísta, destacan algunos aspectos que vale la pena mencionar. Dentro de la imposibilidad de crear un país de leyes, Aguilar Camín argumenta que: "Hoy como ayer, un gobierno dispuesto a aplicar estrictamente las leyes, tendría que perseguir a una cantidad imposible de mexicanos. El país nada en ríos de ilegalidad. Además, tiene la falta de respeto a la ley incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas. No es sólo que las autoridades no hagan cumplir las leyes. Muchos ciudadanos tampoco están dispuestos a acatarlas. En un informe sobre la cultura política del país de 1994, se les preguntó a los mexicanos si las leyes debían ser respetadas en todos los casos. Casi una tercera parte de los encuestados dijo que las leyes sólo deben respetarse si son justas. La misma pregunta hecha telefónicamente en 1999, mostró que

49% de los entrevistados creían lo mismo: las leyes no deben obedecerse si son injustas¹⁴³.

Este argumento refleja el nivel de ciudadanía con que se cuenta en la actualidad en México. Este es el punto de partida. Y sin embargo, como se ha visto, es necesaria la participación ciudadana como un eje clave para lograr un eficiente trabajo del gobierno en sus instituciones. Sólo de esta manera se logrará tener un alto nivel de gobernabilidad democrática.

La pregunta seguirá siendo la misma, ¿cómo construir a un ciudadano? No queda otra que poner énfasis en una de las mayores limitantes: la cultural. Mientras no haya una transformación de las instituciones educativas y se ponga el acento en la construcción del ciudadano (que por lo menos acepte que la Ley se debe cumplir, independientemente de que no le parezca justa), el individuo estará al margen de la participación de los procesos que le atañen.

¹⁴³ Aguilar Camín, Héctor. **México: la ceniza y la semilla. México.** Ediciones Cal y Arena. 2000, pág. 63.

7 Anexos

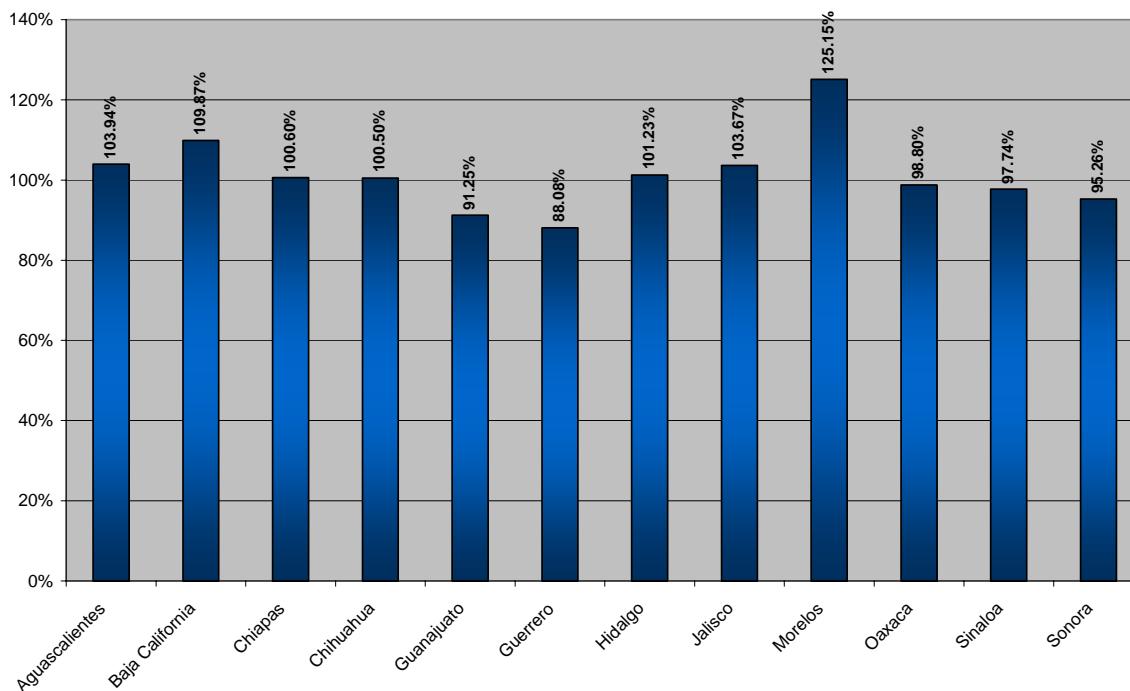
En esta sección se presentan documentos que fueron el resultado del trabajo y la intención de modernizar la aplicación de políticas públicas en el sector social. Los documentos son informes de las instituciones mencionadas o son documentos oficiales (para el caso de la oficina de la Presidencia para la innovación gubernamental).

7.1 Anexo 1: Acuerdos de Gestión para la Mejora de la Calidad

En este apartado se presentan los resultados estadísticos del proyecto de ampliación de los AGMC. Se encontrarán algunas gráficas y se explica la manera en que se dieron los resultados del proyecto a nivel global.

Además de los análisis por estado y por unidad, se han desarrollado una serie de análisis estadísticos comparados, a manera de poner las decisiones, logros y limitaciones de cada estado en la perspectiva de lo que hicieron los demás. A continuación se presenta un gráfico que reúne el cumplimiento global por estado—esto es, el promedio de cumplimiento del total de las unidades por estado. De aquí se desprende que 7 estados rebasan—algunos con mucho—el 100% de cumplimiento global. El resto no alcanza el 100% y el rango en que se mueven va de 88 a 97%.

Cumplimiento global por estado



El estado que más se dispara en el cumplimiento global es Morelos, con 126%. Esto se explica en función de que en las unidades de Morelos, por lo general hay algunos indicadores de atención médica efectiva para el cual se obtuvo un cumplimiento muy alto, incluso de más del 150%. Por otra parte, el estado que menor grado de cumplimiento global tuvo fue Guerrero, con 88%. Esto se dio en función de que el porcentaje de cumplimiento para la mayoría una de sus unidades apenas rebasó el 50%, lo que redujo el porcentaje de cumplimiento global.

A continuación se presenta un análisis estadístico comparado más desagregado de los resultados encontrados durante el ejercicio del proyecto. Para cada una de las gráficas y cuadros se hace una breve explicación y análisis del mismo. Los resultados se presentan en tablas para el conjunto de los estados participantes en el proyecto para indicadores de atención médica efectiva y de trato digno

Atención médica efectiva			
Estado	Meta	Logro	Cumplimiento
Aguascalientes	93%	102%	111%
Baja California	65%	98%	114%
Chiapas	95%	93%	97%
Chihuahua	86%	92%	109%
Guanajuato	98%	93%	112%
Guerrero	82%	73%	88%
Hidalgo	78%	114%	193%
Jalisco	68%	155%	229%
Morelos	66%	94%	96%
Oaxaca	84%	84%	90%
Sinaloa	72%	75%	83%
Sonora	88%	91%	98%
Promedio	81%	97%	118%
Desviación Estándar	11%	21%	45%
Varianza	131	455	2,036

La tabla presenta el total de los resultados para los indicadores de Atención Médica Efectiva en los estados participantes. Esto nos permite realizar un análisis de dos tipos: a) la visualización de los resultados por estado, y b) los promedios del total de los estados participantes en conjunción con la desviación estándar y la varianza de las tendencias.

En lo que se refiere a los resultados por estado, estos aspectos fueron tocados en la parte anterior de este mismo apartado del informe. Sin embargo, se puede mencionar que la mitad de los estados alcanzó o rebasó el 100% de cumplimiento, mientras que la otra mitad no lo hizo. El rango de aquellos estados que no alcanzaron el cumplimiento en un 100% va del 88% (Guerrero) al 98% (Sonora). Estas diferencias nos permiten proponer que se realice un ejercicio donde se pueda establecer con claridad las causas por las que no se cumplió, mínimamente, el 100% esperado.

Para explicar lo anterior se pueden observar algunos elementos. De principio se debe establecer con claridad el nivel de metas planteadas. Se puede entender que al ser una primera experiencia, las partes negociadoras hayan establecido metas bajas, lo que permitió, al final, que las unidades lograran rebasar el cumplimiento esperado por mucho. Siendo este el caso, los estados en los que no se alcanzó el 100%, serían aquellos en los que se establecieron metas realistas, mientras que aquellos que rebasaron con mucho el 100%, serían los que establecieron

metas de cumplimiento bajas. En este caso, la negociación pudo haber sido la causa de las diferencias.

Para ejemplificar lo anterior se pueden tomar los casos de Jalisco, Hidalgo y Baja California, donde las metas están fijadas por debajo de 78%, mientras que el cumplimiento de las mismas se dio muy por arriba del 100%.

En el otro sentido, estados como Guanajuato, Chiapas y Sonora, presentan metas relativamente altas (del 88 al 98%) y el grado de cumplimiento, aunque no hubiera alcanzó el 100%, fue alto (del 97 al 112%).

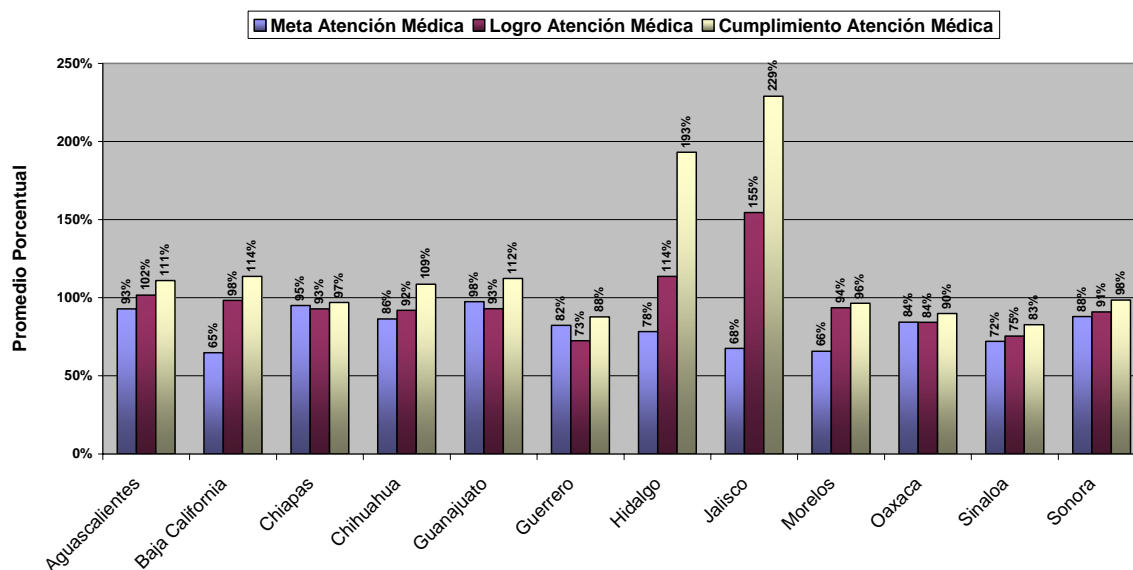
Por otra parte el resto de los estados se manejó dentro de un rango común donde hay metas no muy bajas y hay un resultado no muy alto. Este rango se ilustra con el promedio que se reporta en la tabla: 81% de promedio en la meta planteada; 91% de logro y 118% de cumplimiento.

Se debe destacar que la desviación estándar que se sigue de los datos reportados fue de 11% para la meta planteada; de 21% para el logro; y de 45% para el cumplimiento. La varianza para el porcentaje de cumplimiento se explica por las dimensiones extremas que fueron reportadas por los estados en estos valores.

Al tratarse de metas de atención médica efectiva, se realizaron acciones específicas sobre los expedientes de los pacientes en los principales ámbitos de intervención (IRAs, EDAs, Atención Prenatal, Paciente Diabético y Paciente Hipertenso). En principio, se trata de acciones de mejora que inciden sobre el proceso y es posible que se puedan sostener a mediano y largo plazos, pero esto supone también, que se continúe monitoreando las acciones realizadas para darles seguimiento.

En la gráfica que se presenta a continuación, se pueden observar las diferencias comentadas entre los estados, así como la tendencia del proyecto en su conjunto:

Promedios Porcentuales por Indicadores de Atención Médica por Estado



En la gráfica se puede observar cómo se disparan los casos de los estados de Jalisco e Hidalgo. Al respecto se puede afirmar que cuando la meta planteada fue menor de 70% para indicadores de atención médica, el cumplimiento de la misma fue mucho mayor al esperado.

Lo que se desprende del cuadro y de la gráfica es la necesidad de reafirmar los aspectos de negociación de metas, para que éstas sean realistas y signifiquen un esfuerzo real pero alcanzable por parte del personal operativo.

En lo que se refiere a los indicadores de trato digno, los resultados fueron como sigue:

Estado	Trato digno		
	Meta	Logro	Cumplimiento
Aguascalientes	81%	82%	103%
Baja California	98%	91%	103%
Chiapas	84%	100%	119%
Chihuahua	91%	86%	99%
Guanajuato	95%	91%	100%
Guerrero	91%	73%	81%
Hidalgo	87%	123%	246%
Jalisco	59%	89%	165%
Morelos	94%	94%	118%
Oaxaca	96%	108%	125%
Sinaloa	79%	69%	88%
Sonora	94%	82%	86%
Promedio	87%	91%	119%
Desviación Estándar	27%	30%	58%
Varianza	117	218	2,095

La tabla presenta el agregado del total de los resultados para los indicadores de Trato Digno en los estados participantes. Esto nos permite realizar un análisis de dos tipos: a) la visualización de los resultados por estado, y b) los promedios del total de los estados participantes en conjunción con la desviación estándar y la varianza de las tendencias.

Se realizaron comentarios acerca de los indicadores, en general, en la parte anterior de este mismo apartado del informe. Sin embargo, se puede mencionar que la mayoría de los estados alcanzó o rebasó el 100% de cumplimiento, mientras que el resto no lo hizo. El rango de aquellos estados que no alcanzaron el cumplimiento en un 100% va del 81% (Guerrero) al 99% (Chihuahua). Estas diferencias nos permiten proponer que se realice un ejercicio donde se pueda establecer con claridad las causas por las que no se cumplió mínimamente, el 100% esperado.

Para explicar lo anterior se pueden observar algunos elementos. Se debe establecer con claridad el nivel de las metas planteadas. Se puede entender que al ser una primera experiencia, las partes negociadoras hayan establecido metas bajas, lo que permitió, al final, que las unidades lograran rebasar el cumplimiento esperado por mucho. Al igual que en el caso de los indicadores de atención médica efectiva, si este es el caso, los estados en los que no se alcanzó el 100%, serían aquellos en los que se establecieron metas realistas, mientras que aquellos que rebasaron con mucho el 100%, serían los que establecieron metas de cumplimiento bajas. En este caso, la negociación pudo haber sido la causa de las diferencias.

Para ejemplificar lo anterior el único caso que se explicaría de esta manera sería el de Jalisco, donde las metas están fijadas por debajo de 60%, mientras que el cumplimiento de las mismas se dio muy por arriba del 100% (165%). Este es el único caso que se dispara.

En el otro sentido, el resto de los estados, presentan metas relativamente altas (del 81 al 96%); sin embargo el grado de cumplimiento fue muy diferenciado (del 81 al 125%).

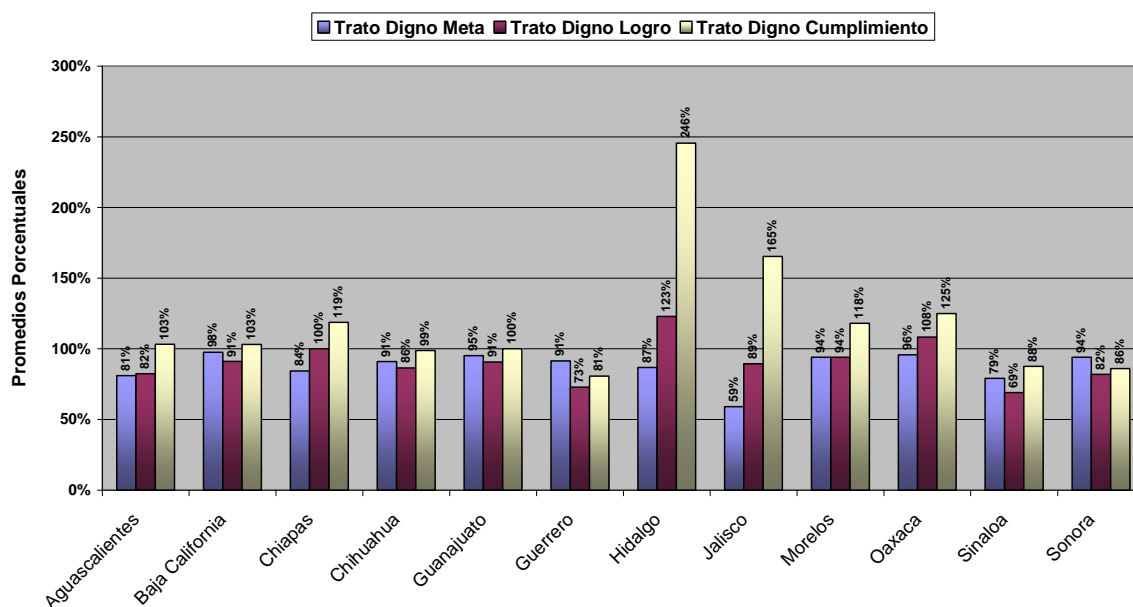
El promedio que se reporta en la tabla, en materia de trato digno, fue de 79% de promedio en la meta planteada; 83% de logro y 107% de cumplimiento. Se debe destacar que la desviación estándar que se sigue de los datos reportados fue de 27% para la meta planteada; de 330% para el logro; y de 58% para el cumplimiento. La varianza para el porcentaje de cumplimiento se explica por las dimensiones extremas que fueron reportadas por los estados (especialmente en el caso de Jalisco). La misma proporción se encuentra en la varianza

Al tratarse de metas de Trato Digno, las acciones realizadas apuntan más hacia las actitudes de los profesionales de las unidades operativas. En principio, se trata de acciones de mejora que no necesariamente tienen una incidencia sobre el proceso y es posible que se puedan no ser sostenidas con la misma efectividad a mediano y largo plazos, pero esto supone también, que se realicen acciones de seguimiento, que pueden ser de capacitación.

De trato digno sobresale el caso de reducción del tiempo de espera, donde se pueden dar los resultados más altos. No obstante, al tomar los indicadores de trato digno de manera independiente, se observa que las metas pueden ser altas debido a que las acciones de mejora son relativamente sencillas de alcanzar. Incluso, tanto los líderes de calidad, como los directores de las unidades, al tener esto contemplado, le dieron un peso relativamente menor al trato digno sobre los indicadores de atención médica efectiva.

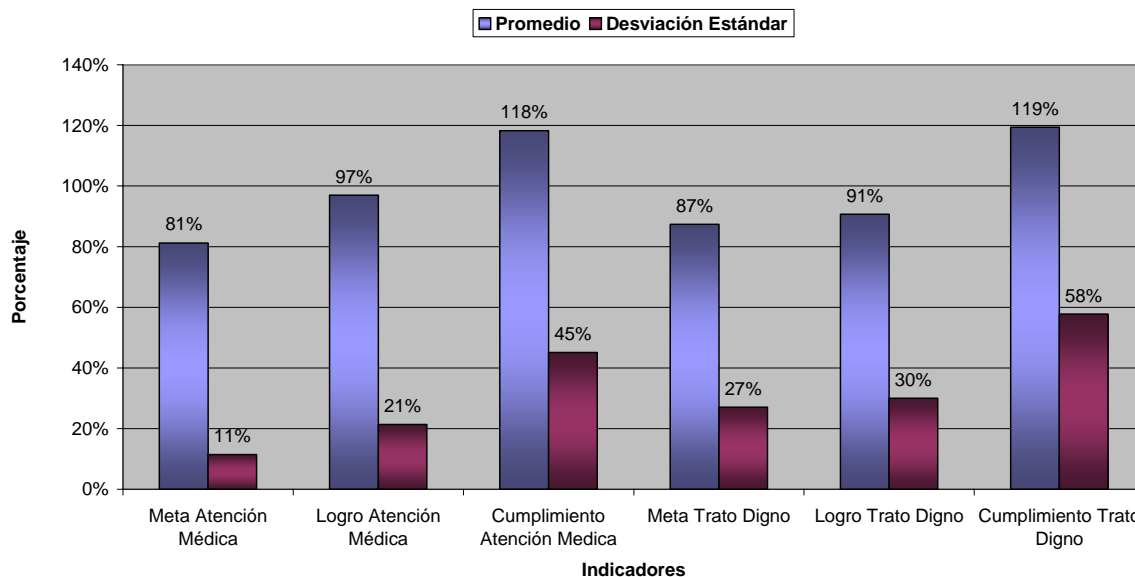
En la gráfica que se presenta a continuación, se pueden observar las diferencias comentadas entre los estados, así como la tendencia del proyecto en su conjunto:

Promedios Porcentuales para Indicadores de Trato Digno por Estado



Finalmente, se presentan el gráfico respectivo a la desviación estándar que se desprende de los datos reportados:

Promedio y Desviación Estándar para indicadores de Atención Médica Efectiva y Trato Digno



A continuación se presenta una matriz de frecuencia y cumplimiento global de los indicadores utilizados durante el proyecto. Con este cuadro se pretende realizar una evaluación del tipo y frecuencia de los indicadores utilizados por estado. De la misma manera, se aborda el cumplimiento global promedio de ese indicador en un estado específico. Es así como si un indicador determinado no es utilizado, en ningún centro de salud de un estado, el porcentaje reportado será cero. Si el indicador fue abordado en una ocasión, el porcentaje reportado será el total de esa ocasión; y si el indicador es utilizado en más de una ocasión en un mismo estado, el porcentaje reportado será el promedio de cumplimiento. Por otra parte, entre paréntesis se señala la cantidad de ocasiones que fue utilizado el indicador en una determinada entidad federativa.

En este sentido, del cuadro destacan un indicador que fue abordado en la totalidad de los estados participantes: el indicador de "atención al paciente diabético". Para este indicador el reporte de cumplimiento global más bajo se dio en Sinaloa (75.35%), mientras que el cumplimiento global más alto se dio en Jalisco (311.9%). Los estados que menos aplicaron este indicador fueron Aguascalientes y Morelos, con una frecuencia de un caso por estado. El estado que más utilizó este indicador fue Chiapas, en las 7 unidades que participaron en el proyecto.

Los indicadores que siguen en frecuencia de uso durante el proyecto fueron, por una parte el indicador de "tiempo de espera para recibir consulta" y por la otra, el de "Atención prenatal". En lo que se refiere al de tiempo de espera, sólo Guerrero dejó de utilizar este indicador. Mientras que Chiapas lo utilizó en sus 7 unidades participantes; Aguascalientes y Morelos por su parte, lo utilizaron en 5 unidades. El cumplimiento más bajo para este indicador se registró en Sinaloa (85.91%), y el más alto fue Hidalgo (310.16%).

En lo que hace a la atención prenatal, Chiapas lo usó en las 7 unidades que participaron en el proyecto, mientras que Chihuahua, Guanajuato y Guerrero, lo hicieron en 4 de sus unidades. El mayor cumplimiento fue el del estado de Jalisco (316.5%), y el de menor fue Sinaloa (16.66%).

Los siguientes indicadores en orden de importancia por la frecuencia de su uso fueron los que se refieren a los menores de 5 años (IRAs y EDAs) y el de “Atención al paciente Hipertenso”. Aunque hay que señalar el caso de Jalisco, que no abordó ninguno de los dos indicadores. El estado que reporta mayores cumplimientos para ambos indicadores fue Hidalgo.

Los indicadores que menos fueron utilizados durante el proyecto fueron los de “Infecciones nosocomiales”, “Tiempo de espera para recibir atención de urgencias” y el de “Diferimiento Quirúrgico”. Esto se explica, en parte, debido a que, por lo general fue menor el número de unidades de segundo nivel que participaron en el proyecto. Por lo general, en los casos en que fueron utilizados estos indicadores el cumplimiento global fue por lo menos de 100%.

Una conclusión que se puede sacar de la interpretación del cuadro es que no existe, aparentemente, una relación directa entre el número de unidades que aplicaron el indicador durante el proyecto, y el grado de cumplimiento logrado.

Otra conclusión visible es que los estados que registran un mayor cumplimiento fueron Hidalgo y Jalisco, mientras que el estado que registra un menor grado de cumplimiento fue Sinaloa. Sin embargo, la revisión de las matrices de Hidalgo y Jalisco muestran que para algunas de sus unidades se reportaron logros mayores al 100%—lo cual es lógica y matemáticamente imposible—afectando entonces, por error, a los niveles de cumplimiento.

Para los casos que aquí se apuntan resultaría interesante hacer el ejercicio de revisión del proceso para contar con una mayor información con relación a los elementos que hicieron que se tuviera un cumplimiento reportado alto o bajo.

Indicadores	AME							TDE			
	Atención Prenatal	Manejo EDA menores de 5 años	Manejo IRA en menores de 5 años	Manejo de Diabetes	Manejo de Hipertensión Arterial	Cesareas	Infecciones Nosocomiales	Tiempo de espera para recibir atención de urgencias	Diferimiento quirúrgico	Tiempo de espera para recibir consulta	Información a pacientes sobre diagnóstico y tratamiento
Estado:	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)	% / (n)
Aguascalientes	102.25(1)	0(0)	78.5(2)	139.5(1)	70.49(2)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	89(5)	0(0)
Baja California	0(0)	111(1)	0(0)	118.75(2)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	118.8(3)	0(0)
Chiapas	96.91(7)	86.75(7)	80.12(7)	90.51(7)	90.56(7)	0(0)	0(0)	99(1)	0(0)	125(7)	118(7)
Chihuahua	107.0(4)	106.0(4)	107.12(4)	163.75(4)	81.91(4)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	119.3(3)	0(0)
Guanajuato	100(4)	100(3)	100(3)	100(4)	100(4)	83.33(1)	100(1)	0(0)	100(2)	100(1)	100(1)
Guerrero	93.91(4)	97.77(2)	93.27(2)	77.78(3)	87.98(3)	82.14(1)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	70.51(4)
Hidalgo	96.75(3)	115.0(2)	122.66(3)	89.66(3)	124.33(2)	117.09(1)	106.3(1)	0(0)	0(0)	310.16(3)	0(0)
Jalisco	316.5(2)	0(0)	0(0)	311.9(2)	325(1)	115.5(1)	0(0)	0(0)	0(0)	1(165.4)	0(0)
Morelos	125.75(2)	125(1)	145.29(3)	145.8(1)	0(0)	73(1)	0(0)	134(1)	0(0)	104.47(5)	111.1(1)
Oaxaca	108.75(2)	104(2)	112(2)	99.75(2)	99.75(2)	96(2)	0(0)	100.33(3)	98.5(2)	97.5(2)	99.5(3)
Sinaloa	16.66(1)	34.11(3)	57.36(3)	75.35(4)	91.3(2)	0(0)	0(0)	50(1)	0(0)	85.91(2)	83.33(3)
Sonora	99.6(3)	99.66(4)	98.69(4)	97.20(4)	99.12(2)	97.13(1)	0(0)	0(0)	0(0)	100(1)	100(1)

7.2 Anexo 2: Programa de coinversión

La información que se presenta en este anexo proviene de las evaluaciones y de los informes presentados, ya sea de manera externa (caso de Chiapas) o por parte del gobierno del Distrito Federal. La pertinencia de este anexo se observa en dos sentidos. Por una parte, se da la información de los proyectos puestos en marcha por el programa de coinversión en cada una de las entidades. Pero, por otra parte, se resalta que la idea de coinversión funciona de manera específica en cada caso, por lo que se pueden ver las diferencias en los objetivos de los proyectos.

7.2.1 Coinversión en el Distrito Federal

7.2.1.1 Los proyectos

Coordinadora Popular de Madres Educadoras (COPOME)

Objetivo: Contribuir a la formación de personalidades sanas en niños y niñas del sector popular a través de la atención directa en educación inicial, preescolar y atención alimentaria, buscando evitar el efecto de deserción escolar y de casa en edades posteriores. Esto por medio del fortalecimiento integral de 21 Centros de Desarrollo Infantil Comunitario (CDIC) y de la COPOME.

Se trató de promover que 21 CDIC creados por iniciativas comunitarias y que ya están funcionando, consoliden metodologías educativas alternativas, de incrementar la formación de las mujeres-madres educadoras y la responsabilidad de las comunidades, así como de profundizar una cultura de respeto hacia mujeres, niños y niñas.

Equipo Pueblo: Proyecto Zosoi

Objetivo: Impulso de un desarrollo integral en 12 comunidades del sur oriente de la Delegación de Iztapalapa, partiendo de los procesos propios de cada comunidad, apoyando y generando organización comunitaria que profundice la solidaridad y cooperación, que sea la base para conocer mejor su realidad, generar nuevos niveles de conciencia y buscar alternativas autogestionarias de solución a sus problemas fortaleciendo iniciativas en marcha y construyendo nuevas.

Producir un nuevo tipo de relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales y civiles. Educar al gobierno y obligarlo a tomar en cuenta a las comunidades y sus procesos de desarrollo, buscando formas de corresponsabilidad que no permitan la dependencia ni el asistencialismo, que eliminen el clientelismo y el corporativismo.

Trascender los espacios de las colonias, articulándose entre ellas a través de las diversas alternativas. El ZOSOI representa en la zona una experiencia novedosa de articulación de actores que venían marchando con caminos diferentes

Ednica: Proyecto Crucero

Objetivo: Impulsar una iniciativa comunitaria en Indios Verdes, que es una zona de arraigo callejero, con el propósito que la comunidad asuma este problema como suyo y desarrolle programas de atención a los niños, niñas y adolescentes de la calle, promoviendo una amplia participación y movilizandolos recursos.

Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C.-Cenvi Proyecto Centro Histórico

Objetivo: A lo largo de 18 años de trabajo institucional, CENVI ha tenido una importante presencia de investigación-acción en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Dentro de éste contexto es que CENVI se ha propuesto desarrollar un proyecto de planeación urbana participativa en el centro histórico para fundamentar la recuperación integral de las condiciones de vida, trabajo, cultura y recreación del Centro Histórico de la ciudad. Para ello ha detectado varios ámbitos en los que se pueden realizar proyectos demostrativos de vivienda popular, desarrollo social, capacitación para el trabajo, atención de población vulnerable y actividades culturales y recreativas. Este gran objetivo general enmarca tres proyectos financiados desde el Programa de Coinversión: Modelo de Planeación Urbana Participativa; Habitat en el Centro Histórico (vivienda); Desarrollo Social y Capacitación.

Juventud y Cultura "Circo Volador"

Objetivo: Tomar la cultura popular como un medio para desarrollar la integración de valores entre los distintos extremos de la sociedad mexicana a través de la formación y difusión de lenguajes comunes. Para ello han implementaron diversas líneas de acción y objetivos específicos:

- Promocionar la participación de la comunidad en el "Centro Cultural" a través de la realización de diversas actividades recreativas que permitan incluir a la mayor parte de su población.
- Consolidar un grupo de asistentes habituales que sean beneficiarios directos de los proyectos de educación y capacitación y que estimamos pueden llegar a ser entre 200 y 300 personas durante el primer año de trabajo y que después sean promotores del mismo.
- Trabajar distintas campañas comunitarias que permitan revalorar los avances del proyecto en la perspectiva de lo que se ha hecho y se puede hacer para mejorar la calidad de vida de la zona en general. Profesionalizar el trabajo con los Jóvenes: (a) Abriendo los talleres de capacitación técnica y artística a todo tipo de público, y, (b) Creando una red de apoyo con instancias educativas, culturales y de servicios a la comunidad para afianzar su crecimiento profesional, ofrecidos de manera gratuita.
- Crear un Observatorio de la Juventud para dar seguimiento a las problemáticas, necesidades, carencias, habilidades y potencialidades de integración social de los grupos que conforman la juventud del Distrito Federal.

Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo A. C.

Objetivo: Lograr la participación de los jóvenes en la vida de la colonia por medio de actividades culturales y deportivas y capacitarlos para mejorar sus oportunidades para encontrar empleo. Para ello se han propusieron:

1. Sensibilizar a la población joven a involucrarse en el desarrollo comunitario a través de acciones de educación y cultura;
2. Poner en marcha el Centro de Artes y Oficios: "Escuelita Emiliano Zapata" a un 100%
3. Hacer de este Centro un punto de encuentro de actividades y recreación.

Para el logro de cada uno de estos objetivos, la Unión se fue fijando metas a lo largo de los diferentes planes operativos trimestrales. De acuerdo con los registros, los logros rebasan ampliamente las metas que se fijaron en planes operativos sucesivos.

Centro de Atención al Indígena Migrante

Objetivo: Este proyecto surge por un interés especial del gobierno de la ciudad puesto que dentro del mismo no había una política de atención a los indígenas sean éstos originarios o migrantes. Como resultado de ello se crea el Centro con la misión fundamental de promover el desarrollo integral de los grupos indígenas migrantes que residen en la capital del país. Para ello se plantearon los siguientes objetivos:

1. fortalecer su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisión en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos;
2. sensibilizar a la población en general sobre las condiciones de marginación y discriminación en las que vive la población indígena, que genere un cambio de actitud hacia las distintas culturas que conviven en nuestro país;
3. promover nuevos mecanismos de relación con las instituciones que interactúan en los ámbitos indígenas, para contribuir a la instrumentación de programas y proyectos con pleno respeto a su identidad cultural;
4. brindar un espacio para la promoción y difusión de las diversas expresiones culturales de este sector de la población;
5. establecer una coordinación interinstitucional entre organismos públicos y privados, así con la sociedad en su conjunto, para promover el desarrollo integral de la población indígena migrante.

Red por la Salud de las Mujeres del Distrito Federal. Proyecto: La Salud Sexual y Reproductiva en el Distrito Federal

Objetivo: La Red se constituyó en 1993. Esta compuesta por 18 organizaciones sociales, no gubernamentales y académicas, las cuales se han propuesto unificar esfuerzos, saberes y quehaceres para elaborar propuestas de políticas y programas públicos de salud de tal manera que favorezcan la garantía del derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

El objetivo del proyecto es contribuir a mejorar las condiciones de salud de las mujeres de bajos recursos económicos con un enfoque preventivo y desde la perspectiva de género. Se desarrolla sobre los siguientes ejes temáticos: maternidad sin riesgos, prevención del cáncer cérvico-uterino, ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y calidad de la atención en los servicios de salud.

Las estrategias a desarrollar son: la instalación de puestos de salud para embarazadas; la circulación de unidades móviles para prevenir y detectar el cáncer cérvico-uterino y el establecimiento de módulos de atención ciudadana sobre los derechos sexuales y reproductivos en los centros de salud del Departamento del Distrito Federal en las delegaciones previstas para iniciar el programa: Alvaro Obregón e Iztapalapa (reconsiderándose). Todas éstas actividades se realizan por medio de promotoras capacitadas por las responsables del proyecto y las organizaciones participantes.

Grupo Solidario de Trabajo del Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur para el Mejoramiento de su Vivienda y su Bienestar, A.C. (Policlínica)

Objetivo: El Movimiento de Pueblos y Colonias del Sur es una organización social que nace hace 25 años con objeto de lograr mejores condiciones de habitabilidad y niveles de bienestar a la población pobre que radica en pueblos (3) y colonias (8) de la Delegación de Tlalpan. El trabajo en el ámbito de la salud ha sido muy valorado por la organización, puesto que la gran mayoría de la población de la zona no es asegurada y los centros que atienden a la población abierta son escasos y se encuentran saturados. En la actualidad ya cuentan con médicos generales y especialistas que prestan su servicio gratuitamente, pero las condiciones de los consultorios no son las más adecuadas además de que requieren de equipo de apoyo y diagnóstico clínico. Por ello, se han planteado la construcción de una policlínica para poder ofrecer un servicio de salud digno y de calidad.

7.2.2 Coinversión en el Estado de Chiapas

7.2.2.1 Los proyectos

Organización	Proyecto	Línea Temática	Sector/Territorio
Coordinadora de Pequeños Productores de Café de Chiapas, COOPCAFÉ	Programa de Desarrollo Sustentable en las regiones cafetaleras de Chiapas	Desarrollo sustentable: producción orgánica, conversión y diversificación productiva, microbancos. Fortalecimiento institucional	Productores de café en 25 municipios, 17,000 familias
Organización Estatal de Pequeños Productores Agropecuarios, OREPPA	Consolidación de los procesos organizativos de los pequeños productores de maíz en el Estado de Chiapas y su participación en toda la cadena productiva	Comercialización alternativa, soberanía alimentaria, incidencia en políticas, autonomía organizativa	Productores de maíz en 13 municipios
Centro de Capacitación en Ecología y Salud, CAMADDS	Sistema regional de capacitación, gestión y vigilancia ciudadana en salud en la región fronteriza del municipio de Las Margaritas	Salud alternativa e incidencia en políticas de salud. Derechos sexuales y reproductivos de jóvenes	Municipios de Las Margaritas, La Trinitaria, Maravilla Tenejapa e Independencia
Red de Comunicadores Boca de Polen	Red de Comunicadores indígenas	Capacitación de comunicadores de organizaciones	8 Organizaciones en Los Altos, Selva, Sierra, Selva, Zona Fronteriza y Norte
Sna Jtz'ibajom	Rescate, Preservación y desarrollo de la cultura maya-tzeltal-tzotzil	Fortalecimiento de la identidad, rescate y desarrollo de la cultura	Municipios: San Cristóbal, Chamula, Zinacantán, Tenejapa, Región Altos
Grupo de Mujeres de San Cristóbal de Las Casas, COLEM	Proyecto global, Área de Comunicación y política pública	Comunicación para la incidencia en derechos de las mujeres y equidad de género	9 municipios
Foro para el Desarrollo	La Autogestión financiera y la restitución ecológica en	Financiamiento alternativo y desarrollo	Mujeres de 12 comunidades, en el

Sustentable	Zinacantán	sustentable con fortalecimiento de género	Municipio de Zinacantán
Centro de Derechos Indígenas, CEDIAC	Apoyo complementario a productores de café orgánico	Desarrollo sustentable: agroecología, comercialización alternativa	Productores en los Municipios de Chilón, Yajalón y Xihtalha
Alianza Cívica Chiapas	Fomento a la Corresponsabilidad en el ámbito municipal	Capacitación, planeación participativa, autonomía organizativa	9 Municipios
Centro de Agroecología San Francisco de Asís, CASFA	Red de comunicación social de las organizaciones indígenas y campesinas en Sierra y Costa	Fortalecimiento de la autonomía	Regiones Sierra y Costa
Salud y Desarrollo Comunitario, SADEC	Fortalecimiento de la red local de salud	Salud alternativa y desarrollo comunitario	

En 2003 dejan de participar SADEC, por considerar esta organización que sus objetivos institucionales no coinciden con los del Programa¹⁴⁴, y CASFA, por los resultados desfavorables en el monitoreo del proyecto¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Carta de renuncia de SADEC al Programa

¹⁴⁵ Espiral llevó a cabo un monitoreo en Tapachula y Motozintla, y en base a ello no fue aprobado el proyecto para 2003

7.3 Anexo 3: Visión de modernización del gobierno de Vicente Fox

Se presentan los dos documentos en su última versión, que tratan de la modernización y transformación de la administración pública desde la óptica del gobierno foxista. Para el caso del Modelo de Calidad Intragob, se reproduce exclusivamente la parte central del documento. El resto puede ser consultado en la página de la Oficina para la Innovación de la Presidencia de la República.

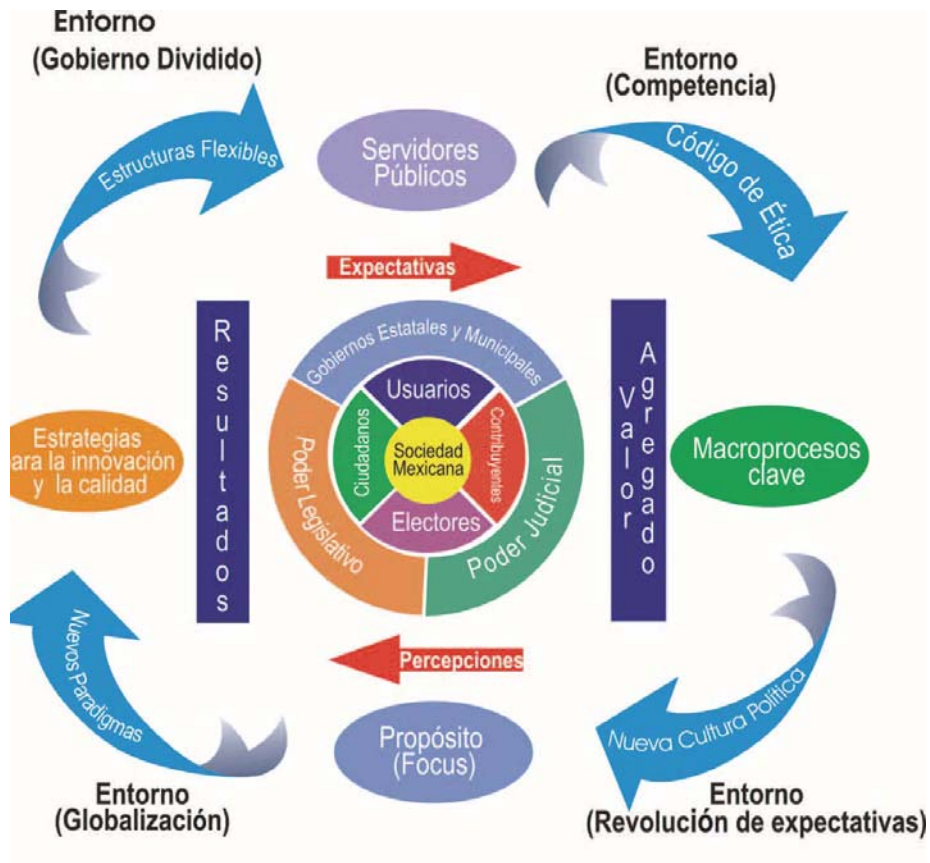
7.3.1 Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental

Desde los primeros días de su gobierno, el Presidente Fox instruyó al titular de la Oficina para la Innovación Gubernamental para diseñar el Modelo Estratégico para la innovación del gobierno. Este trabajo le fue presentado el 20 de enero de 2001. El Presidente Fox lo aprobó ese mismo día con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al Gabinete Ampliado.

Para la construcción del Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, se partió de una serie de premisas básicas:

1. El mejor modelo es la realidad misma.
2. El modelo propuesto es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la Administración Pública Federal.
3. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformarlo en una institución competitiva de clase mundial.
4. No se pretende convertirlo en una camisa de fuerza, ni mucho menos, en la palabra final.
5. Se trata de una guía sólida y estructurada que habrá de servirnos, a manera de mapa, en nuestra conducción del proceso de cambio.
6. Constantemente, tendremos que someterlo a revisión, respetando los principios básicos, como consecuencia de nuestros nuevos aprendizajes y desaprendizajes.

Modelo de Calidad



¿A qué le llamamos innovación del gobierno?

La innovación del gobierno es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas.

Es un movimiento cultural y estructural porque vértebra a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.

Principales elementos del Modelo Estratégico

1. Los clientes externos a servir:

a. La sociedad mexicana. La razón de ser del gobierno federal es la sociedad. Para dar en el blanco de lo que la sociedad demanda y necesita, se hace necesario contar con información confiable.

Las necesidades de la población, son un blanco en constante movimiento. La sociedad no es un bloque monolítico sino un conjunto de segmentos con características sociales, culturales, históricas, políticas y económicas que les dan identidad propia y los diferencian entre sí.

b. Los Poderes (Legislativo y Judicial). México está viviendo por primera vez un sistema democrático real basado en una auténtica separación de poderes, en donde ninguno está sujeto al otro, sino que lo que prevalece es un esquema de colaboración corresponsable.

c. Los Órdenes de Gobierno (Estados y Municipios). Hoy más que nunca se debe prestar atención a los gobiernos Estatales y Municipales como consecuencia de un creciente federalismo. Además, la Federación destina un porcentaje importante del presupuesto a estados y municipios los cuales tienen el contacto más cercano con los ciudadanos.

La sociedad mexicana, lo que le importa del quehacer del gobierno federal son los resultados que obtenga, resultados que generen un valor significativo, evidente y cercano. Esos resultados son precisamente objetivo central del modelo de Innovación y Calidad del Gobierno Federal. Los resultados, es decir los hechos, no los discursos, son en última instancia, lo que justifica o descalifica a un gobierno. La cultura de trabajo del gobierno se había centrado más en actividades y en insumos, no en resultados. Eso era necesario cambiarlo.

La percepción, siendo importante, no puede sostenerse en el tiempo si no se soporta con resultados.

El modelo de Innovación y Calidad busca dar valor agregado a lo que hace el gobierno; Innovación implica ser responsable de visualizar las necesidades no percibidas por los ciudadanos y actuar para satisfacerlas. Por eso hay que intentar ir más allá de las expectativas.

2. El entorno y sus principales características

En el diseño y aplicación de cualquier tipo de modelo de cambio organizacional, tiene especial importancia tomar en cuenta el entorno, dado que éste no es estático en el tiempo, ni está grabado en piedra. Cuando un paradigma cambia, todo mundo vuelve a cero. Para entender la importancia que tiene un cambio en el entorno basta recordar aquí los lamentables atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y los del 13 de marzo de 2004 en Madrid, eventos que globalizaron la inseguridad.

Ciertamente, los cambios que se podrían denominar paradigmáticos, como la aparición del Internet, la telefonía celular, todo lo relativo al genoma humano, son sucesos que no se presentan todos los días, por lo que también es importante considerar los cambios que, aunque tienen un alcance y un impacto menor, obligan a una serie de ajustes y replanteamientos tácticos del modelo.

a. Competencia

Una de las principales características del entorno tiene que ver con la competencia. Esto se aplica en todas las esferas y campos: económico, militar, religioso, biológico, profesional, académico, político, cultural, electoral, social, deportivo, etcétera.

No se puede diseñar un modelo ignorando quiénes son los competidores por las inversiones, los recursos financieros, los talentos humanos, los accesos a áreas estratégicas, los espacios geopolíticos.

Es fundamental entender las motivaciones, los intereses, la historia, las credenciales y las ofertas de quienes también están participando en el juego. La relación con la competencia necesariamente tendría que estar basada en reglas abiertas, transparentes, legales, éticas y orientadas a un esquema ganar-ganar. Es posible y deseable crear asociaciones colaborativas aun con nuestra competencia. Algunos autores denominan a esta relación *Coo- petencia* (Nalebuff, Barry/M. B., Adam. *Coo-petencia*, Norma).

En el campo electoral, lo más común en sociedades democráticas es que los resultados deriven en gobiernos divididos. Tal es el caso de lo que ocurre en México desde las elecciones intermedias de 1997. Y de manera aún más radical, desde las elecciones del 2 de julio de 2000.

En el pasado, el Presidente de la República era al mismo tiempo el jefe del Ejecutivo y controlaba los poderes Legislativo y Judicial, dando paso a un Presidencialismo absoluto que totalizaba y centralizaba la toma de decisiones. Sin embargo, las elecciones de 2000 no sólo trajeron la alternancia en el Poder Ejecutivo, sino que también profundizaron el proceso de dispersión del poder. Sumado al hecho de la separación de poderes y a la autonomía con la que, tanto el Legislativo como el Judicial, toman sus decisiones, por primera vez la mayoría de los gobiernos estatales no pertenecen al mismo partido político que el del Presidente. Por otro lado, está la conformación plural del Congreso, pues ningún partido obtuvo mayoría absoluta en las elecciones federales de 2000. A nadie escapa el hecho de que en cualquier país, para cualquier gobierno es más fácil emprender reformas sustantivas y de fondo cuando se tiene una mayoría del propio partido gobernante, lo que no fue el caso.

En un esquema de gobierno dividido, en términos de su composición, los márgenes de maniobra política se reducen, por lo que se hace necesario establecer mecanismos basados en la negociación, el diálogo y la búsqueda de consensos.

Por otro lado, tenemos el factor de la competitividad. No se puede enfrentar exitosamente la competencia si no somos competitivos. Una surge de la otra. La competitividad abarca tanto el plano individual como colectivo. En este sentido, el contar con un gobierno competitivo, se convierte en un factor estratégico para impulsar la competitividad del país.

Al respecto de este clima de competitividad en el que la democracia y la eficiencia gubernamentales desempeñan un rol fundamental, hay que recordar que en el Índice de Libertad Económica 2004, publicado por un conjunto de fundaciones e instituciones a nivel mundial, México ocupó en 2003 el lugar 63 entre 155 países clasificados, y muy por debajo de sus principales socios comerciales. El puntaje agrupa una serie de categorías como son política comercial, carga impositiva de gobierno, intervención en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y mercado informal.

En resumen, la competencia es una realidad en nuestro entorno y la competitividad, en un esquema ganar-ganar, es la respuesta estratégica.

b. Globalización

El fenómeno de la globalización es un hecho que existe desde hace mucho tiempo independientemente de las divergencias en torno a sus orígenes. Hay quienes ubican su inicio en el gran comercio veneciano, para otros, el imperio austro húngaro era una forma de globalización; otros más lo establecen desde la interdependencia que comenzó en países occidentales en los años setenta y ochenta. Todo mundo reconoce su existencia al margen de la posición que adopten frente a ella.

Por lo tanto, se hace imprescindible entender este fenómeno y sus principales características, justamente por las implicaciones y repercusiones que seguramente tendrán en la vida de nuestros países, gobiernos, instituciones, localidades, familias y vidas personales.

La globalización produce grandes presiones y demandas sobre los gobiernos. Ante todo, la globalización ha alterado la variedad y la intensidad de los temas en las agendas diplomáticas, económicas y políticas.

Muchos nuevos tópicos han surgido en los últimos años: la transición de países del bloque comunista a economías de libre mercado, una agenda comercial mucho más variada, una creciente preocupación por el medio ambiente, una nueva arquitectura financiera internacional, programas de apoyo humanitario para los países más pobres, etcétera.

Estos son temas que han derivado en una preocupación generalizada, como ya lo son la seguridad alimenticia, el crimen internacional organizado, el terrorismo y la globalización de la inseguridad internacional.

Los fenómenos que hemos presenciado en los últimos años nos obligan a replantear la relación de nuestro país con el exterior. Los avances que se han producido en periodos de tiempo relativamente cortos en materia de telecomunicaciones, tecnologías de la información, comercio electrónico, entre otros, han transformado radicalmente los patrones culturales, hasta hace poco definidos y sólidos al interior de cada país.

c. Revolución de expectativas

“La Revolución de las Expectativas” es un término que acuñó David Konzevik, y se refiere a una de las consecuencias de los grandes cambios tecnológicos, especialmente a partir de los años noventa.

En el pasado, la información que tenía la mayoría de la población mundial del extranjero era escasa o nula. La gente en las aldeas no tenía ningún contacto con el exterior y en toda su vida conocía unos centenares de personas, todos iguales entre sí. Un individuo de la Edad Media conocía, en toda su vida, unas diez noticias del mundo exterior. Ahora, son las que un ser humano conoce mientras se rasura.

La información planetaria instantánea, que por diversos medios es la característica actual, ha puesto a las poblaciones en conocimiento de otras formas y niveles de vida, en tiempo real. Y, como Ovidio dijo: “No se desea lo que no se conoce”.

El cambio de expectativas que ese conocimiento engendra, tiene serias consecuencias políticas, económicas, sociales y educativas para los países emergentes y puede considerarse como un cambio copernicano en la pacífica convivencia de las sociedades.

Millones de individuos que vivían y morían sin ser conocidos por el resto de la sociedad, exigen hoy bienes y servicios básicos de manera inmediata, tratando de reparar, en pocos años, siglos de carencias.

Esto en su manifestación extrema, pues el deseo de “vivir como el vecino” no se limita de manera alguna a grupos indígenas o marginados. Esta Revolución de las Expectativas se plantea hoy en todos los países latinoamericanos, independientemente del programa económico o ideología de los gobernantes. Desde Cuba hasta Argentina el fenómeno es el mismo, y la forma de manejarlo depende, en gran medida, del grado de apertura democrática del país.

Algunas manifestaciones son migración, bloqueos, manifestaciones, exigencias y presiones. Esta sociedad de la información trae como resultado que el mayor crecimiento sea el de las expectativas de los habitantes.

Las dificultades de gobernabilidad que esta situación apareja podrían llevarnos a pensar que hoy gobernar es el arte de manejar las expectativas.

d. Democracia

Para explicar la importancia que en términos de tendencia en el entorno mundial tiene la democracia, habría que recordar aquí un hecho especialmente significativo. Cuando México negociaba un acuerdo comercial con la Unión Europea, Italia hizo valer su voto para aplicar lo que se llamó la Cláusula Democrática. Mediante ella, la firma del acuerdo quedaría en suspenso hasta que pasaran las elecciones de 2000, se conocieran los resultados y hubiera una plena certeza de la limpieza del proceso electoral. Una vez que se conoció en el mundo el triunfo de Vicente Fox, el acuerdo quedó destrabado. Ciertamente esa cláusula era de índole política, pero también implicaba una cuestión de competitividad: si México no era reconocido plenamente como un país democrático, el acuerdo no se llevaría a cabo. De algún modo, los integrantes de la Unión Europea querían tratar con un país en igualdad de condiciones democráticas, con todo lo que ello implica, y estaba implícita la concepción de que un país con reglas democráticas tendría que tener reglas del juego más claras, honestas y transparentes para todo lo que significa una relación internacional de comercio y financiera, sin excluir, además, el respeto a los derechos humanos.

Efectivamente, a partir de entonces, la inversión directa europea en México se ha incrementado sustancialmente así como el intercambio comercial, aunque sabemos que ahí existe un enorme potencial que debemos seguir desarrollando.

3. La importancia de contar con un propósito bien definido

Para tener éxito en el diseño e instrumentación de cualquier modelo de innovación y cambio, se hace necesario contar con un Enfoque Estratégico que permita a todos los actores involucrados en el proceso de transformación conocer con claridad cuáles son los *issues*, los temas o los resultados esperados más importantes.

¿Por qué resulta conveniente el Enfoque Estratégico? Porque, sin lugar a dudas, todos los factores involucrados en un proceso de cambio, son limitados. En el caso de la administración pública, es limitado el tiempo que una autoridad dispone para gobernar. Son limitados los recursos financieros y presupuestales de que dispone para hacerle frente a las demandas sociales y a los compromisos que adquirió durante su campaña. Es limitado y fluctuante el capital político que un gobernante tiene para impulsar las reformas legislativas y los acuerdos políticos que persigue. Es limitado el marco jurídico y normativo dentro del cual deberá tomar sus decisiones.

Algunas ideas o elementos que pueden ayudarnos, a manera de referentes, en el proceso de determinar el propósito central o el Enfoque Estratégico que requerimos pudieran ser, entre otras, las siguientes.

- a. Visión y Misión compartidas
- b. Demandas y prioridades sociales
- c. Políticas de relación

- d. Posicionamiento
- e. Definición de clientes
- f. Negociación de Metas

La innovación del gobierno debe tener como propósito mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.

a. Visión y misión compartidas

Su fuerza deriva de un interés común: compartir un futuro que juntos queremos construir. La visión compartida eleva las aspiraciones de la gente, modifica la relación de los servidores públicos, alienta la experimentación y el deseo de correr riesgos y hace más fácil llegar a donde queremos.

b. Demandas y prioridades sociales

En primer lugar, es necesario comprender que la sociedad mexicana no es un ente masificado sino un conjunto de segmentos diversificados. Además, como ya comentamos, cada persona asume diferentes roles (ciudadano, usuario, contribuyente, elector, etc.) Dependiendo del rol que asuman, varían las necesidades y las expectativas en relación con el Gobierno Federal. Comprender eso resulta imprescindible para enfocarnos y servirle bien a la sociedad.

La innovación del gobierno será exitosa en la medida en que sus acciones se vinculen y partan de la identificación de las demandas y necesidades de la sociedad.

Una buena parte de estas demandas y prioridades se expresan y se recogen desde el propio proceso electoral. Una vez que se accede al poder, aquellas se convierten en compromisos de gobierno y deberán ser traducidas en metas medibles y cuantificables.

c. Políticas de relación

La definición de políticas de relación con los diferentes actores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares, desde un punto de vista institucional, es un proceso sumamente valioso cuando se quiere contar con un Enfoque Estratégico.

Para que no sean un ejercicio estéril conviene sean negociadas junto con las partes involucradas, pues sólo así se podrá garantizar un punto de partida sólido y de claridad en el destino.

Puesto que el conjunto de órganos que conforman la Administración Pública tienen personalidad jurídica, las políticas de relación no pueden establecerse sin un carácter institucional. No se trata de un ejercicio para definir las relaciones desde un punto de vista personal.

d. Posicionamiento

Una poderosa herramienta para la definición del propósito central, es sin lugar a dudas la definición del posicionamiento.

Una manera sencilla de explicarlo es la siguiente: no es posible sacar diez en todas las asignaturas.

Una fórmula sencilla para explicar el posicionamiento sería la siguiente: tenemos que seleccionar las pocas asignaturas en las que debemos y queremos sacar diez, y evitar a toda costa reprobarnos alguna.

Todo el conocimiento que se ha desarrollado en torno a lo que hoy se conoce como *marketing* político, combinado con una buena dosis de talento, honestidad y sentido común, puede significar, sin lugar a dudas, una ayuda fundamental en la definición del posicionamiento.

e. Definición de los clientes a servir

Nada logra enfocar tanto a los equipos de trabajo y a las organizaciones como la definición de los clientes a servir y las NECESIDADES específicas a satisfacer.

Este ejercicio es fundamental en todo proceso de Planeación Estratégica. Sin lo anterior, todos los servicios y todos los procesos carecen de sentido y todas las actividades, tareas y esfuerzos son una pérdida de tiempo y dinero.

f. Negociación de Metas

La negociación de metas desde los niveles más altos de un gobierno, administración o institución, es sin lugar a dudas una poderosa herramienta para enfocar la atención de todos hacia los resultados más importantes que se habrán de perseguir. Para que este proceso realmente sirva de algo, conviene tener en cuenta algunas recomendaciones.

- a. Deberá ser iniciado y respaldado por la autoridad de más alto nivel.
- b. Considerar unas cuantas metas de alto impacto y sumamente motivantes y retadoras.
- c. Definir las metas en términos de resultados, no de procesos, actividades o indicadores, y mucho menos de recursos.
- d. El cumplimiento o incumplimiento de las metas deberá tener consecuencias, previamente negociadas por las partes.

4. Los clientes internos a servir: servidores públicos y sus necesidades

El activo más valioso de la administración pública debe ser su gente. Para que las cosas funcionen afuera, también deben funcionar adentro. El reto de forjar un gobierno innovador requiere invertir fuertemente en los servidores públicos.

Son los servidores públicos de todos los niveles en la administración pública, quienes hacen posible que las cosas ocurran y que los resultados se den. A final de cuentas, son los resultados, no los hechos, los que justifican el trabajo de cualquier gobierno. Es por ello que invertir en los servidores públicos se convierte en una tarea prioritaria.

Un paso fundamental es conocer y diagnosticar sus principales necesidades y construir los procesos que conduzcan a su satisfacción. Algunos de los elementos más importantes que pueden ayudar en la satisfacción del personal, son:

a. Liderazgos de calidad

- b. Nuevos paradigmas
- c. Movilización y participación
- d. Facultación
- e. Clima motivador y creativo
- f. Desarrollo personal
- g. Seguridad e higiene
- h. Equilibrio familiar

a. Liderazgos de calidad

En este terreno lo que cuenta es el ejemplo y el testimonio de todos los días. No los rollos ni los discursos.

La valía de un líder se mide por su aportación a los paradigmas de otros, por su habilidad para influir de manera significativa en la vida de los que lo rodean. El liderazgo es para servir a los demás, no para servirse de ellos. La primera y más crucial decisión de un líder es la de servir a los otros. El resto es aprender el cómo, los medios y las técnicas. Primero es la actitud y luego los instrumentos.

El liderazgo no es para suprimir las quejas, es para subir la categoría y el nivel de las mismas. Los directivos deben ser agentes del cambio; la innovación es un mandato popular.

Los retos que el gobierno enfrenta, requieren de líderes que puedan crear el "SI", después de tantas décadas de "no se puede".

El liderazgo de calidad se basa en atributos como honestidad, visión, innovación, competencia y generación de entusiasmo, en principios genuinos percibidos como tales por los colaboradores, pues de ahí emerge la credibilidad. El liderazgo habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional.

El líder requiere tener conocimiento y mentalidad abierta; si él se apega de manera irreflexiva a la tradición, dejará de ser un líder y no tendrá nada que aportar al Cambio y a la Innovación. Debe ser capaz de mejorar lo que sirve y de crear nuevas opciones de servicio y calidad y hacer que los sigan quienes colaboran con él, que lo sigan con entusiasmo, creatividad, compromiso y metas compartidas.

b. Nuevos paradigmas

Cuando escuche "Así se hacía antes", podría preguntar ¿qué pasa si lo hacemos de esta otra manera?, ¿qué pasa si dejamos de hacerlo?

A la vez, debe ser capaz de estimular la creatividad y el compromiso de sus colaboradores que también se abran ante los nuevos paradigmas.

c. Movilización y participación

La movilización de los servidores públicos no se dará si no se descubre y responde a sus más profundas necesidades. Sólo esto evitará que la lucha por el cambio se polarice y politice.

Movilización es el proceso por el cual los servidores públicos son llevados al menos hasta el punto que aceptan los cambios y, en el mejor de los casos hasta el punto en el que estén dispuestos a actuar para efectuarlos. Si los líderes no movilizan y permiten participar al personal, los resultados y los compromisos adquiridos no se darán satisfactoriamente. El reto es crear el ambiente y construir los medios para sumar a todos los servidores públicos en el proceso de cambio.

d. Facultación

No basta con movilizar a los servidores públicos, comunicarles energía y ganar su voluntad para la lucha diaria; hay que proporcionarles las herramientas, poner en marcha los sistemas de monitoreo, después hacerse a un lado y dejarlos actuar.

La *facultación* es considerada como una estrategia de control que busca impactar la palanca de las estructuras del poder. Implica desplazamiento de autoridad y responsabilidad con lo cual las estructuras superiores lejos de debilitarse se fortalecen. La facultación, en última instancia, es un asunto de confianza y libertad.

e. Clima motivador y creativo

Si se logra un clima organizacional motivador y creativo, los resultados vendrán por añadidura. En una atmósfera de credibilidad, facultación, entusiasmo y confianza, todos ganan. Está demostrado psicológicamente el papel clave que desempeñan los líderes en la conformación de un clima organizacional altamente productivo y Plenamente humano.

La medición del clima organizacional debe ser vista como una brújula, una ayuda para ratificar el rumbo, no como un instrumento policiaco o punitivo.

La Innovación exige el permiso de poderse equivocarse, de experimentar; sólo se da en un marco de libertad.

Es necesario transformar el sector público en un buen lugar de trabajo para las personas, en un lugar donde los servidores públicos enfrenten desafíos y aprovechen oportunidades, y éstas deben estar en función del servicio a la ciudadanía.

f. Desarrollo personal

Ciertamente, la organización jerárquica tradicional en el gobierno no está diseñada para satisfacer las necesidades superiores de los servidores públicos, como la autoestima, el orgullo y la autorrealización. Por eso los líderes deben comprender el carácter "casi sagrado" de su responsabilidad por la vida de tantas personas.

Un reto importante para el desarrollo de los servidores es aprender a administrar su vida emocional con inteligencia. Desarrollo personal es la disciplina del crecimiento y el aprendizaje personal. Para los servidores públicos con un alto nivel de desarrollo personal, una visión es una vocación y no sólo una buena idea. Si los líderes se ocupan del crecimiento de sus colaboradores, éstos se encargarán de proporcionar buenos servicios a los ciudadanos.

El desarrollo personal requiere de una plataforma de credibilidad y de confianza, y ésta sólo puede construirse desde un código de Ética vivido desde el ejemplo personal y desde la cotidianeidad. Los líderes tienen la responsabilidad de crear las condiciones para que sean los

propios servidores públicos los responsables de su crecimiento y desarrollo. Nadie puede hacer por los demás lo que ellos mismos no estén motivados y decididos a hacer por sí mismos. La motivación es una puerta que se abre desde adentro.

g. Seguridad e higiene

Los factores higiénicos sólo son percibidos cuando se encuentran por debajo de las expectativas.

Por lo común están asociados con el orden, la limpieza, los aspectos logísticos, la disciplina, los horarios, los sueldos y salarios.

Su importancia se percibe casi siempre cuando faltan o cuando fallan. Nadie querría Innovar para perder al mismo tiempo su trabajo; si tiene seguridad, su actitud cambia favorablemente. A nadie le gusta dar ideas que sólo sirven para cavar su propia tumba. ¿Algunos ejemplos de estos factores?

Los espacios físicos de trabajo, el orden de los archivos, el manejo de la correspondencia, la gestión de la agenda, el pago de la nómina, la prevención de accidentes laborales, el mantenimiento de los equipos y las instalaciones.

Estos factores deberán ser administrados como procesos que se traduzcan en servicios dignos para los servidores públicos.

h. Equilibrio familiar

Suele ser muy común que muchos políticos, funcionarios y servidores públicos paguen un costo muy alto en este campo por no saber equilibrar su vida familiar con su vocación política. Esto no tiene necesariamente porque ser así... No hay razón válida para apostarle a un esquema de ganar-perder.

Los cargos públicos, en numerosas ocasiones, son temporales. La familia es para siempre. La familia debe estar presente en la agenda, en las prioridades de cada quien, en los planes y en los corazones. La familia debe ser un cliente importante a servir. Se engañan quienes creen que para "servir al país" deben colocar a la familia en un segundo plano. No hay premio, por apetecible que parezca, que valga la pena pagar con el precio de renunciar a la familia.

5. Las estrategias para la innovación y la calidad

En todo modelo de cambio organizacional el diseño de estrategias es un elemento fundamental.

Para realizar los cambios que el gobierno, la administración pública o cualquier institución necesita, se requiere de estrategias globales, innovadoras, de ruptura y futuristas.

Toda estrategia, para que pueda ser considerada como tal, debe contar con conceptos (teoría), técnicas (herramientas) y vehículos (esquemas y estructuras de organización).

El propósito de toda estrategia es lograr diferenciarnos y proporcionarnos una ventaja competitiva sostenible el mayor tiempo posible. Las estrategias nos señalan las grandes vías de acción para alcanzar nuestras metas.

Algunas de las estrategias que el gobierno federal, encabezado por el Presidente Vicente Fox Quesada, ha sugerido para impulsar la innovación y la calidad al conjunto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son:

a. Administración por calidad

Sin lugar a dudas, la evolución que han tenido los sistemas de calidad en el mundo, constituye un enorme avance en términos del mejoramiento de los modelos y las prácticas de gestión y *management*.

Desde los sistemas de control de calidad que funcionaban como aduanas en los laboratorios que analizaban las materias primas, pasando por los sistemas de aseguramiento de calidad, hasta el establecimiento de las actuales normas ISO 9000, hemos podido comprobar felizmente como al expandirse el enfoque hacia la totalidad del mundo de la gerencia y la administración, se consiguen mejores resultados en cuanto a la satisfacción y la confianza de los clientes internos y externos de las instituciones y organizaciones.

b. Federalismo y municipalismo

El propósito es fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos estatales y municipales para que estén éstos en condiciones de poder servir más y mejor a los ciudadanos. Esta estrategia deberá ser esencialmente un ejercicio de descentralización del poder, las facultades y los recursos.

c. Tradición e Innovación.

El reto es lograr el equilibrio entre **Tradición** e **Innovación** en la era de la globalización. La experiencia nos enseña que no es posible desdeñar la historia, deshacerlo todo y construir de nuevo a partir de una hoja en blanco. Lo que funciona debe tocarse "con guantes de seda".

Lo que no funciona debe abandonarse. El cierre de dependencias, la cancelación de programas, la reducción de estructuras, suele ser un ejercicio particularmente doloroso y difícil, que enfrenta enormes resistencias, y que muchas veces las instituciones y los gobiernos terminan por aplazar o por realizar a medias.

Hoy en día los especialistas en procesos de cambio consideran de igual importancia tanto el *Aprender* como el *Desaprender*.

d. Gobierno abierto y transparente.

Convertir en costumbre la rendición de cuentas a la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos e informarle sobre la marcha de los retos y compromisos adquiridos, constituye una de las mejores formas de garantizar la transparencia.

El dotar de un sistema de "electricidad total" al conjunto de la administración pública habrá de favorecer, sin duda, el combate y la inhibición de las prácticas basadas en la corrupción. Es en un ambiente de opacidad donde germinan y se desarrollan las decisiones autoritarias, la mentira, la impunidad y la deshonestidad.

Aquí de lo que se trata, es que lo público sea realmente público, y que todo lo relativo al gobierno y a su administración esté a la vista de todos los ciudadanos, como en una "casa de cristal".

e. Reformas jurídicas y normativas

Todo proceso de cambio debe considerar desde su diseño el marco jurídico legal. Si bien es cierto y aceptado que a los gobernantes sólo les es permitido lo que la ley expresamente les autoriza, también lo es que estos marcos deben ser modificados a la luz de los nuevos desafíos y los cambios que la globalización impone y que la sociedad demanda. Sería ilusorio pensar que se pueden obtener resultados importantes operando con las reglas de juego de siempre. Terminaremos atorados en auténticos “cuellos de botella”. Las restricciones jurídicas pueden sofocar cualesquier intento de innovación, por lo que deberá ser la innovación la que impregne el mundo de los reglamentos, las normas y las leyes.

f. Unir a la retaguardia con la vanguardia.

Se trata de construir las reglas de juego, los mecanismos de colaboración y los espacios que permitan el poder compartir los aprendizajes entre los equipos de trabajo de las distintas áreas, niveles y órdenes de gobierno.

Es evidente que el desarrollo en toda organización no es uniforme. Las dependencias han evolucionado de manera diferente y no se encuentran en una misma etapa de desarrollo. Esto obedece a múltiples razones entre las que destacan principalmente su historia, sus estilos de liderazgo y su cultura, entre otras.

g. *Benchmarking*.

Este término se refiere a una especie de comparación de nuestros procesos, servicios y resultados con las mejores prácticas de aquellas organizaciones y gobiernos con la finalidad de tener puntos de referencia, y aprender de todas aquellas ideas que pueden ser de utilidad, por adopción o por adaptación, para mejorar nuestro trabajo. Aquí la clave la constituyen dos elementos: la información y la actitud de mejora. Inicia con una comprensión o conocimiento total de nuestros propios procesos y servicios. Concentra su atención en el proceso más que en el resultado. Es una “vacuna” contra la autocomplacencia.

Sin lugar a dudas, el “*Benchmarking*” no sólo es valioso en el campo del cambio organizacional, sino también en el de la estrategia política.

h. Financiamiento emprendedor.

Un gobierno que quiere ser innovador debe ser capaz de allegarse recursos extragubernamentales.

Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos, ni los compromisos asumidos durante las campañas políticas.

Factores como el crecimiento poblacional, el incremento en la esperanza de vida, la aparición de enfermedades crónicas, la “revolución de expectativas”, el nivel educativo, el acceso a la información, el acumulamiento de problemas generacionales como las pensiones de los jubilados, se convierten en auténticas presiones para los gobernantes y los administradores públicos, mismas que influyen en la práctica los márgenes de maniobra.

Por ello, “las instituciones públicas deberán impulsar, no sólo las reformas fiscales necesarias, las cuales son fundamentales sobre todo como mecanismos de distribución del ingreso, sino también otros esquemas creativos que les permitan allegarse de fondos provenientes de la sociedad civil, de la iniciativa privada o de organismos internacionales”.

Un esquema que cada vez tiene mayor aceptación en el mundo es el denominado proyecto para prestación de servicios (PPS) que involucra la participación conjunta de los sectores público y privado. Ese esquema, que comenzó en 1992 en el Reino Unido, contribuye a un uso más eficiente del gasto público, incrementa los recursos para inversión en infraestructura social y contribuye a que el gobierno proporcione servicios públicos de mejor calidad.

i. Informática y telecomunicaciones.

El uso de las tecnologías de la información es fundamental en cualquier esfuerzo de innovación. Lo importante es entender que no se trata de destinar más computadoras a un problema sin rediseñar, porque lo que estaríamos haciendo sería digitalizar los errores. Estamos en la era del acceso, en un mundo que transita de la información basada en átomos a la información empaquetada en *bytes*, por lo que debemos aprovechar las nuevas tecnologías para responder con rapidez a los retos que enfrentamos como gobierno, como institución y como país.

Los resultados del rediseño de procesos soportados con tecnologías de información de vanguardia son simplemente sorprendentes.

El secreto de la innovación en este campo es introducir sistemas de administración a la velocidad de Internet.

j. Subcontratación de servicios.

El gobierno debe dedicarse a dirigir, no a remar. El gobierno debe enfocarse a los procesos estratégicos y sustantivos. En este sentido, los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden y deben ser subcontratados o cualquier otra modalidad jurídicamente permisible y políticamente viable.

k. Conectividad total.

Esta estrategia puede producir una verdadera sinergia revolucionaria donde uno más uno sea igual a tres. ¿Quién se pudo imaginar lo que seríamos capaces de hacer con la conexión de una computadora y un teléfono, hoy llamada Internet? ¿Qué pasaría si pudiésemos conectar todos los recursos financieros, conocimientos, relaciones públicas y capital político de un gobierno o una institución? Resulta casi imposible imaginar los saltos cuánticos que podríamos obtener.

El objetivo de este juego sería conectar e integrar a todos con todos, y a todo con todo. Estamos hablando de una maravillosa idea cuya exploración ofrece posibilidades ilimitadas y constituiría un error reducir este concepto a conexiones digitales o electrónicas.

l. Encuesta valorativa.

Esta estrategia para el cambio organizacional fue diseñada por David Cooperrider, de la Universidad de la *Case Western Reserve*, y sus colaboradores y compañeros "exploradores".

Un principio fundamental de la encuesta valorativa es que se trata de un proceso generativo, lo que significa que es un blanco móvil y que la gente que lo usa, lo crea y lo recrea.

Esta estrategia introduce el concepto: ¿Qué funciona aquí? Contradice el método tradicional para el cambio que consiste en identificar el problema, hacer un diagnóstico y encontrar la solución.

La idea del punto de vista valorativo parte del principio de que en toda sociedad, organización o grupo hay algo que funciona. Su enfoque está basado en la visualización del **Futuro**, en los resultados positivos que queremos lograr a partir de experiencias históricas que han sido exitosas.

La **Innovación** consiste en que los equipos de trabajo desarrollen “propuestas sugerentes” que describan el estado ideal al que aspiramos y que propicien un ambiente favorable para poder hacer más de lo que funciona. Hay quienes buscan cosas que salieron mal y tratan de arreglarlas; de lo que se trata aquí es de buscar cosas que salieron bien y construir sobre ellas.

6. Los macroprocesos claves a rediseñar.

Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes. Para ser considerados como claves todos los macro procesos deberán ser robustos, estructurados y sistematizados. Una dinámica poderosa es la siguiente:

- revisualizarlos – repensarlos
- rediseñarlos – innovarlos
- controlarlos
- mejorarlos continuamente
- volverlos a revisualizar

Los macroprocesos son la base del rediseño organizacional. A manera de ilustración presentamos algunos ejemplos de macroprocesos claves enfocados a los servidores públicos:

- Información y medición
- Educación y capacitación continua
- Comunicación
- Selección de personal
- Organización de equipos de trabajo
- Evaluación y compensación
- Gestión de proyectos estratégicos

Es importante señalar que para el éxito de esta tarea es imperativo identificar a los clientes, conocer sus necesidades, negociar los servicios a proporcionar, así como las características de calidad de los mismos, definir los procesos que habrán de satisfacer sus necesidades, determinar los indicadores o medidores del desempeño de cada proceso y asignar un líder para cada proceso.

a. Información y medición.

Cuando el proceso de medición inicia, los servidores públicos empiezan inmediatamente a pensar acerca de las metas del Gobierno. En el mundo de la calidad es conocido el axioma que dice “si lo puedo medir lo puedo controlar, y si lo puedo controlar, lo puedo mejorar”.

Ciertamente, si no se miden los resultados, no es posible distinguir el éxito del fracaso. Es fundamental incrementar la capacidad del Gobierno para adquirir, generar, distribuir y aplicar estratégica y operativamente la información.

b. Educación y capacitación continúa.

En los tiempos modernos los títulos universitarios no son suficientes. El *currículm vitae* es sólo una carta de presentación, pero lo verdaderamente importante tiene que ver con el talento, las habilidades, las actitudes y los resultados que has conseguido. Si pensamos que la educación terminó cuando abandonamos las aulas, es evidente que nos equivocamos. La educación es para siempre porque nada es definitivo: cambia el entorno y las circunstancias, cambian también las necesidades y las expectativas de los clientes, y las posibilidades se multiplican.

De lo que se trata es que en nuestra agenda le sigamos destinando un tiempo importante tanto a aprender como a desaprender. Las opciones de que hoy disponemos son variadas e interesantes.

Van más allá de simples cursos y talleres. Tienen que ver con conversaciones estratégicas, viajes ilustrativos, navegación en Internet, juegos interactivos, *e-learning*, sistemas de educación abierta y modular, aprendizaje a distancia, etcétera.

c. Comunicación.

Es conveniente impulsar la comunicación acerca del cambio, de los beneficios, de la nueva cultura que se quiere en la administración pública, de por qué se está innovando. Por eso debe ser tarea de todos los mandos.

La comunicación es importante porque está vinculada al proceso de rendición de cuentas –al que todo gobierno democrático está obligado, y porque constituye un poderoso motor para sumar a todos los jugadores en el proceso de cambio.

Lo que no se conoce o no se entiende, se rechaza. Sólo lo que se conoce y comprende, se puede llegar a aceptar, a desear, a propiciar, a defender.

d. Presupuesto y finanzas.

En el gobierno la palanca más importante, el sistema que maneja la conducta con más fuerza, es el presupuesto. Los presupuestos son vistos como un instrumento de poder.

Para mejorar el funcionamiento y la efectividad del gobierno debemos desarrollar un sistema presupuestal que se base en servicios -inversiones- o resultados, no en actividades o insumos.

El presupuesto y las finanzas públicas van de la mano. Es por ello que se hace menester un manejo responsable en este campo. Y un punto de partida sólido es mejorar las cuentas en términos del balance público y logrando un equilibrio fiscal.

La ejecución presupuestaria debe ser evaluada por los resultados, no solamente por el gasto ejercido.

El rediseño de este macroproceso debe reflejar un enorme respeto por los contribuyentes. Esto hace ineludible la tarea de reducir el gasto corriente y privilegiar el gasto de inversión social.

e. Servicio Profesional de Carrera.

Su meta principal debe ser crear los sistemas y las condiciones que permitan “atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el Servicio Público”.

Esto permite a los funcionarios de todos los niveles hacer carrera dentro de la administración pública. Busca profesionalizar la tarea de los servidores públicos para garantizar que los gobiernos transiten con la máxima eficacia y el mínimo trastorno.

También busca ofrecer oportunidades de desarrollo y de progreso a los servidores públicos por su servicio a la sociedad. El énfasis debe estar centrado en la integración de los mejores talentos a la función pública y no en el cumplimiento de normas y políticas controladoras y asfixiantes de la innovación y la creatividad.

f. Organización de equipos de trabajo.

¿Cómo nos organizamos? Las respuestas pueden ser múltiples y variadas. Van desde los sistemas de administración cruzada, los equipos de tarea, las redes, los esquemas matriciales, los equipos de proyectos temporales, y muchas más. Lo importante aquí es dejar atrás los organigramas anquilosados que datan desde la época de la Revolución Industrial y apostarle a otras opciones que atraviesen los sistemas burocráticos.

El diseño organizacional no deberá estar grabado en piedra dado que tendremos que irlo ajustando en función de los resultados, las circunstancias y los cambios del entorno.

La organización basada en equipos de trabajo es justamente lo contrario de la organización basada en feudos de poder. Los equipos de trabajo interdepartamentales son una magnífica respuesta para resolver los problemas que en la mayoría de los casos tienen un origen multicausal.

g. Evaluación y compensación.

Los procesos de medida y recompensa tienen que reforzar la nueva cultura de trabajo en la administración pública. Es necesario reconocer la contribución superior y sancionar el desempeño mediocre. Este ejercicio en el ámbito gubernamental es sumamente complicado y difícil, pero es posible convertirlo en una práctica innovadora. En este proceso importante son también los resultados, no sólo los procesos o las actividades.

El manejo por desempeño basado en resultados establece tanto incentivos financieros como psicológicos para impulsar **Innovaciones**. Si se quiere mejorar el desempeño, es necesario empezar por crear **Consecuencias** tanto positivas como negativas. Por eso la palanca a cambiar son los **Incentivos**.

h. Proyectos estratégicos.

Los proyectos son la respuesta perfecta para enfrentar el cambio. Esto pasa por comprender la diferencia entre el mundo de los proyectos y el mundo de los procesos. Los primeros nos sirven para capturar la oportunidad, los segundos para explotarla. Los proyectos se dirigen, los procesos se administran.

Los proyectos están sujetos a recursos limitados y a tiempos fatales. Esta es la razón por la que trabajar con base en proyectos representa una magnífica alternativa para romper barreras burocráticas, orientarse a resultados, rendir cuentas y entregar a tiempo los servicios prometidos. La herramienta conocida como Administración Cruzada posibilita una espléndida combinación de procesos y proyectos, donde los primeros se subordinan a los segundos.

La Administración Cruzada es una poderosa herramienta que sirve para lograr resultados en entornos de alta complejidad, de crisis, con recursos limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes o de alto riesgo.

Como en todos los procesos complejos, se tienen que optimizar y hacer coincidir todos los mecanismos de abasto, es decir todos los elementos que constituyen la solución. Las características más importantes de la Administración Cruzada son:

- Conecta proyectos con procesos
- Suma recursos de todas partes (lo que se llama financiamiento emprendedor)
- Parte de una visión global y holística
- Requiere de procesos robustos y confiables (*ISO 9000, just in time, on line service*)
- Potencia el trabajo en equipo, la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización (redes de socios, alianzas estratégicas)
- Todo proyecto tiene un líder y todo proceso un "dueño"
- Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia
- Se basa en un esquema ganar-ganar
- Se enfoca en resultados en tiempos claramente definidos

Muchos procesos están al servicio de un proyecto, así como miles de insumos materiales y uso de capital intelectual, como sucede en proyectos que nos son familiares a todos: una carrera de Fórmula 1, la operación de un corazón, el lanzamiento de un cohete al espacio.

Para que tengan éxito requieren de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes de los equipos y de una excelente coordinación.

En la Administración Cruzada lo más importante no es el proyecto en sí sino la convicción de los participantes de dar su mejor esfuerzo para lograr el éxito. Si eso se logra, se tendrá un equipo integrado que operará con criterios básicos (valores corporativos), que permitan una coordinación (dirección) para obtener los mejores resultados.

La formación de este capital humano será invaluable, pues al incorporarse individualmente en otros proyectos llevará inherentes los valores adquiridos.

7. Las estructuras organizacionales a rediseñar.

Los organigramas actuales son esquemas del pasado, de la Revolución Industrial. Ya no funcionan.

Fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existen. La reorganización de las estructuras del gobierno debe ser un ejercicio permanente. Las estructuras verticales centralizadas deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyecto, de acuerdo con las cambiantes expectativas de la sociedad mexicana.

8. La cultura de la Administración Pública.

Para que todo cambio sea profundo y duradero, deberá hacerse desde las raíces. Esto tiene que ver con los valores y principios que regulan la conducta, orientan las decisiones y determinan las políticas públicas.

Lo más común es que las organizaciones e instituciones los expresen en términos de un código de ética y los desplieguen en un código de conducta.

Lo esencial en términos de comunicación es que todos en la institución entiendan de un modo sencillo y claro, los atributos y cualidades que verdaderamente son importantes. Estamos hablando de aquellos valores que determinan el *modus operandi* y el estilo de vida institucional.

Los valores centrales son necesarios para ayudar a las personas a tomar sus decisiones cotidianas.

Son, de hecho, nuestro instrumento de navegación ética, es decir, nos sirven de brújula. La política es esencialmente filosofía en acción.

Paradigmas

Si se quiere que la innovación del gobierno tenga éxito, se requiere una nueva manera de concebirlo y visualizarlo, es decir, tener nuevos paradigmas para la reflexión, la acción y la transformación.

Si no se cuenta con nuevas ideas e iniciativas que respondan a las nuevas necesidades, internas y externas, los servidores públicos del gobierno federal no tendrán más alternativa que aferrarse a los antiguos esquemas.

Los paradigmas son poderosos porque afectan todo lo que vemos y determinan el modo como nos comportamos y pensamos. Podemos considerar sinónimos de paradigmas a modelos mentales, creencias, supuestos, ideas, mitos, juicios de valor, dogmas, patrones de conducta, teorías que de alguna forma son como lentes que nos permiten ver la realidad, de ahí la importancia de adoptar nuevos y abandonar los antiguos.

Un paradigma es un conjunto de reglas (escritas o no) que establecen o definen límites, y que indican cómo comportarse dentro de los límites establecidos para tener éxito. La disciplina de manejar paradigmas es en sí misma una decisiva innovación en la construcción de gobiernos estratégicos o inteligentes.

9. Los resultados a lograr

Sin lugar a dudas, lo que justifica cualquier modelo en términos de su eficacia son los resultados y su permanencia en el tiempo. Dígase lo mismo de empresas privadas, instituciones sociales o gobiernos. Los resultados deben ser medidos y evaluados por los clientes y ciudadanos.

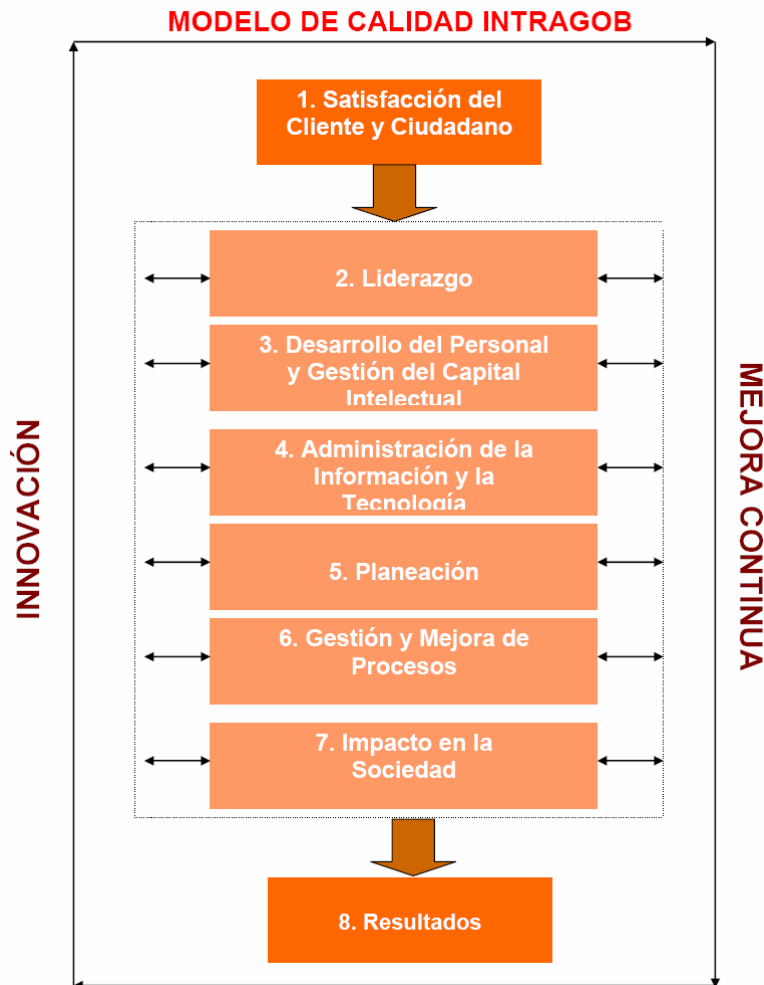
7.3.2 Modelo de Calidad INTRAGOB

Con el propósito de que el **Modelo de Calidad Intragob** satisfaga integral y consistentemente los objetivos de las Dependencias y Entidades, y mejore continuamente los resultados, la innovación y competitividad, es imprescindible adoptar una visión preventiva e innovadora que guíe y detone la realización de actividades en forma participativa, con base en sistemas y procesos de mejora que consoliden una Cultura de Calidad Total, Competitividad, Integridad y Transparencia en el Gobierno Federal.

Para ello se requiere establecer, desarrollar y mejorar programas de trabajo permanentes, que sustenten la implantación de los sistemas definidos en los criterios del **Modelo de Calidad Intragob**, en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

CRITERIOS DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB:

- 1) Satisfacción del Cliente y Ciudadano
- 2) Liderazgo
- 3) Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual
- 4) Administración de la Información y de la Tecnología
- 5) Planeación
- 6) Gestión y Mejora de Procesos
- 7) Impacto en la Sociedad
- 8) Resultados



A continuación se realiza una descripción de los requisitos a considerar en cada uno de los criterios del **Modelo de Calidad Intragob**.

1. SATISFACCIÓN DEL CLIENTE Y CIUDADANO

1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas del cliente y ciudadano.

Implica el desarrollo de sistemas formales que permitan identificar y determinar las necesidades, requisitos y expectativas de los clientes y ciudadanos, dentro del ámbito de las atribuciones que su marco legal le confiere.

1.2 Comunicación con los clientes y ciudadanos, capacidad de una respuesta oportuna a sus quejas y reclamaciones.

Con la finalidad de construir una relación positiva y transparente con los clientes y ciudadanos, a cada Dependencia y Entidad de la APF, le interesa escuchar, responder y relacionarse con efectividad con los clientes y ciudadanos en términos de calidad de los servicios que se proporcionan, de integridad, atención, cortesía, comunicación, oportunidad, y con información fidedigna y transparente que se obtiene para conocer sus necesidades y requisitos. A través de métodos con frecuencia de recolección definida y mecanismos para asegurar la objetividad y validez de dicha información.

El **Modelo de Calidad Intragob** involucra al cliente y ciudadano en el proceso, mediante la atención oportuna y eficaz a sus opiniones, propuestas, quejas, inconformidades y denuncias sobre el desempeño de los servicios proporcionados por la organización.

Las Dependencias y Entidades establecen sistemas que aseguren la efectividad y transparencia de la organización para dar respuestas efectivas a los requisitos, necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, incluyendo garantías de servicio, compromisos concretos, pactos, programas y acciones conjuntas.

1.3 Sistemas para determinar el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos.

También es necesario el diseño e implantación de sistemas para determinar y medir el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos, incluyendo estudios comparativos realizados dentro de las Dependencias y Entidades, y los efectuados por instancias externas independientes o por los propios clientes. La organización debe mantener un programa de capacitación orientado a que el personal que atiende al público mejore sus habilidades de servicio de manera continua. A este personal se le evalúa sistemáticamente con relación a sus conocimientos para la realización de trámites, información, presentación de servicios y su comportamiento honesto.

1.4 Los sistemas utilizados para satisfacción de los clientes y ciudadanos incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

1.5 Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados para satisfacción de los clientes y ciudadanos.

1.6 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos de satisfacción de los clientes y ciudadanos, a través de datos y gráficas que permitan determinar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de satisfacción de los clientes y ciudadanos permite que los resultados sean comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

1.7 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para la satisfacción de los clientes y ciudadanos están sujetos a ciclos de mejora continua.

2. LIDERAZGO

Los Titulares y el equipo Directivo de las de Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, así como los representantes de sus Sindicatos, en su actuar cotidiano, impulsan su liderazgo fundado en el ejemplo y la práctica, promueven el enfoque de valor superior a los clientes y ciudadanos mediante su actuación personal de acuerdo con el Modelo de Calidad Intragob, en todos los procesos de la organización, en todas sus áreas y niveles, en el marco de un compromiso permanente. Los Principios y Valores de calidad, integridad y transparencia de este modelo se vinculan y correlacionan con las políticas internas, sistemas y procesos, congruentes con el logro de sus metas y objetivos, convirtiéndola en una organización competitiva y transparente.

2.1 Las Dependencias y Entidades implantan e impulsan sistemas, métodos y prácticas para mejorar el liderazgo participativo, y la promoción de los principios y valores de calidad, integridad y transparencia, traducidos en códigos de conducta compartidos por todos los miembros de la organización.

2.2 Los sistemas de liderazgo utilizados incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

2.3 Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas de liderazgo utilizados.

2.4 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos de liderazgo a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación del liderazgo permite que los resultados sean comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales, y mundiales; públicas o privadas.

2.5 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas de liderazgo están sujetos a ciclos de mejora continua.

3. DESARROLLO DEL PERSONAL Y DEL CAPITAL INTELECTUAL

3.1 Trabajo en equipo

Los Funcionarios Públicos responsables de cada Dependencia y Entidad diseñan e implantan sistemas que impulsen el trabajo en equipo, para incrementar la participación de todo el personal en el logro de las metas de calidad, productividad, competitividad, ahorro, y transparencia; también propician el incremento del nivel de responsabilidad, autoridad, capacidad de innovación y aportación de ideas del personal, que promuevan acciones de mejoramiento continuo, autocontrol y facultamiento.

3.2 Profesionalización y desarrollo del personal

La concepción de la profesionalización y las metodologías utilizadas se orientan fundamentalmente al desarrollo del individuo y del grupo, así como el plan de carrera, en la medida en que son justamente las personas quienes sostienen y proyectan a la organización en su conjunto. Así, el sistema de profesionalización contempla aspectos esenciales sobre principios, valores, códigos de conducta, estrategias, enfoques y herramientas de mejoramiento de calidad, productividad, competitividad, superación profesional y superación individual. La profesionalización se asocia a los esquemas de servicio profesional de carrera disponibles para la APF, en la medida en que la madurez de las Dependencias y Entidades lo permitan.

3.3 Capital intelectual

El Capital intelectual es el valor generado por la información y el conocimiento requeridos para proporcionar los servicios del Gobierno Federal. Está integrado por los conocimientos y habilidades de las personas, la tecnología, los procesos y las características de cada organización. Los datos puestos en su contexto se transforman en información.

El análisis de la información produce conocimiento. Cuando el conocimiento se institucionaliza para ser utilizado de manera organizada e incrementar el acervo de experiencia y cultura de la Institución, se constituye en capital intelectual de la organización.

La Gestión del Capital Intelectual de la organización implica la formación, desarrollo, aplicación, eficiencia y mejora de los recursos de la organización requeridos para mantener e incrementar la información, y los conocimientos técnicos y tecnológicos aplicados a proporcionar los servicios de acuerdo a las características de calidad y competitividad establecidas.

3.4 Reconocimiento

Se otorga reconocimiento (individual y/o grupal), mediante Sistemas de Remuneraciones, Ascensos, Promociones y Estímulos al personal, por sus avances y cumplimiento de resultados y metas en calidad, productividad, competitividad, ahorro, y por la aplicación de valores y códigos de conducta. Se dispone de una metodología consistente que permite determinar el grado de satisfacción del personal en su trabajo y por su trabajo.

3.5 Mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo

El sistema para el mejoramiento de la calidad de vida integra entre otros aspectos: bienestar, salud, economía, seguridad, atención, trato digno y respetuoso. El personal operativo, administrativo, directivo y del sindicato, participan en forma conjunta y permanente en tareas de promoción de un modelo de trabajo creativo, íntegro y transparente, en el que el desarrollo del conocimiento y la aplicación de las habilidades de todo el personal tiene una particular importancia.

En el desarrollo del proceso de calidad, se involucra al servidor público mediante la evaluación sistemática de la comunicación efectiva, el clima laboral y el liderazgo.

3.6 Ambientación permanente para la Calidad

Las Dependencias y Entidades establecen sistemas para una adecuada ambientación, familiarización y apropiación del **Modelo de Calidad Intragob**, por parte de todos los involucrados. Por ello, es importante el papel que juegan los diversos medios de comunicación interna de las Dependencias y Entidades – medios audiovisuales, gráficos, registros, divulgación, y otros – en la generación del ambiente propicio para la Calidad, la Innovación, la Competitividad y el reforzamiento de la Cultura de Integridad y Transparencia.

3.7 Los sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

3.8 Se establecen **Programas de Trabajo** para la difusión, la profesionalización, e implantación de los sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual.

3.9 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la profesionalización y desarrollo del personal y del capital intelectual, a través de datos y gráficas que permiten analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de la profesionalización y desarrollo del personal, y del capital intelectual permite comparar los resultados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

3.10 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para el desarrollo del personal y del capital intelectual están sujetos a mejora continua.

4. ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LA TECNOLOGÍA

4.1 Administración de la Información

El Gobierno Federal dispone de sistemas de información en sus Dependencias y Entidades; en las diferentes etapas de los procesos productivo, administrativo, comercial y de comunicación con los clientes y ciudadanos. Mediante estos sistemas se analiza la información para la planeación estratégica, la mejora e innovación de los procesos y la administración e indicadores de medición del desempeño de la organización.

Los sistemas de información incluyen los datos y las prácticas sistemáticas para analizar la información y la confiabilidad de las fuentes. Los sistemas de información influyen en la toma de decisiones de la organización y crean valor superior a los clientes y ciudadanos en los procesos, productos y servicios, con calidad y oportunidad.

Las Dependencias y Entidades se apegan y cumplen con los criterios de la ley y normas que sean aplicables, y promueven permanentemente el acceso a la información pública gubernamental por parte de los clientes y ciudadanos.

4.2 Administración de la Tecnología

Las Dependencias y Entidades establecen sistemas para:

- Identificar conocimientos, tecnología y expertos en los procesos.
- Compartir las innovaciones y conocimientos aprendidos.
- Estimular, administrar y proteger el conocimiento, la tecnología y la experiencia generada.
- Impulsar a través de la Administración de la Tecnología el facultamiento del personal, el trabajo en equipo, la planeación estratégica, la rentabilidad y actualización de los proyectos tecnológicos, la satisfacción de los clientes y ciudadanos, la integridad y la transparencia.
- Estimular la generación del conocimiento.

4.3 Los sistemas para la administración de la información y de la tecnología incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

4.4 Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas para la administración de la información y de la tecnología.

4.5 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la administración de la información y de la tecnología a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de la administración de la información y de la tecnología permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

4.6 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica, y sistemas para la administración de la información y la tecnología, están sujetos a ciclos de mejora continua.

5. PLANEACIÓN

5.1 Planeación Estratégica.

Mediante el Sistema de Planeación Estratégica se implanta y evalúa la visión, misión, prioridades, objetivos, estrategias, indicadores de desempeño, indicadores de efectividad, indicadores de eficiencia, estudios de costo/beneficio, líneas de acción, programas y proyectos de innovación y tecnología de cada Dependencia y Entidad, incluyendo las aportaciones de todo el personal, clientes, ciudadanos y proveedores, enfocadas a mantener e incrementar el liderazgo en calidad y las estrategias de la Institución, así como la forma en que se conjuntan armónicamente los objetivos estratégicos, operativos, financieros, de calidad y de integridad y transparencia.

5.2 Planeación Operativa

La planeación operativa implica la implantación de planes y desarrollo de sistemas, arquitectura tecnológica y procesos formales, a través de los cuales se llevan a efecto las acciones productivas para la calidad, productividad, innovación, competitividad, integridad, transparencia y comportamiento honesto, mediante programas de trabajo que determinan metas y recursos.

5.3 Los sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

5.4 Se establecen programas de trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa.

5.5 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos para la planeación estratégica y la planeación operativa a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de

5.6 evaluación de la planeación estratégica y la planeación operativa permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

5.7 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica y sistemas para la planeación estratégica y la planeación operativa están sujetos a ciclos de mejora continua.

6. GESTIÓN Y MEJORA DE PROCESOS

6.1 Desarrollo de Servicios y Procesos

Es la parte preventiva y de soporte del Modelo de Calidad Intragob; comprende lo relativo al diseño y rediseño de los servicios y procesos de mayor impacto, incluye los sistemas y procedimientos, así como su orientación hacia el mejoramiento continuo, otorgándose especial énfasis a los procesos técnicos, tecnológicos y administrativos de las Dependencias y Entidades para asegurar que los clientes y ciudadanos reciban consistentemente un valor superior en los productos y servicios.

Se incluyen metodologías para el análisis de los procesos, estudios de costo-beneficio, eficiencia, la cadena de valor, la mejora y rediseño de los procesos clave y de los procesos de apoyo. Con una orientación a la simplificación y desregulación de los procesos, la competitividad a

través de la innovación y actualización de la arquitectura tecnológica, y programas de integridad y transparencia.

Para lo cual, se considera la información de las expectativas, quejas, denuncias e inconformidades de los clientes y ciudadanos con el fin de responder con oportunidad y efectividad a sus necesidades.

1.2 Implantación de sistema de gestión

Para la gestión y mejora de los procesos se considera la implantación de Sistemas para la Gestión de la Calidad, Administración Ambiental y Seguridad y Salud en el Trabajo.

El **Modelo de Calidad Intragob** es el resultado del aprovechamiento racional de todos los recursos, de la reducción de costos, del ahorro, de valorar la importancia del cliente y ciudadano, del trabajo en equipo, de la pertinencia de las iniciativas individuales y de la gestión íntegra y transparente. El Gobierno Federal incorpora lo anterior a sus procesos de conformidad a lo establecido por las Normas Mexicanas y las Normas Internacionales, vigentes, en esta materia: ISO-9001:2000/NMX-CC-9001, IMNC- 2000, ISO-14001/NMX-SAA-001:2002 y NMXSAST- 001-IMNC-2000.

Los aspectos de Gestión de Calidad, Administración Ambiental, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, son compromiso y responsabilidad de todo el personal del Gobierno Federal, involucran un conjunto de medidas, acciones, programas y procedimientos tendientes a mejorar los procesos productivos y administrativos de cada Institución, para incrementar la productividad de la Dependencia y Entidad.

Dada la importancia de estos Sistemas, se requiere que todas las instituciones lleven a cabo la implantación de sistemas confiables, procesos rentables, la obtención de resultados satisfactorios y la mejora continua de sus procesos a través de la certificación de sus Sistemas de Gestión de la Calidad, Administración Ambiental, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, por medio de organizaciones acreditadas en México.

6.3 Proveedores

Con la finalidad de satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, así como las de las propias Dependencias y Entidades se implanta, mantiene y mejora el Sistema de Gestión de la Calidad de los Suministros y el Sistema de Evaluación y Desarrollo de Proveedores, asegurando que los procesos de contratación sean transparentes, y se les involucra en la adopción de programas enfocados a reforzar la integridad, y el desarrollo y aplicación de Códigos de Conducta en sus empresas, ya que representan un eslabón clave en la Cadena de Valor de las organizaciones del Gobierno Federal.

6.4 Los sistemas para la gestión y mejora de procesos incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia, efectividad así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

6.5 Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados para la gestión y mejora de procesos.

6.6 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar la gestión, mejora y transparencia de procesos a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación de la gestión

y mejora de procesos permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

6.7 Los métodos, procesos, arquitectura tecnológica y sistemas para la gestión y mejora de procesos están sujetos a ciclos de mejora continua.

7. IMPACTO EN LA SOCIEDAD

7.1 Mejoramiento del entorno

En el marco del Modelo de Calidad Intragob, a través de las Dependencias y Entidades, y con los recursos generados por sus ahorros internos, se incrementan los esfuerzos tendientes al mejoramiento de su ámbito de influencia en el entorno legal, físico, social y económico, mediante el establecimiento de acciones concretas para promover la cultura de calidad, y estimular y facilitar que otras organizaciones de la comunidad desarrollen sus propios programas de Calidad Total, fomentar la participación ciudadana en la definición de políticas y programas, a través de pactos, acuerdos, y convenios de colaboración, con organizaciones sociales y con la sociedad en general.

7.2 Los sistemas utilizados para promoción del impacto en la sociedad incluyen indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad.

7.3 Se establecen Programas de Trabajo para la difusión, la capacitación e implantación de los sistemas utilizados en la promoción del impacto en la sociedad.

7.4 La información derivada de los indicadores utilizados, se analiza para controlar y mejorar los procesos e impactar favorablemente en la sociedad a través de datos y gráficas que permitan analizar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos. El sistema de evaluación del impacto en la sociedad permite que los resultados sean comparados con organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

7.5 Los métodos, procesos y sistemas implantados para la promoción del impacto en la sociedad deben estar sujetos a ciclos de mejora continua.

8. RESULTADOS

8.1 Valor creado para la Dependencia o Entidad

Se analizan los resultados de los sistemas correspondientes a los Módulos de Liderazgo, Desarrollo del Personal y Gestión del Capital Intelectual, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos, con el propósito de identificar su impacto cuantitativo y cualitativo en el crecimiento, rentabilidad, ahorro, productividad, integridad y transparencia, logro de objetivos y desempeño, y de cada Dependencia o Entidad.

8.2 Valor creado para los Clientes, Ciudadanos y la Sociedad

Se analizan los resultados de los sistemas correspondientes a los Módulos de Satisfacción del Cliente y Ciudadano, Administración de la Información y de la Tecnología, Planeación Estratégica, Gestión y Mejora de Procesos, Impacto en la Sociedad, con el propósito de identificar su impacto social cuantitativo y cualitativo en los clientes y ciudadanos, los ecosistemas y en la comunidad, y de cada Dependencia o Entidad.

8.3 Valor creado por la Cultura de Calidad

Es necesario analizar los resultados de los sistemas de Satisfacción del Cliente y Ciudadano, Desarrollo del Personal y Gestión del Capital Intelectual, con la finalidad de evaluar las mejoras en la posición competitiva, incremento en la capacidad de respuesta, transparencia e integridad, capacidad de cambio, aprendizaje y crecimiento de los Centros de Trabajo.

8.4 Los indicadores para medir el Valor creado para la Dependencia o Entidad, los Clientes, Ciudadanos y la Sociedad, y por la Cultura de Calidad, Integridad y Transparencia, se correlacionan con la madurez del **Modelo de Calidad Intragob.**

Los resultados de estos indicadores son comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales.

8 Bibliografía y hemerografía:

Aguilar Camín, Héctor. **México: la ceniza y la semilla. México.** Ediciones Cal y Arena. 2000.

Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. Coordinadores. **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México, CIDE/Porrúa, 2000. 430 págs.

Ayala Espino, José. **Fundamentos Institucionales del Mercado.** México, UNAM. 2002. 253 págs.

Ayala Espino, José. **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, UNAM/Porrúa, 2000.

Bartra, Armando., Burguete, Araceli. y Oviedo, María Cecilia. **Evaluación y Prospectiva de la Construcción del Modelo de Coinversión en Chiapas.** México, Enero de 2004.

Barzelay, Michel. **Atravesando la burocracia.** México. FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1998.

Bossert, T. et al., "Transformation of ministries of health in the era of health reform: the case of Colombia", **Health Policy and Planning** 13(1), 1998.

Bresser Pereira, Luis Carlos. "La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña", en Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. No. 4 (Jul. 1995). Caracas.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado.** Buenos Aires, CLAD / Paidós. 1998.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una Transición Incierta", **Nueva Sociedad** N° 128, 1993.

Casasbuenas Morales, Constantino; Sánchez Mejorada, Cristina; y Enríquez Villacorta, Alberto. **Programa de coinversión. Informe de Evaluación.** Santa Fe de Bogotá,

Colombia. 16 de octubre de 1999. (Evaluación externa del programa de coinversión en el Gobierno del Distrito Federal)

Casanova, Alfonso. "Participación popular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas", en **Memorias 2001**. IBERGOP-México. Miguel A. Porrúa. México, 2002.

Cunill, Nuria. **Participación ciudadana**. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, CLAD, 1991.

Cunill, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad / CLAD, 1997.

Echebarría, K. y Longo, Francisco. "La nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno", en Peter Spink; Francisco Longo y Koldo Echevarria; y Carlos Stark. **Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos**. Caracas. CLAD, 2001.

Echebarría, K. y Mendoza, X. "La especificidad de la función pública", en **¿De burócratas a gerentes?**, Caracas. CLAD, 1999.

Fiszbein, A. y Tomás, M. "The political and institutional determinants of social policy; a transactions framework", 2001.

Fundación Mexicana para la Salud, "Hacia la reforma del sistema de salud: una propuesta estratégica". México, Funsalud. 1994.

Javed Burki, Shahid y Perry, Guillermo E. **Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional**. Washington. Banco Mundial. 1998. 176 pp.

Messner, Dirk "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias de la coordinación social", en Lechner, Norbert; Millán, René; y Valdés Ugalde, Francisco (Coordinadores). **Reforma del Estado y coordinación social**. México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés. 1999.

Múñoz Gutiérrez, Ramón. **Pasión por un buen gobierno**. México, Ediciones 2000.

Múñoz Gutiérrez, Ramón. **Modelo estratégico para la innovación gubernamental**. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Osborne, David y Gabler, Ted. **La reinención del gobierno**. Madrid, Paidós, 1998.

Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (compiladores). **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México, FCE. 2001.

Payne, Mark y Losada, Carlos. ***Institutions and Development in Latin America: An Approach toward Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region***. Estudio Técnico del Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, 1999.

Przeworski, Adam. "Una mejor democracia, una mejor economía", en Camou, Antonio, (Estudio preliminar y compilación). **Los desafíos de la gobernabilidad**. México, FLACSO, IIS / UNAM, Plaza y Valdes Eds. 2001.

Red de calidad del gobierno federal. **Modelo de calidad INTRAGOB**. México, Presidencia de la República. 2003. 56 pp.

Stiglitz, Joseph. **El malestar en la globalización**. México. Taurus. 2002.

Torres Rivas, Edelberto. "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". **Nueva Sociedad** N° 128, 1993.

Tuirán, Rodolfo. "Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI". En **Memorias 2001 IBERGOP-México**. México, Ibergop/Porrúa. 2002.

Ziccardi, Alicia. **Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital**. México, Miguel Ángel Porrúa, IIS / UNAM 1998.

Ziccardi, Alicia. "Los actores de la participación ciudadana". IIS / UNAM.