



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSGRADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Nueva Gestión Pública en la Redefinición de la  
Administración Pública en México

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

*Mtro. Juan Montes de Oca Malvaez*

TUTOR:  
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS:

A Catalina Ríos mi esposa, que con su apoyo, comprensión y cariño, me impulso para concluir exitosamente esta investigación.

A mis hijos Juan Eduardo y Kevin Alexis, mi mayor tesoro que la vida me ha dado. Gracias hijos, ustedes son el futuro de México, sean firmes en sus convicciones, defiendan siempre sus ideales y sean los mejores profesionales en lo que su corazón les dicte, y si algún día tiene duda o necesitan un consejo de un buen amigo, siempre estaré con ustedes, los amo.

A mis padres, por que con ustedes aprendí el valor de la humildad, el respeto y la responsabilidad, los quiero.

A mis hermanos, por todas las muestras amor y cariño que me han dado, siempre viviré eternamente agradecido.

*Juan Montes de Oca*

## AGRADECIMIENTOS:

Hoy se concluye una etapa de mi vida y en ella hay hondos recuerdos, que quedaran gravados para siempre en mi memoria, por que son parte de mis sueños, de mis anhelos y de mi historia.

Hoy se hace realidad una de mis más profundas pasiones, a la que le he entregado muchas horas de mi vida, por que en ella he visto el reflejo de un futuro que día a día construimos. Con la investigación y la docencia he tenido la oportunidad de conocer el pasado, analizar con responsabilidad el presente y proponer opciones de futuro para forjar un México más justo.

Katy, gracias por que me has dado lo más hermoso que pude esperar de la vida, gracias por compartir el amor de nuestros hijos Eduardo y Kevin, gracias por nuestro pasado, por nuestro presente y por la responsabilidad de generar un mejor futuro.

Expreso mi más profundo agradecimiento por las valiosas observaciones, y recomendaciones para mejorar el contenido de esta investigación a los miembros del jurado: Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, Dr. Antonio Ruezga Barba, Dra. Araceli Parra Toledo, Dra. Irma Méndez de Hoyos, Dr. José Mejía Lira, y en especial al tutor principal de esta investigación Dr. José Juan Sánchez González, mí mayor reconocimiento y efecto entrañable.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Estudios Superiores Acatlan mi *alma mater*, y a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A todos los que contribuyeron a que esta investigación se realizara, les estoy eternamente agradecido por su tiempo, su conocimiento, su amistad y su aprecio.

Gracias por todo el apoyo incondicional.

*Juan Montes de Oca*

# ÍNDICE GENERAL

## INTRODUCCIÓN

i

## CAPÍTULO 1 BASES CONCEPTUALES DEL ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y GERENCIA PÚBLICA.

1

|            |  |    |
|------------|--|----|
| <b>1.1</b> | <b>El Estado</b>                                   | 2  |
| 1.1.1      | Atribuciones del Estado                            | 16 |
| 1.1.2      | Fines del Estado                                   | 19 |
| 1.1.2.1    | Enfoques Teóricos sobre el Estudio del Estado      | 21 |
| 1.1.2.2    | El Estado en la Economía                           | 23 |
| <b>1.2</b> | <b>El Gobierno</b>                                 | 27 |
| 1.2.1      | Base Conceptual del Gobierno                       | 33 |
| <b>1.3</b> | <b>Administración Pública</b>                      | 35 |
| 1.3.1      | El Estudio del Objeto de la Administración Pública | 39 |
| <b>1.4</b> | <b>Gestión Pública</b>                             | 45 |
| 1.4.1      | Nueva Gestión Pública en Francia                   | 49 |
| 1.4.1.1    | El <i>Management</i> Público                       | 55 |
| 1.4.2      | Nueva Gestión Pública                              | 61 |
| <b>1.5</b> | <b>Gerencia Pública</b>                            | 65 |

## CAPÍTULO 2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: MODELOS Y PERSPECTIVAS EN MÉXICO.

69

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| <b>2.1</b>  | <b>Bases Históricas de la Gestión Pública</b>                               | 71  |
| 2.1.1       | Estado del Arte de la Nueva Gestión Pública                                 | 96  |
| <b>2.2</b>  | <b>Modelos Contemporáneos de Gestión Pública</b>                            | 113 |
| 2.2.1       | Modelo Gerencial para la Reinención   | 115 |
| 2.2.2       | Modelo Neogerencial de la OCDE y el Modelo de la Reforma Gerencial del CLAD | 127 |
| 2.2.3       | Modelo Neogerencial de la OCDE  | 131 |
| 2.2.4       | Modelo de la Reforma Gerencial del CLAD                                     | 134 |
| 2.2.5       | Modelo Posburocrático   | 139 |
| <b>2.3.</b> | <b>El <i>Management</i></b>   | 149 |
| 2.3.1       | <i>Management</i> Orientado al Mercado                                      | 155 |
| 2.3.2       | Reestructuración Organizativa   | 159 |
| 2.3.3       | El Nuevo <i>Management</i> Público  | 165 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 3 DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.</b>   | <b>177</b> |
| <b>3.1 La Transformación del Estado Contemporáneo</b>  | <b>182</b> |
| 3.1.1 Detonantes para la Reforma del Estado  | 192        |
| <b>3.2 Reforma del Estado</b>  | <b>200</b> |
| 3.2.1 Reforma Administrativa   | 209        |
| 3.2.1.1 Propósitos de la Reforma Administrativa  | 212        |
| 3.2.1.2 Tipos de Reformas Administrativas  | 215        |
| <b>3.3 Antecedentes Históricos de la Reforma Administrativa en México</b>  | <b>220</b> |
| 3.3.1 Reforma Administrativa 1970-1976 Luis Echeverría Álvarez   | 236        |
| 3.3.2 La Reforma Administrativa 1976-1982 José López Portillo  | 243        |
| 3.3.3 Programa de Modernización 1982-1988 Miguel de la Madrid Hurtado  | 248        |
| 3.3.4 Programa de Modernización 1988-1994 Carlos Salinas de Gortari  | 254        |
| 3.3.5 Programa de Modernización 1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León  | 262        |
| 3.3.6 Programa de Modernización 2000-2006 Vicente Fox Quesada  | 267        |
| 3.3.6.1 Agenda de Buen Gobierno, Estrategia para el Cambio   | 269        |
| 3.3.6.2 Servicio Profesional de Carrera para Garantizar el Cambio  | 277        |
| <br>   |            |
| <b>CAPÍTULO 4 ELEMENTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.</b>                                       | <b>297</b> |
| <b>4.1 Modernización de la Administración Pública</b>  | <b>300</b> |
| <b>4.2 Participación Ciudadana para la Modernización de la Gestión Pública</b>   | <b>308</b> |
| <b>4.3 Conducta Ética para la Modernización de la Administración Pública.</b>  | <b>319</b> |
| 4.3.1 Delegación en la Función Ética para el Buen Desempeño de la Gestión Pública  | 328        |
| <b>4.4 Transparencia y Responsabilidad para la Redefinición de la Administración Pública.</b>  | <b>331</b> |
| <b>4.5 Rendición de Cuentas y Fiscalización para la Gestión Pública</b>  | <b>336</b> |
| 4.5.1 <i>Accountability y Responssiveeness</i> , Principios para Funcionalidad de la Gestión Pública.  | 341        |
| 4.5.2 La Auditoría Superior de la Federación (ASF); Mecanismos de Control y Evaluación para la Redefinición de la Administración Pública en México | 346        |
| 4.5.2.1 Facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)   | 348        |
| <b>4.6 Modelo de Calidad Administrativa para la Confiabilidad Gubernamental</b>  | <b>353</b> |
| 4.6.1 Métodos de Diagnóstico Organizacional para la Calidad Total  | 360        |
| 4.6.2 Certificación de Procesos para Definir la Nueva Forma de Gobierno en México  | 366        |
| <b>4.7 Sistema de Evaluación del Desempeño</b>   | <b>370</b> |
| 4.7.1 Evaluación y Auditoría de Desempeño  | 376        |
| 4.7.2 Evaluación Ciudadana del Servicio  | 379        |
| <br>   |            |
| <b>Conclusiones Generales</b>  | <b>381</b> |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>393</b> |
| <b>Índice de Cuadros</b>   | <b>423</b> |

## INTRODUCCIÓN

Afirmar que las transformaciones en México siempre tienen sustento en sus procesos históricos, implica reconocer que las decisiones de gobierno se fundamentan en el pasado común. La conformación de la vida social y política, se vinculan siempre con la experiencia nacional.

Las circunstancias geopolíticas y las condiciones que determinaron nuestra incorporación a la historia universal desde la perspectiva del viejo orden, nos mantuvieron atentos a la escena mundial. De hecho, desde el movimiento de independencia, se reconocen las fuerzas y debilidades de la nación ante el reordenamiento de los imperios; y el pensamiento renovador encontró en el siglo XIX, la expresión de las aspiraciones libertarias del pueblo mexicano. Por ello, cuando aceptamos fórmulas adaptadas a las condiciones particulares de nuestra sociedad, creamos también, mecanismos propios para alcanzar los objetivos de los movimientos sociales.

Así, el liberalismo mexicano del siglo XIX resultó un liberalismo social apegado, a nuestro proceso histórico y es el pensamiento que fundamenta la renovación contemporánea del Estado y el sustento de las recientes premisas del cambio estructural, económico, político y social.

Después de casi cuatro décadas de crecimiento, México se enfrentó a la necesidad de dar una nueva dimensión a su proyecto nacional. No sólo la recomposición del mundo bipolar y el final de la Guerra Fría en medio del derrumbe de dogmas laicos, sino la reestructuración global en todo el orbe, merced a la consecuente integración de los mercados, y el agotamiento de la estructura económica del país que amenazaba con diluir los avances sociales e, incluso, limitar las posibilidades de evolución de las próximas generaciones. Así, pasamos de la sustitución de importaciones a la dependencia monoexportadora con base en la explotación de los hidrocarburos.

Finalizada la crisis de 1982 y tras un ajuste recesivo de larga duración que auspició un nuevo despegue mediante la diversificación de exportaciones, hizo patente la necesidad de un proyecto modernizador concertado entre actores sociales, institucionales y políticos, el que desafortunadamente, se debilitó a la conclusión del ejercicio gubernamental Salinista, que trajo como consecuencia un largo proceso de ajustes a la política económica y la generación de un nuevo diseño administrativo de las instituciones gubernamentales. Algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con gran interés por obtener legitimidad y credibilidad.

Abordar cambios estructurales para la modernización de la administración pública en México, hoy nos compromete, a la inclusión de la participación social, en las acciones de gobierno, como función estratégica para garantizar la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y la consolidación permanente de nuestra soberanía nacional. La soberanía del Estado mexicano que hoy se pondera, se asocia con la voluntad de la colectividad de permanecer unidos y en libertad como nación, pero con apertura a otras formas culturales. Pocos países han tenido la capacidad de abrazar y proteger en esta centuria a tantos grupos nacionales acosados por razones étnicas, políticas, económicas y aún por la violencia física y moral, como lo ha demostrado México, sin reacciones secesionistas ni discordia civil. Nuestra colectividad nacional suele enriquecer su mosaico humano porque somos una nación pluriétnica; no sólo a partir de los casi quinientos años de mestizaje, sino como consecuencia de la síntesis racial previa y de la coexistencia en la igualdad.

Se alude con frecuencia a la pujanza de algunos países, fundada precisamente en la variedad de sus grupos sociales. Pero en nuestro caso, esto ha sido una tendencia milenaria en el crisol mestizo del hombre nuevo que enfrentará los retos de este siglo XXI.

Es preciso entonces, establecer nuevas notas características de esta visión estructural del Estado, proponer estilos de organización productiva y de participación de los agentes económicos, previo reconocimiento expreso del anquilosamiento de las formas de un Estado propietario, ocupado más en la administración con rendimientos decrecientes de sus entidades. La crisis de 1994, evidenció la necesidad de redimensionar al Estado.

Las necesidades sociales básicas fueron desatendidas en los últimos tiempos por el Estado, abrumado entonces con sus excesos propietarios y reguladores y por la ineficiencia en los resultados. El crecimiento del sector paraestatal resultó en diversas épocas desordenado y paulatinamente se cancelaron las oportunidades para que la sociedad civil desplegara las soluciones requeridas en una economía compleja. El ejercicio de la competencia y la interpretación de las señales del mercado fueron desplazados por el dirigismo que tendía al crecimiento de burocracias y paradójicamente, la desatención a necesidades específicas como salud, vivienda, agua potable, alimentación, impartición de justicia y cuidado del medio ambiente, lo que redujo, considerablemente la eficacia gubernamental.

La reforma del Estado ha implicado concentrar la atención en los rubros básicos, perfeccionar sus instituciones dando paso al redimensionamiento del sector paraestatal, a la iniciativa individual y social, al abatimiento del paternalismo, y a la atención de las necesidades sociales.

Bajo esta perspectiva, la sociedad juega un papel fundamental, ya que se ha convertido en el punto de partida y el punto de llegada de todas las acciones que realiza el gobierno sustentadas en la visión del Estado, es decir, es a partir de una sociedad y de sus necesidades como nace, se desarrolla, y se transforma un Estado.

En este sentido, el Estado, debe ser la expresión de la voluntad política de la sociedad, el papel del ciudadano ante él, es de demandante o de oposición, es

decir, el ciudadano debe expresar al Estado la forma en la cual debe conducirse para satisfacer sus necesidades, proponiendo en ocasiones, alternativas a sus propias demandas, las que deben ser tomadas en cuenta para elegir las mejores decisiones públicas

Al respecto, el Estado mexicano mediante la acción administrativa pública, trata de legitimar su acción de promotor del desarrollo nacional y del mejoramiento del nivel de vida de la sociedad, a través de las decisiones gubernamentales y la operatividad administrativa pública, como lo señalan los lineamientos que sobre el tema aparecían en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000): “Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.”<sup>1</sup>

En las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y políticos.<sup>2</sup>

Las transformaciones que se han implementado en nuestro país, han llevado a innovadoras estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos; donde algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con gran interés por obtener legitimidad y credibilidad hacia las instituciones públicas.

En virtud de que la administración pública es una ciencia multidisciplinaria en cuyo contenido convergen distintas disciplinas sociales, esta investigación, se enfoca a describir los procesos de reforma y modernización de la administración pública en México, bajo la consideración de que el objetivo general es *analizar los procesos*

---

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995, *Lineamientos*.

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. México, 1995. p. 125.

*público administrativos desarrollados en el gobierno federal, bajo la perspectiva gerencial durante el periodo de 1982-2005, y proponer acciones viables con base en la nueva gestión pública, para generar procesos de mejora continua y lograr así, el fortalecimiento y modernización de la administración pública en México.*

Derivado de lo anterior, esta investigación integra una exposición teórica bajo las siguientes consideraciones fundamentales:

1. La administración pública no funciona eficientemente, sin la cooperación e interés de los ciudadanos. Los actos administrativos, que en algunas ocasiones fueron resoluciones unilaterales de autoridad, tienden ahora a configurarse sólo con la participación de la ciudadanía; a su vez, ésta se transforma a pasos acelerados para que el Estado moderno pueda otorgar los recursos necesarios para solucionar las diversas y nuevas necesidades que demanda la sociedad.
2. Con la crisis económica que vive México en 1982, se inicia un proceso integral de transformaciones para modernizar el quehacer operativo de la administración pública y obtener así, mayores resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad.
3. Los modelos administrativos de gestión y gerencia pública implementados por el CLAD y la OCDE, son elementos claves para lograr la actualización y modernización de procesos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la administración pública en México.
4. Todo sistema de modernización administrativa requiere de la participación activa de la sociedad, para asegurar que las transformaciones implementadas produzcan los resultados esperados.

En este contexto, *las líneas de investigación que se identifican para este estudio en un primer momento, es analizar la reforma gerencial de la administración pública y en un segundo, identificar el enfoque de la nueva gestión pública para la modernización del proceso administrativo en México.*

Bajo esta perspectiva metodológica la hipótesis de la investigación consiste en *demostrar que con el uso adecuado de nuevas tecnologías administrativas, el desarrollo funcional de la administración pública se garantiza y se obtienen altos niveles de confiabilidad gubernamental y una clara rendición de cuentas.*

Cabe destacar que en este trabajo el objeto de estudio se analiza a la luz de la evolución del conocimiento científico, de ahí que podemos decir que el ser humano ha creado para la supervivencia del individuo, métodos, metodologías, técnicas y procedimientos de investigación, que le sirven de auxilio para lograr llegar a la verdad objetiva y confiable, lo cual a su vez se integra en su forma de pensar, actuar y sentir.<sup>3</sup>

Bernardo Kliksberg, opina que: “la historia de la ciencia registra entre otras, cuatro grandes etapas de evolución del método científico, ligadas a concepciones disímiles de la naturaleza de la realidad y las características de la ciencia. Son tales: el método empírico puro, el método demostrativo, el método axiomático y el método hipotético-deductivo”.<sup>4</sup>

Debido a la naturaleza del tema y su enfoque multidisciplinario, en esta investigación, convergen metodologías, técnicas y procedimientos, que sirven de guía para lograr llegar a la verdad objetiva y confiable mediante el uso del método exploratorio y descriptivo.

---

<sup>3</sup> Metodología, sus raíces etimológicas surgen del vocablo griego métodos; que significa vía procedimiento para investigar y *logos* que significa tratado, en consecuencia, es entonces la ciencia que trata o estudia a los métodos utilizados para conocer e interpretar la realidad de los sujetos cosas o hechos a los métodos de investigación. Tomado de Víctor Manuel Martínez Chávez. *Tesis Doctoral; Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México 1891-1990*, UNAM México, 1992, p. XVII.

<sup>4</sup> Kliksberg Bernardo, *El Pensamiento Organizativo*. Editorial Tesis, Argentina 1990, p. 43. Tomado de Víctor Manuel Martínez Chávez. *Tesis Doctoral; Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México 1891-1990*, UNAM, México, 1992. p. XVI.

Los estudios exploratorios por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el tono para investigaciones posteriores más rigurosas.<sup>5</sup>

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes del objeto de estudio seleccionado, con la finalidad de ser sometido a un análisis; para determinar sus características.<sup>6</sup> El estudio exploratorio servirá de base para conocer a detalle los principales procesos Reforma y Modernización que ha tenido el Estado mexicano desde 1917. Por otra parte, el método descriptivo nos permitirá conocer puntualmente los acontecimientos que en materia gestión y gerencia pública se han aplicado en nuestro país, así como los resultados particulares, los cuales serán de gran utilidad para proponer acciones de mejora en la administración pública.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes del objeto de estudio seleccionado con la finalidad de ser sometido a un análisis más riguroso; desde el punto de vista científico, un estudio descriptivo selecciona una serie de cuestiones para determinar sus características.

En este sentido, con el fin de realizar un tratamiento objetivo sobre la Nueva Gestión Pública en la Redefinición de la Administración Pública en México, esta investigación fue integrada en cuatro capítulos básicos:

En el primero, se analizan las bases teóricas del Estado, Gobierno, Administración y Gestión y la Gerencia Pública, con el fin de integrar las principales consideraciones conceptuales que le den sustento y fortaleza al desarrollo de nuestra investigación.

---

<sup>5</sup> Dankhe, tomado de: Hernández, Sampieri Roberto; Fernández, Collado Carlos y Baptista, Lucio, Pilar. *Metodología de la Investigación*, Mc. Graw Hill, México, 1991. p. 306.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 439.

En el segundo capítulo, se aborda la Nueva Gestión Pública: Modelos y Perspectivas en México, tomando como base un recorrido histórico de la gestión pública, para identificar el estado del arte, además de identificar los principales modelos contemporáneos de la nueva gestión público tomando como fundamento la postura teórica del CLAD y la OCDE.

En el tercer capítulo, realizamos un análisis descriptivo de la Reforma Administrativa a la Nueva Gestión Pública en México, desde una perspectiva teórica-conceptual tomando como base la crisis del Estado contemporáneo, analizando los procesos de cambio, e identificando los detonantes claves de la reforma administrativa, sus principales antecedentes históricos de 1917 a 1988 además, de revisar gran parte de los procesos de modernización gerencial implementados de 1988 a 2005, en la administración pública, para conocer los lineamientos que dieron vida a las acciones de cambio del Estado contemporáneo bajo la orientación del *Management*, y los nuevos Modelos de Gestión Pública.

Por último, en el cuarto capítulo, se desarrolló un análisis de los Elementos de la Nueva Gestión Pública para Modernizar la Administración Pública en México, tomando como base la participación ciudadana, como elemento clave para la modernización de la administración pública, además de los procesos de rendición de cuentas, ética pública, *accountability*, *responsiveness*, modelos de calidad administrativa y métodos de diagnóstico organizacional, así como sistemas de certificación de procesos, y evaluación del desempeño, que en su adecuada implementación podrían garantizar la funcionalidad exitosa del gobierno en México.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales, la bibliografía general consultada, así como el índice general de cuadros de esta investigación.

## **CAPÍTULO 1 BASES CONCEPTUALES DEL ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y GERENCIA PÚBLICA.**

La diversidad conceptual del Estado, gobierno, administración y gestión y gerencia pública, nos compromete a la consulta obligada en el recorrido teórico de sus principales significados, lo que nos permite conocer, comprender y aplicar con claridad las propuestas viables o necesarias para alcanzar alta calidad en el ejercicio del servicio público en México.

Históricamente el Estado es el resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos.

El hombre, desde sus orígenes, atendiendo a su naturaleza de ser social, ha tenido la necesidad de relacionarse entre sí, para asegurar en primer término, su reproducción como especie; en segundo lugar, para satisfacer sus necesidades individuales, mismas que al ir transitando de la barbarie a estadios superiores de desarrollo, se convirtieron en necesidades de interés común. Esa permanente interacción humana ha procurado conjugar esa diversidad de intereses para culminar en un fin común: la vida en colectividad.

El Estado ha significado dentro de las ciencias sociales un proceso histórico de singular importancia, por ello se explica que “la idea contemporánea del Estado como un ente distinto del pueblo y de su gobierno no tuviera ninguna vigencia en la Antigüedad”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, FCE, cuarta ed., México, 1994, p. 25.

## 1.1 EL ESTADO.

Desde la *polis* griega, como primer término que se acerca a la noción de Estado, ésta se asemeja a una comunidad de ciudadanos libres, aunque el concepto tiene un significado más cercano al de autarquía.<sup>2</sup> Para los romanos el Estado es la *civitas*, la comunidad de todos los ciudadanos; o la res pública, la cosa común al pueblo como comunidad.<sup>3</sup>

La palabra Estado fue ajena a la antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de *polis*, res pública e *imperium*. Nació con la idea moderna del Estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien la introdujo en la literatura.<sup>4</sup> *El Príncipe* se inicia con la frase célebre: “Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados.”<sup>5</sup>

Norberto Bobbio, definen al Estado moderno caracterizado por la unidad territorial y por el surgimiento de una instancia de poder parcialmente hegemónica en la figura del Príncipe, pero también por la presencia de una válida organización de las fuerzas sociales tradicionales sobre dos planos estrechamente vinculados, de la decisión y de la administración.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup>*Ibid.* p. 29. El término de la autarquía lleva consigo la idea de independencia, ya que, quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia, y tampoco puede decirse del que conduzca una vida perfecta, bella y feliz palabras todas éstas usadas por Aristóteles en su definición de *polis*.

<sup>3</sup>*Ibid.* p. 35. Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto de Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresará este concepto, y resulta falso traducir los términos *status rei romannae* o res pública, con la desnaturalizada palabra latina Estado. Res pública significa lisa y llanamente al ser común, que le permite cumplir sus múltiples tareas”.

<sup>4</sup>*Ibid.* p. 47. “La palabra estado proviene de la voz latina *status*. Pero no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término romano o el de res pública. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra *status* exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba”.

<sup>5</sup> De La Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 65.

<sup>6</sup>Bobbio, Norberto Matucci Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Tomo I, México, 1981, pp. 626-634.

El Estado tiene dos sentidos diferentes, uno cuando se refiere de la intervención en las empresas privadas, cuando se le critica y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental. En cambio, cuando se habla de naciones, sé esta refiriendo a comunidades humanas de un tipo particular.<sup>7</sup>

Al respecto George. Jellinek, refiere al Estado como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario con tres elementos constitutivos que forman una unidad: un territorio, una población y un poder de mando originario.<sup>8</sup>

Así, la articulación de esfuerzos y la conjugación de intereses individuales enmarcados dentro de un orden social, caracterizan la vida del hombre en sociedad. Por lo tanto, el fundamento de la sociedad se halla en la interacción humana; hombre y sociedad van de la mano, ambos dependiendo uno del otro para garantizar su conservación o destrucción.

De esta manera, en el seno de la sociedad, el hombre ha desarrollado diferentes formas de asociación y por consecuencia de administración, atendiendo a sus formas de vida en comunidad dentro de los diferentes grados de desarrollo. A manera de ejemplo, en la etapa de la barbarie, dicha asociación descansó en la institución de la “gens”, que constituyó la forma de organización familiar primitiva de las tribus y “que formó la base del orden social de la mayoría de los pueblos bárbaros.”<sup>9</sup> Su importancia radica en el hecho de que al interior de la “gens”, se observa ya una forma de administración de tipo comunal basada en la economía doméstica, en donde las actividades y obligaciones del hombre y la mujer estaban perfectamente delimitadas: el primero tenía a su cargo procurar los elementos necesarios para la alimentación y la vestimenta, mientras que la segunda se

---

<sup>7</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Colección, Demos Ariel, Barcelona, 1970, pp. 44-45.

<sup>8</sup> Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Trad. Enrique Figueroa Alfonso, Pedagógica Latinoamericana, México, 1997, p. 107.

<sup>9</sup> Engels, Federico, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Progreso, URSS, 1982, p. 35.

encargaba de la dirección del hogar. A su vez, las “gens” se relacionaban entre sí para decidir sobre los asuntos que les eran comunes.

Conforme evolucionó la convivencia humana, las formas de organización se volvieron más complejas, debido a la concentración de la riqueza por consecuencia del derecho de herencia; ello motivó la diferenciación de familias dentro de la sociedad, caracterizada por la apropiación de bienes materiales.

En este sentido Engels afirma que “Se abusa de la antigua organización de la “gens” para justificar el robo de la riqueza por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa: una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases. Y esa institución nació. Se inventó el Estado”.<sup>10</sup> Así, el Estado se erige en la sociedad por encima de los hombres para regular sus relaciones y custodiar sus intereses.

En su evolución histórica, el Estado ha adquirido diversas formas que se han materializado en la creación y funcionamiento de sus instituciones; consolida su presencia a través de un régimen político con el que al mismo tiempo, se relaciona con la sociedad a través de la actuación del gobierno, es decir, de la administración pública. Por ello, se afirma que La administración pública nace con la necesidad de armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como acciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado: El Estado.<sup>11</sup>

Los grandes teóricos del Estado, han coincidido y puesto de relieve, en todos los tiempos, la gran importancia que tienen los hechos geográficos para la vida estatal.

---

<sup>10</sup> Engels, Federico, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>11</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, INAP, México, 1979, p. 394.

El concepto de Estado es una categoría histórica. Debido a que los rasgos primigenios de éste son necesariamente elementos de la modernidad, pues el Estado, en estricto, es la organización de dominación peculiar de la modernidad.<sup>12</sup>

Hobbes define la esencia del Estado como:

“...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo”.<sup>13</sup>

El Estado surge de las propias contradicciones históricas y el desarrollo de las sociedades, relacionado con las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Al respecto, Federico Engels señala que:

“El Estado [...] no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad [...] Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de esa sociedad que se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjugarlos [...]”<sup>14</sup>

Por su parte, Lenin afirma que:

---

<sup>12</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992, p. 62.

<sup>13</sup> Hobbes, Tomás, *Leviatán*, FCE, México, 1984, p. 141.

<sup>14</sup> Engels, Federico, *op. cit.*, p. 173.

“El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse, y viceversa: la existencia de Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables [...] Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases [...]”<sup>15</sup>

De acuerdo con esta concepción, el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones, que se manifiestan en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía. Así, más que un árbitro, su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades clasistas son de explotación. El carácter que toma el Estado marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una autonomía relativa entre ambos.

En el Estado denominado capitalista por la teoría marxista, la clase dominante es la burguesía. Dicha clase que hace valer sus intereses particulares y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de sus intereses, el Estado toma dentro de sus funciones los siguientes aspectos:

Un aspecto estructural, donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad. Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. En este sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una nación.

---

<sup>15</sup> Vladimir, I. Lenin, *El Estado y la Revolución*, Progreso, Moscú, 1981, pp. 275-276.

Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policíacos-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.<sup>16</sup>

Para el marxismo, el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.<sup>17</sup>

El Estado es entonces un artefacto, una asociación legal cuyas reglas públicas se aplican a todos aquellos que residen dentro de sus límites o viajen a través de ellos.<sup>18</sup>

Las relaciones del Estado con el espacio geográfico son muy importantes, pero las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar por sí solas la unidad, ni la peculiaridad de un Estado; por otro lado, la agrupación unificadora en el pueblo, aunque no del pueblo, es, pues, evidentemente, un factor fundamental para el nacimiento y permanencia, no sólo del Estado, sino de cualquier organización.<sup>19</sup>

En lo referente al poder, se advierte que la profunda raíz social en la sociedad civil, hace que sea finalmente el mismo orden el que aparece como persona y

---

<sup>16</sup> Huacuja, M. Woldemberg J., *En Torno a la Concepción Marxista del Estado, en Estado y Lucha Política en el México*, El Caballito, México, 1975, p. 263.

<sup>17</sup> Mario de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: "El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder". De La Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 367.

<sup>18</sup> Ashford, Nigel Davies Stephen, *Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1991, p. 114.

<sup>19</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, FCE, 13 ed., México, 1990, pp. 154-183.

sume en sí los elementos de legitimación del poder, son los individuos mismos los que conservan el instrumento directo de determinación de tal orden a través de la fatigosa raíz del poder decisivo (el de mando, es decir legislativo) por parte de la fuerza hegemónica de la sociedad organizada.<sup>20</sup>

El Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar.<sup>21</sup>

El Estado se caracteriza también por estar formado sobre la libertad política (no solamente privada) y sobre igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrado por la clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por los derechos y la economía.<sup>22</sup>

Hegel define al Estado como la *“Realización de la Libertad”*. El Estado es la verdadera vida moral existente y *“todo cuanto de valor posee el ser humano –toda su realidad espiritual- la posee sólo a través del Estado”*. El individuo tiene valor moral sólo porque forma parte del Estado, que es la actualización completa de la razón. La idolatría respecto del Estado de Hegel alcanza su punto culminante en su famosa frase de que el Estado es *“la Idea Divina Realizada en la Tierra”*.<sup>23</sup>

Hegel concede al Estado el derecho de defenderse contra aquellos que toleran un sentimiento subjetivo y una convicción particular, de donde provienen ciertos males, como la ruina del orden público y de la ley del país.

La íntima y profunda conexión entre el hegelianismo y el militarismo es evidente en la concepción de Hegel, de que “en el deber es donde el individuo encuentra su liberación”. Este concepto de la libertad es el producto de una sociedad que honra

---

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto Matucci Nicola, *op. cit.*, p. 634.

<sup>21</sup> Crossman, R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*, FCE, México, 1990, p. 20.

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto Matucci Nicola, *op. cit.*, p. 634.

<sup>23</sup> Hegel, George Friedrich Wilhelm, *Lecciones Sobre la Historia de la Filosofía*, FCE, Obra Póstuma, México, 1837, p. 32.

al militarismo, como el camino de la vida y, es evidente por una aseveración de Hegel, que el “*autosacrificio*” es “la existencia real de nuestra libertad”. Tal filosofía es la expresión más clara de la concepción militarista y fascista y refleja de modo preciso el punto de vista fascista de que el proyecto vital del hombre es la muerte al servicio de la lucha por el Estado. Hegel considera también la disposición a sacrificarse por el Estado el “mérito intrínseco del valor”. La valentía de resistir es desconocida para él. Mientras Locke ve la esencia indestructible del hombre en el acto de resistir,<sup>24</sup> Hegel ve la plenitud del hombre en la obediencia. La vida, la libertad y la consecución de la felicidad, son lo opuesto exactamente al concepto hegeliano de ciudadanía en cuanto *autosacrificio*, deber y disciplina.

Puesto que el Estado es la razón y el espíritu actualizados, dice Hegel, la ley del Estado es una manifestación del espíritu objetivo y “sólo quien obedece la ley es libre”, pues se obedece así mismo. Hegel rechaza el concepto liberal de libertad por la ausencia de limitación y a esa libertad la denomina formal, subjetiva y abstracta respecto de sus objetos y deseos esenciales. La limitación en los impulsos, deseos y pasiones del individuo, no son, según Hegel, una limitación de la libertad sino su condición indispensable, ya que esta coacción fuerza al hombre a adecuar su conducta hacia una razón de Estado más elevada. La libertad sustantiva y real del hombre (a diferencia de la libertad formal) consiste en su sometimiento e identificarse con la racionalidad más elevada del Estado y del derecho.

La diferencia de que el hombre se someta voluntariamente al Estado o se le obligue a ello, es mínima en cuanto al concepto hegeliano de que la libertad se refiere, no a la forma de actuar –una elección personal libre entre las alternativas que se ofrecen o una adaptación forzosa de conducta tal y como prescriben las

---

<sup>24</sup> Locke, John (1623-1704), *En Ensayo sobre el Entendimiento Humano y Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Locke se refiere a la naturaleza del hombre siguiendo a Aristóteles, como un animal político, cuya esencia lo ha conducido a estatuir la sociedad. El pacto social implica una relación mutua. El poder del rey tiene bases legales y, el rey no puede actuar en contra de las bases que han servido para establecerlo en el poder. En Ramón Xirau, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, UNAM, p. 27.

leyes- sino al objeto de la acción. Si el hombre actúa de acuerdo con los fines del Estado, sin tener en cuenta si consigue o no su armonía, es libre, ya que su acción participa de la forma más elevada de la libertad actualizada -el Estado-. Fundándose en esta idea, cuando la voluntad subjetiva del hombre se somete a las leyes, la contradicción entre libertad y necesidad se desvanece.

El Estado es una parte especializada en los intereses del todo. No es un hombre o un grupo de hombres: es un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cúspide de la sociedad. Y esa especie de obra de arte ha sido construida por el hombre, utiliza cerebros humanos y energías humanas y no es nada sin el hombre, sino que constituye un encarnación superior de la razón, una duradera superestructura impersonal cuyo funcionamiento puede llamarse racional en segundo grado en la medida en que en ella la actividad de la razón, unida a la ley y a un sistema de reglas universales.

El Estado no es la suprema encarnación de la Idea, como creía Hegel. No es una especie de superhombre colectivo. El Estado no es más que un órgano habilitado para hacer uso del poder y la coerción y compuesto de expertos o especialistas en el orden y el bienestar público, es un instrumento al servicio del hombre; poner al hombre al servicio de este instrumento es una perversión política. La persona humana en cuanto individuo es para el cuerpo político y, el cuerpo político es para la persona humana en cuanto persona, pero el hombre no es en modo alguno para el Estado. El Estado es para el hombre.

Cuando decimos que el Estado es la parte superior del cuerpo político esto significa que es superior a los demás órganos o partes colectivas de este cuerpo, más no que es superior al cuerpo político mismo. La parte, como tal, es inferior al todo.

Weber define al Estado como una comunidad humana, dentro de los límites de un territorio establecido que reclama el monopolio de la legítima violencia física.<sup>25</sup> Se trata de una unidad de dominación de índole institucional, cuyo fin ha sido monopolizar la legítima violencia física dentro de su territorio. Para este autor, el Estado no puede definirse por sus fines sino por sus medios: el monopolio legítimo de la violencia.

Sin embargo, Max Weber plantea que el Estado cabe definirlo con relación a un medio determinado que él posee, como toda entidad política: la violencia física. “Todo Estado se funde en la violencia”, dijo Trotsky en Brest-Litowsk. De existir únicamente configuraciones sociales que ignorasen el medio de la violencia, ya habría desaparecido la concepción de “Estado” y se hubiese fundado eso que en tal sentido específico llamaremos anarquía. Lógicamente, la violencia no es el medio normal y tampoco el único de que se vale el Estado, pero si podemos decir que es su medio específico. En la actualidad, el Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella –con el triunfo asegurado- el monopolio de la legítima violencia física. Hoy por hoy, tiene la particularidad de que a cualquiera de las demás agrupaciones o personas se les otorga el derecho de la violencia física conforme lo permite el Estado, pues éste es el único venero del derecho a la violencia.<sup>26</sup>

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia, en un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado así constituido, con sus elementos concretos: pueblo, territorio, poder y orden jurídico, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva, que sólo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de

---

<sup>25</sup> Weber, Max, *El Político y el Científico*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 9.

<sup>26</sup> Weber, Max, *El Político y el Científico*, Premia, 4ª ed., México, 1984, pp. 7-8.

naturaleza material; el tercer y cuarto elementos (poder y orden jurídico) pertenecen al reino ideológico.<sup>27</sup> Toda política gubernamental emanada de instituciones públicas tiene relación con la figura del Estado, puesto que ella es producto de la orientación que en determinada materia se le da a las diversas demandas de la sociedad, las cuales busca satisfacer a través de acciones ejecutadas por el gobierno.

Para Omar Guerrero el Estado moderno es una categoría histórica que difiere de las autarquías medievales y los imperios orientales. La palabra Estado corresponde a la fase actual de la organización política, aunque se aplica por extensión a todas las formas precedentes. En síntesis “...*el Estado corresponde a la modernidad y no a las formas de vida históricas que lo precedieron...*”, que son partes entrelazadas como eslabones del desarrollo de la historia universal.<sup>28</sup>

Por su parte Jiménez Castro refiere al Estado de manera más completa a la realidad mexicana. El Estado personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. El Estado es poseedor de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social.<sup>29</sup>

A fin de que todos estos intereses singulares que se enfrentan en el terreno de la vida económica y social puedan convivir dentro del mismo espacio físico y temporal, el Estado fija reglas generales y obligatorias para todos los miembros de una sociedad, establece procedimientos y traza canales precisos para el despliegue de los mismos. El Estado es la arena donde se dirimen los conflictos

---

<sup>27</sup> Fisbach, Oskar G., *Teoría General del Estado*, General, México, 1968, p. 19.

<sup>28</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado en la Era de la Modernización...*, *op. cit.*, pp.62-63.

<sup>29</sup> Jiménez, Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, FCE, México, 1975, p. 152.

sociales. Es una institución o más bien un conjunto de instituciones que la sociedad ha creado para moderar el conflicto entre clases e intereses diferentes, a fin de mantenerlos dentro de cierto orden que permita el desenvolvimiento de las variadas actividades y relaciones sociales.<sup>30</sup>

En suma, el Estado moderno es racional en el sentido de que la legitimidad que le sustenta, o los motivos de la obediencia hacia él, se centran en la creencia de que un estatuto legal es válido porque se conforma de reglas “racionalmente creadas”. Ahora ya los motivos no son de la validez inmemorial de la costumbre (dominación tradicional) ejercida por los patriarcas y los príncipes patrimoniales; tampoco se obedece en atención del “don de gracia” de lo personal extraordinario del heroísmo y caudillaje de un individuo, como lo hiciera el profeta, el príncipe guerrero o el demagogo. La legitimidad ahora se ha localizado justo en la legalidad, que entraña por tanto racionalidad.

El dominio existente en el Estado moderno, más que en los discursos y las proclamaciones se localiza en la cotidianeidad administrativa, es decir, en la burocracia que se encuentra a su vez basada en el sueldo, la pensión, el ascenso, la preparación técnica, la división del trabajo, la delimitación de competencias, los documentos escritos y la jerarquía. Así mismo, los medios materiales de la administración están “separados” del funcionario burocrático, no le pertenecen como sucedía con el vasallo que “pagaba de su propio bolsillo, en la asociación feudataria, la administración y la jurisdicción del distrito que le había sido dado en feudo, y se equipaba y abastecía, asimismo, para la guerra, y sus subvasallos hacían lo mismo”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Puga, Cristina, Jacqueline Pechard y Teresa Castro, *Hacia la Sociología*, Pearson Addison Wesley Longman, 3ª ed., México, 1999, pp. 81-82.

<sup>31</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, T. II, FCE, México, 1974, p.1059.

Partiendo de esta premisa, resulta necesaria la explicación de algunos de los elementos que integran al Estado, a fin de conocer más específicamente cuál es su campo y formas de actuación hacia la sociedad.

Según Jellinek, el territorio del Estado tiene dos propiedades: la primera, como sujeto o consecuencia lógica de que su población sea sedentaria y por lo tanto el Estado adquiera ese carácter. Dado que toda evolución del Estado y de su actividad puede tener lugar únicamente dentro de un espacio determinado, eso señala el límite en el que actúa su soberanía; la extensión territorial es la garantía para llevar a cabo la realización de sus fines.

La segunda propiedad, según Jellinek, es el fundamento espacial para que el Estado despliegue su autoridad sobre todos los individuos que vivan en él; sólo en este sentido puede hablarse del territorio como un objeto del dominio del Estado que se ejerce por la mediación de sus súbditos (dominio directo de la propiedad privada). El dominio sobre el territorio en el derecho público es el *imperium*, o poder de mando, que se ejerce sobre los habitantes.

El concepto de pueblo, al igual que el de territorio, tiene una doble función: es parte del Estado en tanto éste es sujeto de poder público; al mismo tiempo que es objeto de la actividad del propio Estado.<sup>32</sup> Visto así, el Estado y los seres humanos que lo integran son una misma cosa; de ahí que muchas teorías lo equiparen con el pueblo.

Con frecuencia se confunde la convivencia de los individuos (tomados de manera aislada) con la concepción del pueblo y comunidad. En este sentido, Rousseau asigna a toda persona una doble cualidad: la de ciudadana activa que participa en

---

<sup>32</sup> Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Trad. Enrique Figueroa Alfonso, Pedagógica Latinoamericana, México, 1997, p. 242.

la formación de la voluntad común y la de sujeto que se encuentra sometido a aquella voluntad.<sup>33</sup>

La centralización es una categoría inherente al Estado moderno que surge y se fortalece desde sus primeras formas de organización durante el absolutismo para después heredarla y acrecentarla en el Estado de derecho. El Estado absolutista demanda un poder fuerte y unificado, apoyado en una administración bien organizada, autocrática en sus ejercicios de poder y con una alta profesionalización de su burocracia como necesidad histórica para impulsar el nuevo orden político y económico de la burguesía a fin de demoler la estructura feudal. El poder soberano es la organización política que da unidad a la sociedad civil.<sup>34</sup>

Al eliminarse el antiguo régimen y dar paso al Estado liberal, la Revolución Francesa representa la gran transformación de la sociedad. El nuevo Estado conserva elementos de su antecesor, el Estado absolutista, vitales para su propia transformación; por lo mismo, la centralización es una de las características peculiares de la república parlamentaria y de su administración.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, colección Sepan cuantos No. 113, Porrúa, México, 1982, p. 24.

<sup>34</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social ...*, *op. cit.*, pp. 9-21

<sup>35</sup> Para Omar Guerrero hay dos obras que captan con toda precisión el proceso constructivo de la centralización durante la monarquía absoluta y su legado a la Revolución Francesa: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, de Alexis de Tocqueville, escrita en 1856; y el *Dieciocho Brumario* de Luis Bonaparte, escrito por Carlos Marx, en 1852. Véase Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, Harla, México, 1985, pp. 42-43.

### 1.1.1 ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

El Estado como ente no se agota en sí mismo, no es una entidad perfecta, pero es perfectible; es ante todo una entidad que tiene cualidades pero también se encuentra expuesto a tener defectos que inciden en el terreno de la sociedad.

El Estado en consecuencia, existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado.<sup>36</sup>

Es aquí donde se constata que hay fines que trascienden al Estado, uno de ellos es el bien común. La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación debe de ejecutar para la realización de sus fines.<sup>37</sup>

El Estado como obra humana, ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales, no para servir fines particulares de un individuo, casta o un grupo privilegiado que abuse del poder; casi la totalidad de los fines del Estado, coinciden en lo más importante de la sociedad, pero no puede llegar a la totalidad.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, IAPEM, México, 1993, pp. 57-76.

<sup>37</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1985, p. 3.

<sup>38</sup> La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía, sino de comprender los fundamentos y mecanismos del "gobierno en acción", de captar la médula sustancial de ese "hacer" concreto, de esos "quehaceres" cotidianos, de esa "galaxia" institucionalizada de cometidos del poder público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo.

En los tiempos del liberalismo, en que escribe Otto Mayer (pp. 218-219), estamos únicamente *ante cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista*: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. No otros eran en definitiva los cometidos del Estado mexicano bajo la presidencia de Benito Juárez, en el apogeo liberal de la Constitución de 1857. Desde entonces, la idea de la libertad ha cambiado: El mismo vocablo recubre en nuestro tiempo otros contenidos. No son ni siquiera los algo difusos del capitalismo anterior a la Segunda Guerra Mundial y que Gabino Fraga intentaba apenas abarcar con el género *atribuciones*, sin lograr empero desconocer que la función administrativa, en los tiempos posteriores a la crisis de 1929 y cuya vanguardia mexicana

Para designar el contenido de la actividad estatal se usan diversas denominaciones, tales como las de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias estatales", sin embargo, algunas de esas expresiones tiene una significación muy genérica o que se presta a diversas interpretaciones; el término "competencia" es inadecuado ya que es diferente la capacidad genérica del Estado, de la facultad concreta que se otorga a uno de sus órganos para ejecutar los actos que integran aquella capacidad, facultad que puede ser dividida entre varios órganos respecto a uno sólo de dichos actos y que es lo que propiamente constituye la competencia.

La palabra funciones tiene significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma. Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial, las cuales pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado.

Se estima que el término "atribuciones del Estado", es la que debe adoptarse, ya que su connotación gramatical es adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines.

A lo largo de su historia, han variado sus fines y como consecuencia sus atribuciones. Sin embargo, se pueden caracterizar tres etapas sucesivas sobre estas atribuciones:

---

fuera el cardenismo, se extendía a lo antes vedado (p.149), asumiendo la acción directa del Estado modalidades no sólo de autoridad sino de gestión (pp.-267, 295). Ello en cumplimiento de las adiciones y modificaciones de la Constitución de 1917, que imponen al poder público un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales del Estado decimonónico juareziano, para complementarlos, como veremos detenidamente más adelante, con los cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles. Estos son los nuevos baluartes del contemporáneo concepto de libertad. Esta existe, no porque nos defendamos exclusivamente de las acciones del Estado contrarias a nuestra libertad física personal, sino porque nos defendamos de su omisión en el cumplimiento de las prestaciones (agua, transportes, educación, salud, vivienda, subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario. Cfr., más ampliamente, Cortiñas-Peláez, León, *Estado Democrático y Administración Prestacional*, Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, XXII 1-4. 1971, tomado de Guerrero Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986, p. XXXI.

En la primera etapa, el Estado está reducido a un mínimo respecto a sus fines y atribuciones, pues se limita al mantenimiento y protección de la existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y al libre juego de las leyes sociales y económicas; así tenemos que las atribuciones del Estado en dicha etapa se circunscriben en actividades de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de lo particular, más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden.

En un segundo momento y en razón de irse adquiriendo un grado mayor de desenvolvimiento, por el aumento de población, por los progresos del orden técnico y por otros muy variados factores, el Estado interviene en mayor grado en actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como por el aumento de las necesidades generales.

En una tercera etapa, y que corresponde a la actualidad, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal "de justicia social", que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al "Estado gendarme" de la primera etapa, en un "Estado providencia" o "Estado social de derecho", cuyo problema fundamental será conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social. La actuación estatal a través de reglas públicas, quiere significar que ciertas disputas tienen una dimensión social que no puede ser incorporada a los procedimientos del derecho privado.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>Ashford, Nigel Davies Stephen, *Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1991, p. 114.

### 1.1.2 FINES DEL ESTADO.

Para afirmar su permanencia, el Estado promueve y genera las condiciones materiales y consolida las relaciones sociales con el fin de garantizar su existencia y conservación, a través de la creación de instituciones que sirvan para tal fin.

Al situarse por encima de los hombres, el Estado está dotado de poder político soberano que se institucionaliza a través del derecho, y conserva para sí, unidad de mando y dirección. Para su ejercicio, se vale de la búsqueda permanente de su reconocimiento, del consenso y de la legitimidad; pero al mismo tiempo y de ser necesario, ejerce la coacción en algunos ámbitos de la vida nacional. De los medios de que se valga el Estado para ejercer su poder, depende en gran medida su estabilidad política.

Para ello, el Estado no sólo se erige como árbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad. También escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas, es decir, en bienes y servicios públicos. Es precisamente en ese momento, en donde el Estado se relaciona con la sociedad, a través de la administración pública.<sup>40</sup>

En ese sentido, la actividad del Estado, por mediación de la administración pública, tiende a la razón de Estado: “la paz pública, el bienestar social, el orden y la justicia social buscados en un ámbito de responsable ejercicio de la libertad integran el concepto de bien público”.<sup>41</sup> Al mismo tiempo, constituyen los medios para consolidar su existencia.

---

<sup>40</sup> Carlos Marx ha dicho que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. El desarrollo de la ciencia de la administración es una historia que se asemeja más a una tragedia, que a una comedia. Nuestra disciplina una vez se perdió y otra estuvo a punto de volver a ocurrir. En su desenvolvimiento, la época de cultivo y fecundidad se han alterado con periodos de sequía y esterilidad; y entre una y otra fase, han ocurrido lapsos muy largos de amnesia que han hecho que se pierdan los logros alcanzados; tomado de Guerrero Omar, *La Teoría de la Administración Pública, op. cit.*, p. XVI.

<sup>41</sup> Gómez, Sandoval Fernando, *Teoría del Estado*, Universidad Anáhuac, Escuela de Derecho, México, 1992, p. 361.

Con base en lo anterior, la administración pública se presenta como la actividad organizadora del Estado, y por ende, su naturaleza es dinámica y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público, mediante un engranaje institucional que contribuya a preservar las condiciones materiales para coadyuvar a la estabilidad política y social en que descansa el fundamento mismo del Estado.

En ese contexto, la diversidad de actividades que el Estado realiza se organizan por medio de la acción administrativa y se manifiestan en la sociedad como funciones concretas. De acuerdo a la clasificación que hace Omar Guerrero,<sup>42</sup> el Estado moderno realiza cinco funciones, a saber:

- 1) Administración del servicio exterior.
- 2) Administración de la defensa.
- 3) Administración de la hacienda.
- 4) Administración de justicia.
- 5) Administración interna.

A través de la primer función, entra en contacto con otros Estados y busca el reconocimiento de su carácter autónomo frente a los demás; la segunda proviene de su legítimo derecho a defender su autonomía y por ende su soberanía. La tercera y cuarta funciones son ejercidas al interior de la vida nacional: mientras que una tiene que ver con los medios de que se vale el Estado para allegarse los recursos económicos necesarios para realizar las demás funciones, la otra se aboca a hacer cumplir las normas elevadas a la categoría de leyes para regular la conducta entre los individuos y entre éstos con las clases sociales.

---

<sup>42</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989, p. 45.

Por su parte, la administración interna adquiere especial importancia, por todos los renglones que le toca armonizar. Y es que en ella descansa la tarea de regular la vida personal y en colectividad, es decir, la vida social, a la vez que reproduce las condiciones materiales que dan sustento a la vida económica.

En suma, las funciones del Estado moderno deberán orientarse al interés público buscando el bienestar social y la paz pública para garantizar el desarrollo nacional.

### **1.1.2.1 ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE EL ESTUDIO DEL ESTADO.**

Hay dos formas de concebir las teorías del Estado. Una es la forma *objetiva* donde el Estado es parte de los hechos y por lo tanto pertenece al mundo de lo real; su existencia está fuera de nosotros. Dado que el Estado existe y se desenvuelve en un tiempo y espacio determinados, es posible reconocer en las relaciones humanas hechos sociales semejantes a los de ciertos animales. Para interpretar los fenómenos generalmente recurrimos a analogías, ya que de lo contrario veríamos en ciertas sociedades una sucesión de hechos sin sentido.<sup>43</sup>

La *subjetiva* es otra forma de concebir las teorías del Estado, cuando se le traslada a la conciencia de los individuos con un fundamento concreto, como una unidad sintética de fenómenos. Esta consideración subjetiva del Estado no se opone a la objetiva, más bien sirve para completarla y aclararla.

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos expresado, ya es posible clasificar las teorías más sobresalientes del Estado junto con sus principales rasgos; nos referimos a las teorías organicistas, sociológicas, jurídicas y económicas que a continuación se señalan:

---

<sup>43</sup> Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado...*, op. cit., pp. 79-80.

**Cuadro No. 1**  
**TEORÍAS DEL ESTADO**

| TEORÍAS         | DESCRIPCIÓN   | AUTORES PRINCIPALES   |
|-----------------|---|---|
| a) Organicistas | Formación orgánica del carácter físico<br><br>Organismo natural e internamente ético-espiritual   | Platón, Aristóteles, Cicerón<br><br>San Agustín, San Pablo, Santo Tomás de Aquino, Hegel  |
| b) Sociológicas | Unidad de personas asociadas para lograr un fin, pero sin leyes (Estado de naturaleza)<br><br>Poder que se ejerce por medio de las leyes o de un contrato social. (Estado civil)<br><br>Concepción del materialismo dialéctico en el que el Estado es una institución clasista  | Maquiavelo, Hobbes<br><br>Rousseau, Montesquieu, Locke<br><br>Engels, Marx  |
| c) Jurídicas    | Poder social de un determinado pueblo (El ser explicativo)<br><br>Conjunto de normas del deber ser (El deber ser normativo)   | Bluntschli, Gierke, Hariou, Kelsen<br><br>Heller, Jellinek  |
| d) Económicas   | Corrientes liberales del <i>Laissez Faire</i> con mínima intervención del Estado<br><br>Intervención moderada y temporal del Estado para salvar la economía de una nación.<br><br>Corrientes neoliberales que señalan como nueva la intervención estatal, salvo en los servicios que el mercado no puede proveer<br><br>Corrientes marxistas:<br>Instrumentalistas: el Estado es un aparato coercitivo<br><br>Estructuralistas: el Estado es una arena de confrontación de las clases sociales<br><br>Derivacionistas: el Estado no puede explicarse sólo por los conflictos de clases<br><br>Hegeliano-marxista: el Estado no es tan sólo la organización de la fuerza, sino también persuasión, dirección y hegemonía | Adam Smith, John Stuart Mill, David Ricardo<br><br>Keynes<br><br>Mengel, Mises, Hayek, Buchannan, Tullock, Friedman<br><br>Ralph Miliband, Paul Sweezy, William Domhoff, Poulantzas, Maurice Godelier, Althusser<br><br>Claus Offe, Alan Wolfe, James O'Connor<br><br>Gramsci, Luckács, Habermas, Marcuse |

Cuadro basado en Pichardo, Pagaza Ignacio, *Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura*, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. 1, México, 1984, pp. 24-25.

Como se observa, el Estado debe analizarse desde un enfoque multidimensional, conciliando diversos puntos de vista sin caer en eclecticismos, pero que efectivamente nos lleven a una concepción integral de lo que representa.

### 1.1.2.2 EL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Desde este punto de vista, la *economía política* es la ciencia de la economía de la sociedad que enseña la manera como se forman, distribuyen y consumen las riquezas que satisfacen las necesidades de las sociedades y en la que el Estado bien administrado puede prosperar como nación.<sup>44</sup>

También, es claro que la acumulación original de los capitales fue la condición necesaria de la génesis del capitalismo, lo mismo que las organizaciones estatales contribuyeron a la formación de las potencias económicas mediante una intervención directa en un proceso de acumulación.<sup>45</sup>

Según Ayala Espino estas relaciones se reflejan en las cinco funciones sustantivas que tiene el Estado y que enfatizó Richard Musgrave: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento y regulación económica.<sup>46</sup>

Es un hecho que la ilustración descubrió la ciencia de la economía y que las nuevas corrientes del pensamiento contribuyeron a la formación del Estado moderno; por ello, el texto fundacional de la economía clásica, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, escrito en 1776 por Adam Smith, planteaba que la fortaleza económica –basada en una división del trabajo y productividad– significaba niveles nuevos y superiores de bienestar. Asimismo, afirmaba que el comercio y las manufacturas habían introducido de forma gradual el orden y el buen gobierno, y con ellos la libertad y la seguridad de los individuos; para él, la cuarta etapa en la marcha de la civilización (*la sociedad comercial*) representaba un incremento de la independencia, ya que reducía el grado de dependencia

---

<sup>44</sup> Say, Jean Baptiste, *Tratado de Economía Política*, FCE, México, 2001, p. 9.

<sup>45</sup> Vid. Sée, Henry, *Orígenes del Capitalismo Moderno*, FCE, México, 1994.

<sup>46</sup> Ayala, Espino José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones: Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Porrúa, México, 2000, p. 55.

personal que caracterizaba a la mayoría de las relaciones sociales en la sociedad agraria.<sup>47</sup>

Otro pensador que sin lugar a dudas contribuyó a crear las bases teóricas del liberalismo clásico fue John Stuart Mill quien en sus obras el *Sistema de lógica* (1843) y *Principios de economía política* (1848) se mantuvo leal al liberalismo individual en su firme rechazo a la tecnocracia autoritaria, recomendada por el mayor de los sansimonianos: Augusto Comte (1798-1857).<sup>48</sup>

Para Smith y la escuela de Manchester, lo mismo que para Stuart Mill, el papel del Estado fue no entrometerse en las leyes económicas naturales pues, si lo hacía, corrompería la pureza del equilibrio de la oferta y la demanda. Tuvieron que pasar muchos años para demostrar que las leyes naturales por sí solas serían incapaces de asegurar la supervivencia del capitalismo.

El nuevo liberalismo de comienzos del siglo XX constaba de tres objetivos esenciales: insistir en la libertad positiva, preocuparse por la justicia social y pretender sustituir la economía del *laissez faire*. Este conjunto de objetivos y nuevos supuestos condujo a una moderna visión política a la vez que las viejas afirmaciones en torno a los derechos individuales creaban el terreno para más demandas igualitarias.

Los economistas de las entreguerras mundiales, como John Maynard Keynes, señalaron que al producirse las depresiones económicas como secuelas de las etapas de gran producción y prosperidad, la intervención moderada y temporal del Estado sería cada vez más necesaria para salvar la economía de un país. Aquí, el autor de *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* plantea que el Estado debe controlar el gasto y la demanda, en lugar de la propiedad y la oferta.

---

<sup>47</sup> Smith, Adam, *La Causa y el Origen de la Riqueza de las Naciones*, Aguilar, Madrid, 1961, p. 395.

<sup>48</sup> Menquior, José Guilherme, *Liberalismo Nuevo y Viejo*, FCE, México, 1997, pp. 86-87.

Keynes había ubicado las causas de las depresiones de la economía en el instinto acumulador de una clase que vive de rentas.<sup>49</sup>

En contraste, el *neoliberalismo* triunfante desconfía de la libertad positiva y piensa que la justicia social es un concepto sin sentido; aboga por el regreso al liberalismo y recomienda un papel mínimo para el Estado, luego del desarrollo que tuvo el estado totalitario en la Europa del este. Los primeros desafíos teóricos los hizo Ludwig Von Mises en 1912 con su libro *The Theory of Money and Credit*, donde ataca las tendencias que favorecían una sobre regulación de la economía y hace una feroz crítica a la utopía socialista del cálculo económico que no necesita del mercado. Mises adoptó el término *cataláctico* para denotar los fenómenos del intercambio: el alma del mercado.<sup>50</sup>

Friedrich August Von Hayek, de la escuela de economía de Londres, colocaba al mercado y al progreso en un marco evolucionista: presentaba al mercado como un sistema de información sin paralelo en el que los precios, los salarios y los beneficios altos o bajos son mecanismos que distribuyen entre los agentes económicos información que de otra manera no podría conocerse. La intervención estatal, decía, era nociva porque hacía que la red de información del sistema de precios emitiera señales engañosas, además de que reduciría la amplitud de la experimentación económica; tanto la planificación como el Estado de bienestar eran caminos hacia la tiranía.<sup>51</sup>

En su obra *Ley, legislación y libertad* (1973-1979), Hayek reafirma los principios de justicia y economía política del liberalismo al señalar que las dos únicas funciones del gobierno legítimo son *suministrar un marco para el mercado y proporcionar*

---

<sup>49</sup> Keynes, John Maynard, *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, FCE, México, 1943.

<sup>50</sup> Menquior, José Guilherme, *Liberalismo Nuevo y Viejo*, FCE, México, 1997, p. 168.

<sup>51</sup> Hayek, F. A., *The Constitution of Liberty*, Routledge, Londres, 1960, p. 59.

*servicios que éste no puede proveer.*<sup>52</sup> En 1995 un *best seller* vaticinaba el fin del Estado nación y, en su lugar el surgimiento de regiones económicas: *El fin de Estado nación*. La tesis de su autor, Kenichi Ohmae, señalaba que los estados nacionales se estaban disolviendo y sus fronteras se estaban borrando debido a que, desde el punto de vista de su economía, no tenían sentido como entes aislados del mapa planetario.<sup>53</sup> En efecto, la nueva geografía mundial está siendo dominada por estas regiones o ciudades económicas personificadas por el norte de Italia, Baden-Wurtemberg, Gales, San Diego- Tijuana o Hong Kong, por nombrar algunos.

Ohmae asegura que en su calidad de *estados región* han abandonado la soberanía para explotar las cuatro *ies* de la economía mundial: inversión, industria, tecnología de información e individuos consumidores. Asimismo considera que tampoco tienen una base local pues acogen sin límites la inversión extranjera, la propiedad extranjera y los productos extranjeros; es decir, aceptan todo aquello que viniendo del exterior ocupe productivamente a sus habitantes o facilite su calidad de consumidores. En esos lugares debe organizarse una economía de servicio con adecuada infraestructura de comunicaciones y transportes, además de profesionales calificados; también, su población debe ser lo suficientemente amplia que responda a la demanda económica mundial pero adecuadamente pequeña para identificar a sus miembros como consumidores.

Para Anthony Giddens la globalización se aleja del Estado-nación porque algunos de los poderes que las naciones poseían, incluidos los subyacentes a la gestión económica keynesiana, se han debilitado. La globalización presiona hacia abajo creando nuevas demandas y nuevas posibilidades de regenerar identidades locales; Escocia, Quebec o Cataluña son ejemplos de regiones que buscan separarse de un ente nacional mayor.

---

<sup>52</sup> *Idem.*, *Law legislation and liberty*, Vol. 3, *The Political Order of a Free People*, University Press, Chicago, 1973-1979, p. 174.

<sup>53</sup> Ohmae, Kenichi, *El Fin del Estado Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997, p. 46

La globalización también presiona lateralmente creando regiones económicas y culturales que a veces traspasan las fronteras nacionales, como es el caso de la unión europea. La soberanía se ha convertido en un asunto de relativa importancia y las fronteras se están volviendo más borrosas.<sup>54</sup>

A este respecto, los estados nacionales culminaron su formación cuando consolidaron fronteras claras entre sí, en contraste con los límites imprecisos que le precedieron. Las fronteras son líneas precisas que señalan el territorio de un país, de modo que cualquier violación que sufran se considera un ataque a su integridad. Hoy en día esas fronteras se están convirtiendo en límites, debido a la integración en agrupaciones transnacionales.

## **1.2 EL GOBIERNO.**

Como una acepción coloquial generalizada, el gobierno es definido "...como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una cierta sociedad...".<sup>55</sup>

La definición anterior ofrece dos acepciones básicas; la primera, a partir del poder político caracterizado en los Estados modernos como poder institucionalizado que va de la mano con la palabra "gobernantes" quienes gobiernan el Estado y "gobernados" los que son sujetos del poder gubernamental.

Una segunda acepción representa al gobierno como una institución pública legalmente reconocida por los gobernados y de la cual emana el ejercicio del poder estatal, por medio de una serie organismos que llevan a cabo la organización política de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>54</sup> Giddens, Anthony, *La Tercera Vía*, Taurus, México, 2000, p. 44-96

<sup>55</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1995, p. 710.

El Estado moderno se representa a través de su gobierno del que emanan controles políticos, administrativos y judiciales, la cual se encuentra representada en el ámbito de su ejercicio en la figura del presidente ó jefe de gobierno.

Omar Guerrero, define al gobierno como “el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una formula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”.<sup>56</sup>

En esta óptica el gobierno constituye el conjunto de instituciones públicas organizadas para el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad, manifestando su soberanía nacional y ante otras naciones, cuya acción gubernamental se regula en las leyes, códigos, reglamentos, decretos, ordenes, entre otros, congruentes a lo estipulado en la Constitución mexicana.

El auge del *neoinstitucionalismo*, ha aportado importantes condiciones para la reforma del gobierno conforme a las nuevas condiciones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales que se viven en el planeta hoy en día, mediante la incorporación de una visión organizacional del cambio gubernamental.<sup>57</sup>

El aspecto sustantivo en el análisis organizacional es aportar ideas sobre la conformación de nuevos gobiernos eficientes, compactos y responsables frente a la sociedad a la que gobiernan. Sobre ello, el gobierno no sólo lo constituye individuos y grupos con intereses específicos, ni tampoco una conexión económica de las instituciones gubernamentales con la sociedad, sino también de los servidores públicos cuyo papel desempeñan dentro de la arena organizacional.

---

<sup>56</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración Pública en el Estado Capitalista*, Fontamara, México, 1986, p. 73.

<sup>57</sup> Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo, (Coordinadores), *Reformando al Gobierno. Una Visión del Cambio Gubernamental*, CIDE-Porrúa, México, 2000.

A la luz de la teoría de la Organización, el Gobierno es definido como “...una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada...”<sup>58</sup>

Abarcando este concepto, existen tres características de tales organizaciones:

- 1.- La transformación del concepto de gobierno-monolito al de gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
- 2.- La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
- 3.- El gobierno como red de organizaciones.

La primera aproximación, ubica la imposibilidad de aceptar una relación homogénea gobierno-sociedad a través de la acción del Estado, sino que esta es heterogénea conforme a los argumentos clásicos de la modernización política.

En segunda instancia, la dualidad de las organizaciones gubernamentales se esgrime como formal y legalmente predeterminadas, en función de su existencia y objetivos que una vez constituidas adquieren identidad propia de acuerdo al contexto y complejidades para las cuales fueron creadas.

Al entretorse las organizaciones de gobierno sobre la base de su identidad y fines, conforman una red bien organizada sobre la estructura del Estado. Cada una de ellas inherentes en cuanto sus acciones y alcances, que a su vez se complementan e interrelacionan en el nuevo espacio público, conforme a los marcos legales y normativos establecidos para su eficaz funcionamiento.

El gobierno es el órgano formalmente investido del poder estatal, a través del cual dicho poder se expresa en toda su plenitud. El gobierno habla en nombre del Estado y es, en última instancia, el responsable de las acciones de éste. Al

---

<sup>58</sup> Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (Coordinadores)..., *op. cit.*, p. 7.

gobierno le están confiados el ejercicio del poder y la definición de la orientación política de la sociedad: toma decisiones políticas su ejecución y cumplimiento. Por ello, el gobierno se identifica con el Poder Ejecutivo, que es el que conserva en actividad al Estado.<sup>59</sup>

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y del pueblo. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. “La acción del gobierno consiste en ‘transmisión’ y su autoridad es de ‘vigencia y censura’, es pasivo y no activo”.<sup>60</sup>

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece.

El gobierno radica en la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. Es la manifestación de la voluntad soberana, en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones. Gobierno es: “poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación, constituido por los poderes de la unión que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación”.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Puga, Cristina, Jacqueline Pechard y Teresa Castro, *Hacia la Sociología*, Parson Addison Wesley Longman, 3ª ed., México, 1999, pp.93-94.

<sup>60</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Introducción a la Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>61</sup> Secretaría de la Presidencia, *Glosario de Términos Administrativos*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976, p. 93.

Puede decirse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como un aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad, y manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos Constitucionales.

“El gobierno sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí. Para el derecho administrativo, interesa sobre todo la estructura jurídica del Estado y su forma de gobierno; como puede apreciarse, la forma del Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo; o sea, los poderes u órganos del Estado que los ejercitan.

El gobierno puede ser parlamentario, si se aprecia la supremacía política en los asuntos del gobierno, por parte de poder legislativo.

El gobierno es presidencialista si hay preponderancia del poder ejecutivo sobre los otros poderes, y se reúnen en una sola persona la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno, aquí el ejecutivo puede seleccionar libremente a sus colaboradores”.<sup>62</sup>

“El gobierno es el órgano administrativo del Estado. Cada organización social debe de tener un punto central de

---

<sup>62</sup> Acosta, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 9ª ed., México, 1990, pp. 75-81.

administración, un organismo mediante el cual la política decidida adquiera carácter específico y pase a traducirse en acción. Y se habla de la ciencia del gobierno por el importante cuerpo de conocimiento sistemático respecto del Estado, sobre las condiciones en que pueden emerger distintos tipos de gobierno y, asimismo, sobre las características de diferentes clases, o en cuanto a la relación de gobernantes y gobernados en varias épocas históricas, los modos de llevar adelante su función cada gobierno según la clase a que pertenece. Este conjunto de conocimientos puede con toda propiedad, ser llamado ciencia porque es capaz de servir de guía definitiva al hombre de Estado”.<sup>63</sup>

El gobierno es primordialmente el medio por el cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio estado.

El gobierno democrático se diferencia del Estado porque es una instancia que surge de la voluntad del pueblo a través del voto, de tal manera que esta identificado con un partido político, con una corriente ideológica precisa. El estado, en cambio es el conjunto de las instituciones que conforman la estructura del poder y por ello está por encima de partidismos. Una institución de gobierno se orienta de acuerdo con el proyecto político del partido que haya obtenido el poder, mientras que una institución de Estado debe guiarse por el interés de la nación.<sup>64</sup>

“Gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una sociedad. El poder del Gobierno estando ordinariamente

---

<sup>63</sup> Mac, Iver Robert M., *Teoría del Gobierno*, Tecnos S.A., España, p. 19.

<sup>64</sup> En México, un ejemplo de institución de Estado, aunque no de gobierno, es el Instituto Federal Electoral (IFE).

institucionalizado sobre todo en la sociedad moderna, está asociado a la noción de Estado. En consecuencia, la expresión ‘gobernantes’ se entiende el conjunto de personas que gobiernan el Estado y con la de ‘gobernados’, el grupo de personas que están sujetos al poder de gobierno en un área estatal. El gobierno también es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio de poder, el gobierno es el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y por tanto, son los elementos que miran la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”.<sup>65</sup>

Como entidad objetiva, se refiere a los individuos y órganos que tienen la responsabilidad de conducir la acción del Estado. Con frecuencia se confunde el “gobierno” con la forma de gobierno. Correctamente interpretado, el gobierno puede cambiar sin ningún cambio en la forma de gobierno, como, en general, sucede en la administración de las sociedades democráticas o republicanas en el momento de cada elección periódica. De manera análoga, un gobierno puede, en teoría, ser derrocado por la fuerza o la violencia sin cambio en la forma de gobierno u organización del estado. En caso de revolución, tal derrocamiento puede concebirse como acto que pone al gobierno de hecho en mayor armonía con la forma de gobierno y con el tipo de Estado establecidos y aprobados en una sociedad determinada.

### **1.2.1 BASE CONCEPTUAL DEL GOBIERNO.**

Afrontar el tema del gobierno lleva a definir las funciones; como instrumentos ideológicos de encubrimiento de la realidad de la fuerza, dominio, poder. Sobre

---

<sup>65</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, Tomo I, pp. 743 y 880.

esta compleja relación entre fuerza y dominio por un lado y legitimación funcional por otro, tan crucial para la esfera del gobierno de la comunidad política, se inserta un proceso de extrema importancia para la historia de occidente y de todo el mundo como es la reglamentación jurídica del poder del gobierno, y que en su culminación da lugar a los regímenes políticos de derecho (constitucionales). En este contexto debe de afrontarse la cuestión terminológica del uso de las expresiones gobierno y ejecutivo (tanto como funcionales como estructurales). Un primer instrumento, clarificar nuestras ideas, es el proporcionado por el binomio conceptual; dirección política-dirección de la administración.

El polo de dirección política se caracteriza por su alcance innovador (y, por lo tanto, de juicio de valor, y en el extremo de arbitrio), pero también por su conexión con el problema de lograr el consenso. El polo de la administración aparece, por el contrario, definido por la repetición como modalidad, por la normalidad como situación dentro de la cual se desarrolla, por la ejecución de elecciones ya adoptadas como contenido, es decir, se configura como la esfera del juicio de validación técnica, de funcionalidad de las metas. La distinción entre estas dos esferas corresponde a la distinción entre la esfera de la política y la esfera del derecho. Es decir, entre una esfera de la discrecionalidad y en cuanto tal sustraída a la censura jurídica, y una esfera de comportamiento, debido para la cual y por el contrario, el control de la legalidad es perfectamente lógico.

Entre el gobierno y los aparatos administrativos se ha establecido en los estados modernos un vínculo indestructible; no es fácil pensar hoy en un gobierno sin el brazo armado de complejos aparatos burocráticos, y viceversa, poder pensar en estos aparatos sin la guía política de un gobierno. Para expresar esta relación, se puede decir que cada uno de los sujetos es para el otro un recurso político fundamental, un recurso “operativo” la administración pública para el gobierno, un recurso de “legitimación” el gobierno para la burocracia.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Gianfranco, Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Octava reimpresión 1996, *Los Gobiernos*, Capítulo 8 por Mauricio Cotta, pp. 311-354.

En este sentido, la administración pública es un aparato del Estado que tiene por cometido el desarrollo de actividades que hagan viable el ejercicio gubernamental. La administración está al servicio del gobierno y depende formalmente del Poder Ejecutivo; le corresponde aplicar lo ordenado por el gobierno.

### **1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El concepto de Administración Pública se encuentra ligado con el gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos.

“... la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública [...]”<sup>67</sup>

Para Omar Guerrero “...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformado, por ese hecho lo general del Estado [...] en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.<sup>68</sup>

Una administración, que más allá de cumplir con el objetivo de proporcionar bienes y servicios, se preocupe por que se realice de manera eficaz y eficiente,<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración Pública en el Estado Capitalista...*, op. cit., p. 73.

<sup>68</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración ...*, op. cit., p. 17.

<sup>69</sup> En el sector público se considera eficiente el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos... Se califica de eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados. Cardozo Brum, Myriam, *La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*, Revista de Administración Pública, No. 84, México, 1983, p. 170

es por eso que “la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política”.<sup>70</sup> Es así como su objetivo principal se amplía de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles a que estos han de ser de máxima calidad al menor costo posible para la sociedad.

A la administración pública, le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización, dirección y control de su conducta para cumplir con los fines del Estado.

Ligada al marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman. Este cuerpo de proyectos tiene como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversia de acuerdo a lo establecido; la administración pública en este ámbito está orientada a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

Omar Guerrero señala que la administración pública es un sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, mediante la observación de las leyes, por lo que no se concibe una administración pública descentralizada o independiente del poder supremo.

“... sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes sino a lo sumo dar consejos”.<sup>71</sup>

La administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en

---

<sup>70</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Políticas Públicas*, Colegio Nacional de Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, No. 4, México, 1990, p. 251.

<sup>71</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Introducción a la Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 153.

los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

”La nueva realidad que debe describirse y explicarse es este escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental; un escenario de espacios que se definen por la interacción de actores, de variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas”.<sup>72</sup>

En suma, es posible entender a la administración pública como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

Omar Guerrero define a la administración pública como “un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad”,<sup>73</sup> es decir, la acción del Estado hacia la sociedad por medio del gobierno<sup>74</sup> con la finalidad de regular la vida social

---

<sup>72</sup> Bozeman, Barry, *La Gestión Pública su Situación Actual*, (Estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México, 1998, p. 21.

<sup>73</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>74</sup> Entiéndase por gobierno al proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional de Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil. Guerrero, Omar, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980, p. 60.

procurando que los servicios públicos sean realizados eficientemente y satisfagan las necesidades de la sociedad oportunamente.

Con base al glosario de términos para el proceso de Planeación en México, editado en 1985 por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la administración pública en México se define como “el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno”.<sup>75</sup>

Wilburg Jiménez Castro define a la administración pública como “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”.<sup>76</sup>

La administración pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensen seguir. Su compleja organización esta con relación en las estructuras jerárquicas ya establecidas por la estructura y el sistema con base en: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

Uno de los objetivos básicos de la administración pública es obtener la mejor u optima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que

---

<sup>75</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Glosario para el Proceso de Planeación*, SPP, México, 1985, p. 31.

<sup>76</sup> Jiménez, Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo ...*, op. cit., p. 152.

la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

La administración pública, como cualquier disciplina sufre periódicas crisis cuya función es reforzar su estatuto de ciencia, renovar su objeto de estudio y abrir brecha a la innovación traída por nuevos paradigmas.

Baena del Alcázar afirma que “el estudio de la administración pública, titular formal del poder público y elemento del sistema político, es de por sí un estudio político, como lo es también el estudio de su funcionamiento y de la gestión pública que realiza”.<sup>77</sup> Lo que lo lleva a plantear los siguientes argumentos: 1) El carácter interdisciplinario de la Ciencia de la Administración, al que no debe renunciar, pero que no puede llevar a prescindir de una construcción propia y más avanzada; 2) Aunque la pertenencia de nuestra materia a la Ciencia Política es indudable, hay que definir el terreno específico propio de la Ciencia de la Administración y 3) Esta ciencia no puede ni debe quedar en el terreno de la mera especulación sino que debe ofrecer soluciones prácticas a los administradores públicos.

### **1.3.1 EL ESTUDIO DEL OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Si bien el estudio científico de la administración pública es muy reciente, no lo es así el estudio de la “función de administración pública”. El estudio y enseñanza de las tareas de gobierno se inició cuando entre algunos integrantes de la clase política de los imperios de la antigüedad se originó la preocupación por ilustrar al depositario del poder en el arte del gobierno, conocimiento que por su naturaleza se reservó para unos pocos. En Oriente, el arte del gobierno dio pie a un género literario conocido como Espejos de Príncipes.

---

<sup>77</sup> Baena del Alcázar, Mariano, *La Ciencia de la Administración Pública en España*, III Congreso del CLAD, [www/clad.org.ve/formana3.html](http://www/clad.org.ve/formana3.html).

En Occidente los Espejos de Príncipes aparecieron en España y en los principados alemanes; en estos últimos la preocupación por sistematizar el renglón de las finanzas engendró el *movimiento cameralista*, mismo que, en 1727 dejó finalmente las cábalas palaciegas para entrar en la cátedra universitaria bajo la forma de la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*. Mientras que en Francia las materias que tenían por objeto promover el bienestar y la seguridad de los súbditos y del monarca fueron agrupadas bajo el título de Ciencia de la Policía, disciplina en la que destacó el profesor alemán Juan Enrique Von Justi.

La obra de Justi fue renovada y puesta al día en el marco del nacimiento del Estado burgués de derecho que surgió con la Revolución francesa de 1789 por Carlos Juan Bautista Bonnin. Así la “función administrativa” pasó del interés dinástico del monarca por conservar e incrementar su poder a la deducción de los principios universales que libraron a la administración de la arbitrariedad.

Bonnin tuvo una fuerte influencia en España, lugar en el que Manuel Colmeiro, entre otros autores, sistematizó una Ciencia Administrativa con sesgo jurídico. Dicha presencia del ámbito jurídico en los estudios administrativos de esa época se debió a que en el modelo burgués se somete la actividad del Poder Ejecutivo al control de los representantes del pueblo en el Parlamento, quienes formularán normas generales, que entre otras funciones, evitan la injerencia arbitraria del poder político en la vida privada.

A pesar de que se reduce doctrinariamente el campo de la actividad del poder político al esquema de leyes, tribunales y orden público tanto interno como externo, el potencial de la actividad del poder político, por medio de la administración, fue empleado también para cambiar a las sociedades absolutista europeas con tintes feudales por sociedades que tienen como principio básico en su vida cotidiana la idea de igualdad. Además el poder político apoyó de forma determinante el apuntalamiento de mercados internos para el incipiente proceso de industrialización, así como la consolidación de mercados externos vía la conquista colonial, por mencionar algunos elementos.

Hacia finales del siglo XIX la Física Social, fundada por Auguste Comte, así como la Filosofía política de Hegel y las viejas Ciencias Camerales sirvieron como elementos para estructurar la Teoría de la Administración Pública del profesor Lorenzo Von Stein, quien influirá en los trabajos europeos sobre esta disciplina, y en las Ciencias Sociales en general, en el siglo XX.

En el escenario internacional del siglo XX destaca el papel que juegan los Estados Unidos de América como potencia mundial hegemónica. En esta situación privilegiada, los Estados Unidos se encuentran en condiciones de exportar a otras latitudes lo que en el plano académico doméstico son sus objetos de reflexión.

Así temas como la dicotomía política - administración (que se planteó en términos de la instrumentación de un servicio civil, así como en el fortalecimiento del estudio del “objeto” administrativo sin intervención de la Ciencia Política), la búsqueda de métodos ejecutivos, de principios estables que rescaten a la administración del empirismo (entendido como amateurismo) de tal forma que se señale *qué* puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, junto con la descripción de *cómo* hacerlo de forma eficaz y eficiente. En esta tarea encontramos a autores como Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gulick, etcétera, hasta la crítica al “cientificismo” por parte de Herbert Simon en el cuerpo de la orientación conductista, de Harold Lasswell con el enfoque de políticas públicas, y de la teoría política de la administración pública de Dwight Waldo hacia la mitad del siglo. Finalmente la proliferación de enfoques, escuelas y los sesgos disciplinarios llevaron a una crisis de identidad en los años setenta.

En los años ochenta y noventa, con la idea de reducir el “tamaño” del Estado vía la despolitización del mercado, y con el ejemplo de los cambios que sufrían las empresas por el empleo de la tecnología y la información para sobrevivir en un ambiente de rápidos cambios y de mercados saturados, se perfila la visión de reemplazar la “vieja Administración Pública” por construcciones teóricas y

doctrinales que ofrecen un arsenal de técnicas tendientes a lograr la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios públicos basados en experimentos exitosos de innovación. Así aparecen en escena la Gerencia Pública, los *modelos posburocráticos* y la reinención del gobierno.

Michael Barzelay en 1992 en su obra *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública (Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government)* sostiene la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos. Propone un *paradigma posburocrático* que para su puesta en marcha requiere el cambio de valores en la organización burocrática. Los siguientes pares de proposiciones resumen las principales líneas del cambio de una cultura burocrática tradicional, a una cultura en que predominan, como en la organización empresarial globalizada, una gestión de calidad enfocada a las necesidades del cliente:<sup>78</sup>

1. Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
2. Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
3. Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.

---

<sup>78</sup> Barzelay, Michel, *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC-FCE, México, 1998, p. 47.

4. Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
5. Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
6. Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
7. Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
8. Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
9. Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

Mientras que por su parte David Osborne y Ted Gaebler en 1992 publicaron *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)*, en donde proponen diez medidas sustantivas del nuevo modelo de gobierno:

- 1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar.

2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos.

3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia.

4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.

5) Un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción.

6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.

7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos.

8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención.

9) El gobierno debe descentralizarse y pasara de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo.

10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia.

Así, la descentralización, el énfasis en las necesidades del cliente, la desregulación, la empresarialización del gobierno, el énfasis en la misión y no en el gasto de recursos, etcétera pretenden ser los rasgos de una gestión pública agresiva, orientada a la acción, creativa e innovadora, que, no obstante, sigue

siendo administración pública que busca generar principios que sirvan de guía a una acción eficaz. Aunque, se ha señalado que en esta tendencia se encuentra ausente un discurso sistemático que posea conceptos claros y precisos, ya que se espera que con la acumulación de experiencias particulares se genere una masa tal que permita iniciar la formulación de recomendaciones generales.

La Ciencia de la Administración Pública desde su creación se ha visto envuelta en polémicas propias del enfoque científico de la sociedad: la relación entre teoría y práctica, entre inducción y deducción, entre objetividad e interés (y en grado mayor sí tomamos en cuenta que los intereses son políticos), etcétera; y en discusiones propias de su naturaleza como la dicotomía política - administración.

En este punto, debemos recordar que un verdadero enfoque científico de la administración pública debe ser capaz de superar tanto las construcciones intelectuales rígidas, intemporales e improductivas que enfatizan en el deber ser y no en el ser, así como el *inductivismo* que considera a la acumulación de observaciones particulares que llevarán tarde o temprano a la descripción completa de un hecho y la posterior formulación de recomendaciones.

#### **1.4 GESTIÓN PÚBLICA.**

La voz gestión ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás. Nació con la ciencia de la administración pública misma: Charles-Jean Bonnin la usó en 1812, cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (*gestion des affaires publiques*).<sup>79</sup> En español dicho vocablo ha sido usado como sinónimo de administración, o, más generalmente, como una parte de la misma. De modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Inclusive la gestión se concebía como algo

---

<sup>79</sup> Bonnin, Charles Jean, *Principes d' Administration Publique*, Chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire, tres tomos, tomo I, Paris, 1812, p. 91. Citado por Guerrero Omar, en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol. 2, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. No.3<http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

que apunta exclusivamente al funcionamiento de esa administración y tenía un matiz de actividad secundaria y subordinada.<sup>80</sup> Sin embargo, desde la década de los ochenta, gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública (*new public management*).

Al respecto cabe distinguir entre "administración pública" y "gestión pública", dada la confusión existente entre ambos conceptos es indispensable clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas. En el contexto académico de los Estados Unidos existe una clara distinción entre "*public administration*" y "*public management*", como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción administrativa.

Para Sonia Ospina, la administración pública connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el *statu quo*. Esta concepción de la administración como disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, es una de las percepciones más comunes que se presentan para atacarla, aunque habría que decir que no se presentan los argumentos concretos para su detrimento.<sup>81</sup>

Mientras que la gestión pública refiere una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Según Sonia Ospina ésta es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

---

<sup>80</sup> Paramés, Montenegro Carlos, *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974, p. 66. Citado por Guerrero Omar, en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001 Vol. 2, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>81</sup> Ospina, Bozzi Sonia M., *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. II, No. 1, México, enero-junio, 1993, p. 39.

Por su parte, Metcalfe sostiene que debe diferenciarse a la gestión y al control, ya que se utilizan como sinónimos. Una diferencia clave es que administrar no es controlar. Cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta inoperante y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.<sup>82</sup>

La gestión supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos.

Bozeman señala que en los últimos años, el término *gestión pública* se ha presentado como antagónico, sustituto o sinónimo de *administración pública*. La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones ínter organizacionales (*no en las relaciones intra organizacionales*) y en la intersección de las políticas y la gestión pública.<sup>83</sup>

La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas maneras. Uno de estos intentos recientes la concibe como un "conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal

---

<sup>82</sup> Metcalfe, Les, *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*, en Losada Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, p. 54.

<sup>83</sup> Bozeman, Barry, *La Gestión Pública su Situación Actual*, (Estudio Introdutorio de Enrique Cabrero Mendoza), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México, 1998, p. 7.

(eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político". Siendo considerada la gestión debido a que involucró a un "conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas" y pública "por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve".<sup>84</sup>

Por su parte, Uvalle sostiene que la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, aunque realiza aportaciones a su funcionamiento y operación cotidiana. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.<sup>85</sup>

En este caso, gestión pública significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las reinversiones, las reconveniones y las reestructuraciones.<sup>86</sup>

De este modo, la gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Albi, E. González, Páramo, J.M. y López Casanovas, G., *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 20-21.

<sup>85</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, *El Carácter Multifacético de la Gestión Pública*, Revista IAPEM, No. 37, México, enero-marzo 1998, p. 19.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 21.

La categoría gestión pública tiene diferentes acepciones;<sup>88</sup> se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público, en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado.

En este sentido la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar o transformar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional, se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima.<sup>89</sup>

#### **1.4.1 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN FRANCIA.**

Es universalmente sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han tenido un desarrollo propiamente anglosajón, con miras a propagarse en todo el planeta. No obstante, existen pensadores administrativos franceses que, con mucho fundamento, reclaman como originalmente galo el término *management*. En efecto, durante el siglo XVIII, *management* se equiparaba con *menagement, de menage*, una palabra francesa formada desde el

---

<sup>88</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, *Las Transformaciones de Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM, México, 1997, pp. 51-52.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 52.

siglo XVI, que proviene de la voz *latina manere* (cuidado de la casa).<sup>90</sup> Jean Bodin afirmaba que la "República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana (*"Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine"*)"<sup>91</sup>. *Management* también tiene estrecha cercanía con el vocablo *menagement*, que de manera similar significa asir con la mano. A pesar de sus diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en derivar *management de ménagement*, hasta que finalmente en 1969 optaron por incorporar la primera palabra a la lengua de Víctor Hugo.

Poco se sabe también que el aporte primigenio en esta línea conceptual, se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia), es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública.<sup>92</sup> Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término *management*, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario.

Las ideas de Messenet están inspiradas fundamentalmente en un estudioso de la administración privada, que concebía ésta de una manera distinta a la tradición fundada por Henry Fayol.<sup>93</sup> Se trata de Octave Gelinier, quien prologó su libro.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibid*, pp. 65-66. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>91</sup> Bodino, Jean, *Les Six Livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970 (Facsímil de la edición de 1583), p. 1. En la versión española de Gaspar de Añastro, se dice que la "República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad". Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*, Turín. Por los Herederos de Bevilaqua, 1590, p. 1. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>92</sup> Messenet, Michel, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1975. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>93</sup> Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, Paris, 1931. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

Gelinier usa el término "*management public*" para referirse a una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes, particularmente la innovación y la anticipación, así como la aptitud para "*gerenciar (gérer) el cambio*". Gelinier plantea una tesis medular de la neo-gestión pública: que ella ha dejado de estar centrada en la "sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos", y ha pasado a la sociedad civil, cosmos del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas.<sup>95</sup> Una inspiración central de Gelinier fue Robert Heller, un estudioso británico de la gestión privada, quién en 1972 escribió una obra titulada *The Naked Manager* (El Manager Desnudo), en la que propala la idea de que la superioridad del gestor privado sobre el funcionario público emana de la ascendencia del mundo empresarial.<sup>96</sup> Gelinier, adelantando ideas de la nueva gestión pública, propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del "ciudadano-usuario". La gestión pública la define a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones "costo-eficacia".

Messenet, como Gelinier, recuerda el origen anglosajón del *management* y el contagio intelectual provocado en Francia. Messenet propone que la nueva gestión pública trascienda la racionalización de la función central de dirección, pues su tesis consiste en que ella aumenta la racionalización y se aplica adecuadamente a las decisiones.<sup>97</sup> Messenet dedica el capítulo tercero de su obra al estudio de la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo

---

<sup>94</sup> Gelinier es autor del libro *El Secreto de las Estructuras Competitivas (Le Secret des Structures Compétives)*, publicado en 1967, según lo hace saber Messenet. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>95</sup> Gelinier, Octave, *Préface, la Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1975, pp. 9, 10 y 11. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>96</sup> Heller, Robert, *El Ejecutivo Desnudo*, Bruguera, Barcelona, 1973. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>97</sup> Messenet, obra citada, pp. 23-24. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

con base en una idea de misión. Igualmente destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos. Adelantando las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, concluyendo que la renovación de la gestión pública sólo se efectuará por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado.<sup>98</sup>

Hoy en día el uso del término *management* no se ciñe a la cultura administrativa anglófona, pues ya ha sido adoptado en otros idiomas. En el libro pionero de Messenet, la voz *management* acompaña la idea de privatizar a la administración pública, a modo que en la Francia contemporánea se recuerde su ideario.<sup>99</sup> De hecho aquí ya se había establecido el uso de *management*, y así lo empleó Messenet, aunque alternado con el término gestión. Cinco años después de la publicación de su trabajo, apareció un libro que, a pesar de estar escrito en la lengua de Moliere, se titula *Management Public*, signado por Romain Laufer y Alain Burlaud. Aunque emparentado con las ideas de Messenet, esta obra más bien ha proclamado la urgencia de una nueva disciplina situada en la frontera de los sectores público y privado. Los autores pretenden salvar la antinomia entre el *management*, como propio de los negocios, y lo público, como inherente a la ciencia administrativa. El *management* público no se refiere a ninguno de estos sectores en particular, sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto, con las administraciones que les son propias, quedando incluidas las sociedades de economía mixta, las asociaciones y las fundaciones. Se trata de una disciplina cultivada por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid*, p. 63. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>99</sup> Belorgey Jean-Michele, Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>100</sup> Laufer Romain, Alain Burlaud, *Management Public: Gestion y Legitimite*, Delloz, París, 1980, p. 7. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

A pesar de la proclama ampliamente social del *management* público, los Laufer y Burlaud lo ciñen a una antigua mixtura: la asimilación entre los sectores público y privado. Es entonces permisible hablar de *management public* como un nuevo campo del *management* y un nuevo dominio que resulta del encuentro de dos mundos antinómicos: el sector público y el privado.<sup>101</sup> Aunque este encuentro significa un caudal de riqueza para la nueva disciplina, también lleva dentro de sí grandes desafíos para la conjunción de dos culturas administrativas diversas. El punto central de la confrontación es que el *management* introduce al sector público en un ámbito, en el que la maximización de ganancias y la venta de productos no son imperativos categóricos. En abono de su tesis, los autores explican que se han propuesto llamarlo *macro-management* o *management público*, en sentido amplio, lo que deviene en el *management* de una organización cuando el mismo público, y no sólo su mercado, toma conciencia de que es el objeto de esta organización, es decir, cuando el público razona sobre el efecto de la actividad organizativa en su entorno económico y social.<sup>102</sup>

Tradicionalmente el *management* ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público. Pero ahora, a diferencia de antaño, el *management public* está basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio las lógicas de la administración pública y el marketing sean opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público. Se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, en tanto que el *marketing* busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo.

---

<sup>101</sup> *Ibid*, p. 1. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>102</sup> *Ibid*, p. 52-53. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica. Sin embargo, los Laufer y Burlaud juzgan que la administración pública y el mercado son menos opuestos de lo que se piensa, pues este último consiste esencialmente en una relación entre el mercado y su público.<sup>103</sup>

En un ensayo sobre *management* público, publicado 20 años después de la obra de Messenet, también se argumenta que este concepto se distingue por referirse a una nueva gestión de los asuntos del Estado, que había sido descuidada por los gobiernos y las universidades.<sup>104</sup> Sin embargo, se sigue reconociendo que todavía no cuenta con su propio cuerpo teórico y que no puede aún alcanzar autonomía, a pesar de ser distinta al derecho, la economía y las ciencias políticas. Para alcanzar una categoría disciplinaria más trascendente, el *management* debe establecer relaciones horizontales con esas disciplinas, así como con el *management* privado. El *management* público consiste en una multidisciplinaria, como las relaciones industriales o el urbanismo. Su carácter es el conocimiento científico y su tendencia hacia la acción. Además, sin desdeñar el conocimiento, el *management* público se encamina hacia el saber-hacer, porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores. Dicho *management* consiste en una nueva gerencia (*gérer*) de las cosas del Estado, hasta hace poco dominado por la entronización de la concepción burocrática.<sup>105</sup>

Su dominio entraña un reexamen de las tareas y las responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles, y la superación de los niveles operativos para elevarse hasta los cargos superiores. En el *management*

---

<sup>103</sup> *Ibid*, pp. 102-104 Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>104</sup> Paranteau, Roland, "*Peut-on Parler de Management Public*", ÉTHIER, (Gérard), Comp. *L'administration Publique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1994, p. 2. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>105</sup> *Ibid*, p. 4. Citado por Omar Guerrero en *Revista Digital Universitaria*, 30 de sep. 2001, Vol.2, No.3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

público el administrador se convierte en un gestor de programas, cuya función es el contacto con el público.

#### **1.4.1.1 EL MANAGEMENT PÚBLICO.**

La acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar otras organizaciones públicas y privadas en redes que pueden generar su servicio. Si se ha definido al *management* como el arte de conseguir que las cosas se hagan a través de otros, el *management* público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones públicas.

El *management* público, implica tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. Y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas.<sup>106</sup>

El concepto de gestión pública, hace referencia al Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público. En su construcción están presentes valores sociales que superan al interés específico de sectores o grupos aislados. En este marco, la gestión pública no es sólo el producto final, el servicio público o la prestación. Con la gestión de los organismos públicos se produce igualdad, justicia, equidad y solidaridad. Esta presencia de valores le da el carácter público a la gestión de las instituciones gubernamentales.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Álvarez, Madrid José, *La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: una Referencia al Caso Chileno, Reforma y Democracia*, CLAD, No. 6, Caracas, julio de 1996, p. 168.

<sup>107</sup> Etkin, Jorge, *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, Prentice Hall, Buenos Aires, 2000, p. 323.

La estructura teórica en los procesos de cambios en la administración pública está formada por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del *management*. Con el adjetivo “público”, el *management* se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa.<sup>108</sup>

Al respecto, Enrique Cabrero Mendoza señala que a mediados de la década de 1970 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de *public management* en los Estados Unidos.<sup>109</sup> Este énfasis supone que un gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencia gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como la legitimidad en la presentación de los servicios que producen. Por lo que se refiere a la diferencia entre gestión pública y gerencia pública, Cabrero afirma que se trata de un matiz semántico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del *public management*, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia desde inicio de la década de 1980 se incorpora como un anglicismo (gerencia pública); en España para evitar este anglicismo, se incorpora el vocablo *gestión publique*.<sup>110</sup>

El uso del concepto gestión pública como el de gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. En nuestra opinión, existe una diferencia marcada entre gestión pública y gerencia pública, en el sentido de que la primera enfatiza a todo el proceso administrativo

---

<sup>108</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público*, en Losada Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?, Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, p. 15. para estos autores, el nacimiento del *New Public Management* constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación más común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE, de acuerdo a Hood (1991).

<sup>109</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Estudio Introductorio*, Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. su Situación Actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1998, pp. 22-23.

público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a una etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

Por su parte, Omar Guerrero plantea que la palabra *management* tiene diferentes significados; en el siglo XVII significaba manejo o doma de caballos; luego se convirtió en un sinónimo de administración; hacia finales de ese siglo, se traducía al español como manejo o administración; en francés era sinónimo de *governer* y *administration*; también *manager* es trasladada como *directeur*. En el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración.<sup>111</sup>

El origen primogénito de la gestión pública es el *management*. Para Paramés la voz *management* tiene los siguientes significados: 1) La gestión administrativa; 2) Los problemas técnicos modernos; 3) La investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) La promoción comercial e investigación de mercados; 5) La gestión financiera; 6) La administración de personal y 7) Las técnicas de actuación.<sup>112</sup> El *management* se presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas contradictorias. Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia. Pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental, técnico y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.<sup>113</sup>

En realidad el concepto de *management* fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham.

---

<sup>111</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público: una Torre de Babel*, en *Convergencia*, año 5, No. 17, México, septiembre – diciembre 1998, pp. 14-15.

<sup>112</sup> Paramés, Montenegro Carlos, *En Torno al Management*, INAP, Madrid, 1971, p.26.

<sup>113</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública...*, *op. cit.*, p. 18.

El mérito se acredita a Frederick Taylor, lo difunde de manera más amplia. Sin embargo, Taylor ya había utilizado la voz en el ensayo *Shop management*, publicado en 1903.<sup>114</sup> En sus orígenes, el *management* adopta una vocación universal y uno de sus precursores, Henry Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado*.<sup>115</sup>

La versión más actual del *management* alude a tres significados: 1) Dirección Pública, 2) Gerencia Pública y 3) Gestión Pública.<sup>116</sup> En su primera acepción, en la Dirección Pública algunos autores como Carlos Juan Bonnin<sup>117</sup> y Dwight Waldo<sup>118</sup> habían utilizado el *management* vinculado a la dirección.

Para poner orden en los hechos hay que poner orden en las palabras y, por lo tanto, dar cuenta del carácter contradictorio de la expresión "*management public*", que asocia, incluso enfrenta, algo que normalmente está separado- el sector público y el sector privado. Estudiar la dirección pública es plantearse al mismo tiempo el problema del sector público y el de la definición del "*management*".<sup>119</sup>

En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto y ágil para dar atención a los requerimientos

---

<sup>114</sup> Taylor, Frederick W, *Estudio del Tiempo, Trabajo a Destajo y el Obrero Destacado*. Merrill Harwood F. (compilador), *Clásicos de la Administración*, Limusa, México, 1978, pp. 67-75.

<sup>115</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública...*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>116</sup> Para profundizar más en el uso del *management* como Dirección Pública y Gerencia Pública, sugiero revisar el artículo citado de Omar Guerrero, El '*Management*' Público: una Torre de Babel. y su reciente obra: *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

<sup>117</sup> Bonnin decía que el gobierno significaba "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes" *op.cit.*, p. 24.

<sup>118</sup> Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Random House New York, 1967, p 25. Afirma que "(1) Administración es la organización y dirección (*management*) de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno. (2) Administración pública es el arte y la ciencia de la dirección (*management*) aplicada a los asuntos del Estado"

<sup>119</sup> Laufer, Romain y Burlaud, Alain, *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, INAP, MAP, Madrid, 1989, p. 17.

ciudadanos. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.<sup>120</sup>

Lo complicado de los orígenes de la gestión pública contrasta con los de la administración pública y la teoría Burocrática. Como campo de estudio auto consciente, la administración pública se remonta a *Woodrow Wilson* y a sus conceptos ambiguos acerca de la dicotomía entre política y administración. El estudio de la burocracia en toda forma parece empezar con *Max Weber* y su arquetipo. Los orígenes de la gestión pública quedan confusos por el hecho de que esta disciplina es producto de la *evolución institucional* más que del *desarrollo intelectual*.<sup>121</sup>

La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad [...] se reconoce que este campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social.

El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diferentes.

La burocracia es un cuerpo pluriorganizacional que tiene una variedad de dimensiones sociales. Debe reconocerse que no se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero en cambio se puede estudiar cómo actúa de

---

<sup>120</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, *El Carácter Multifacético de la Gestión Pública...*, op. cit., p. 19.

<sup>121</sup> Bozeman, Barry (coord.), *La Gestión Pública. Su Situación Actual...*, op. cit., p. 37.

manera concreta, en contextos específicos y sobre ello se pueden proponer mejoras.

La utilidad de la gestión pública, tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan los resultados que realizan más que sus propósitos y herramientas que emplea. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo de la gestión pública es que alude al comportamiento factual del gobierno. Bajo esta categoría positiva, se destaca la metodología de la gestión pública con las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, así como comprobación empírica.<sup>122</sup>

En la búsqueda del núcleo de la gestión pública Bozeman identifica al menos cinco aspectos esenciales: 1) un interés por la prescripción y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo de la gestión pública y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque de problemas más que un enfoque de proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y la experiencia (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente) y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multi organizacionales.<sup>123</sup>

El auge y puesta en práctica de la nueva gestión pública por el cual, ante la crisis financiera del Estado de Bienestar, se intenta reducir a toda costa el gasto público y llevar a cabo una política de privatizaciones. De esta forma se trataría de conseguir una disminución del volumen del sector público y del papel mismo de la sociedad, lo que produce al mismo tiempo que se intenta obtener eficiencia y eficacia en un contexto de una creciente falta de legitimidad de la administración pública.

---

<sup>122</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea...*, op. cit., p. 12-13.

<sup>123</sup> Bozeman, Barry, *Conclusión: en Busca del Núcleo de la Gestión Pública*: Bozeman, Barry, (coordinador), *La Gestión Pública su Situación Actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México, 1993, p. 476.

Por otra parte, otra definición de gestión pública señala que es una idea referida sobre todo a la organización. De ella se desprende una actividad interna de índole económica, ética y técnica, antes de manifestarse como la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos. La gestión pública, en tal sentido, es equiparable a la función pública.<sup>124</sup>

#### **1.4.2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

La Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) es un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gestión pública, incluyendo políticas de gestión pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales.<sup>125</sup>

Las fuentes teóricas a la Nueva Gestión Pública se encuentran en la escuela de la elección pública (*public choice*) y en el gerencialismo clásico. En cuanto cuerpo teórico, la crítica que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de administración pública es mucho más demoledora que la del gerencialismo, ya que este último apenas logra despegar de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su crítica a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difíciles de ignorar.<sup>126</sup>

Al respecto la teoría de la elección pública se "centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia [...] el

---

<sup>124</sup> Anaya, Cadena Vicente (coord.), *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, p. 189.

<sup>125</sup> Barzelay, Michael, *La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros), Reforma y Democracia*, CLAD, No. 19, Venezuela, 2001.

<sup>126</sup> Olías de Lima, Gala Blanca, (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, p.10.

gerencialismo en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia”.<sup>127</sup>

La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retornando su control en nombre del gobierno representativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos.

Durante la década de 1970, el *management* público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta la salud). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco, bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado de Bienestar.<sup>128</sup>

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones previas en el sector público. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el *management* público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe, el desarrollo del

---

<sup>127</sup> Aucoin, Peter, *Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos*, Brugué, Q., Subirats, J. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP-INAP, Madrid, 1996, p. 493.

<sup>128</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública...*, *op. cit.*, p. 16.

*management* público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente "de la imitación a la innovación".<sup>129</sup>

Sin duda la Nueva Gestión Pública se origina como un dispositivo conceptual, inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerencialismo de la rama ejecutiva del gobierno.

Los argumentos que buscan constituir el perfil de una Nueva Gestión Pública con énfasis en los países iberoamericanos, responden primeramente a la capacidad del gobierno del Estado de utilizar los medios financieros y administrativos para poder intervenir eficazmente en aquellos casos en que el mercado acuse falta de coordinación. En segundo plano se relaciona con la dinámica social mediante los pactos sociales o coaliciones políticas que permiten estabilidad política y legitimidad del gobierno, lo que en términos de estructuras se traduce en la creación de un núcleo estratégico del Estado y descentralización a través de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales, por medio de los contratos de gestión.<sup>130</sup>

El desarrollo de las ciencias del *management* ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de motivo de renovación y perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas.<sup>131</sup>

Ajena a las presiones del mercado, la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficiencia y eficacia. Sus principios de organización y funcionamiento se

---

<sup>129</sup> Metcalfe, Les, *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*, en Losada Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, p. 47.

<sup>130</sup> Bresser, Pereira Luis Carlos, *Una Reforma Gerencial de la Administración Pública en Brasil*, Reforma y Democracia, [WWW/clad.org.ve/formana3.html](http://WWW/clad.org.ve/formana3.html).

<sup>131</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública...*, *op. cit.*, p. 18.

orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Esta es una razón para entender la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico *del management* hacia la administración pública.

En este sentido, Osborne y Gaebler; utilizan casos de gobiernos locales innovadores y plantean diez principios que definen el nuevo estilo de la administración pública propuesto y cuya utilización permitirá a las organizaciones pasar de un sistema burocrático a un sistema empresarial.

Estos principios sugieren, un gobierno que sea catalizador más que proveedor de servicios; que se concentre en conseguir ganancias económicas más que en generar gastos públicos; que tengan una orientación a los resultados más que hacia los procesos de gestión; finalmente, que esté orientado al mercado. Los otros principios son: un gobierno que anticipe; que formule una misión clara; que se acerque a la comunidad; que destaque las necesidades de los clientes, y que descentralice.<sup>132</sup>

El sesgo marcadamente antiestatal de estas críticas demérito, con su antipatía hacia la política, las raíces democráticas que permiten la diversidad de intereses en la definición de políticas para fomentar el bien común y que, por tanto, justifican la imposición de ciertos límites en la discreción del administrador público.

Como consecuencia de este punto Goodsell considera la posibilidad de enmarcar la gestión pública con bases democráticas determinando los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio.<sup>133</sup>

1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.

---

<sup>132</sup> Osborne, David y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, Paidós, México, 1997.

<sup>133</sup> Goodsell, Charles, *Reinvent Government or Rediscover it?*, *Public Administration Review*, Vol. 53, No.1, 1993, p. 26.

- 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar “egos” empresariales.
- 3) El gobierno debe operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- 4) El gobierno puede entrar en asociaciones con particulares siempre y cuando sea el socio principal.
- 5) El gobierno debe de ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
- 6) El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea o sea los empleados públicos.
- 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes, debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
- 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de integridad de los procesos legales.
- 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos.
- 10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

## **1.5 GERENCIA PÚBLICA.**

La gerencia pública, como sistema diferente de la administración pública, parte de su deuda intelectual al *policy analysis* El “rumbo principal” de las escuelas de administración pública y otros programas que intentaron preparar profesionales para el servicio publico.<sup>134</sup>

“La Nueva Gerencia Pública tiene sus raíces intelectuales en el *policy analysis*, aunque inclinadas al lado político y organizacional del campo. Este hecho tiene implicaciones

---

<sup>134</sup> Elmore, Richard, *Graduate Education in Public Management; Working the seams of Government*, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 1, 1986, pp. 69-70.

potencialmente poderosas para el contenido y pedagogía de la educación graduada para el servicio público. Esas implicaciones derivan, en parte, del “contrato” original entre la teoría económica y los programas de política pública”.<sup>135</sup>

“Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas dedicados al análisis y diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos e incumplimientos en las políticas que se encargan de las funciones básicas del Gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*”.<sup>136</sup>

Los enlaces entre la investigación de *management* y *policy* apoyan más el rechazo contemporáneo a una supuesta separación entre administración y política. La *policy*, como la palabra lo da a entender, es un producto de la política, y el *management* es un instrumento de la *política*, pero ambas pertenecen a la misma esfera.

“El conocimiento de la gerencia pública en la comunidad de la política pública debería continuar exigiendo como campo de la función ejecutiva del Gobierno; como su enfoque, observación y documentación de las mejores prácticas por actores gerenciales; como su *focus*, identificación y realización de los propósitos de la política pública”.<sup>137</sup> En el ámbito gubernamental “el *polycymaking* –formulación de cursos de acción de *policy*- es una cuestión de gerenciar

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>136</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Estudio Introductorio, Antología No. 3, Porrúa, México, 1993, pp. 18-19.

<sup>137</sup> Lynn, Lawrence, *Management Public Policy Little Brown*, Foundations of Public Management Series, E.U, 1987, p. 245.

recursos escasos. De hecho se denomina a los ejecutivos en posiciones de *polymaking* como “gerentes de política pública” más que como “tomadores de decisión” (*decision makers*). *Managing Public Policy* es el esfuerzo deliberado por un funcionario público con responsabilidades ejecutivas para crear interpretaciones favorables de la acción gubernamental mediante la influencia de: a) la naturaleza de las acciones, b) las consecuencias de esas acciones, y c) las percepciones de dichas acciones así como sus consecuencias para electores importantes”.<sup>138</sup>

¿Qué es exactamente lo que hace el Gobierno? Hood argumenta que hay tres posibles respuestas:

1. Se intenta describir lo que pasa “al interior” del Gobierno escogiendo historias sobre los procesos de decisión gubernamentales.
2. Podríamos enfocarnos sobre los sujetos en los que actualmente el Gobierno está interesado más que en las arcanas –secretos- que se están tramando en los departamentos de Estado (*chancellories*), y
3. La tercera posibilidad describiría las herramientas que el Gobierno usa o cómo alcanza sus decisiones.<sup>139</sup>

Papel importante en el desarrollo de la gerencia pública -como reforma gubernamental- le ha tocado a los estudiosos especialistas en gerencia pública en el desarrollo de habilidades y generación de principios en torno a las mejores prácticas. Así, la mejor forma en que los estudiosos pueden ayudar a mejorar a la gerencia pública es descubriendo, analizando y pensando profundamente sobre las “mejores prácticas”.

---

<sup>138</sup> Lynn, Lawrence, *Management Public Policy Little Brown...*, *op.cit.*, p. 43.

<sup>139</sup> Hood, Christopher, *The tools of Government*, Macmillan Press LTD, London, 1983, pp.1-30.

“El reto de la excelencia en gerencia pública es usar la teoría e investigación para mejorar la práctica”.<sup>140</sup>

“La gerencia pública como un campo aplicado y orientado a problemas, podrá luchar con la exquisita tensión entre la teoría y la práctica. Los investigadores en gerencia pública deberían mejorar sus habilidades para acercarse selectivamente y juiciosamente, desde una variedad de disciplinas -aquellos marcos analíticos con poder explicativo- a la evidencia empírica digna de confianza y valores prácticos para los gerentes”.<sup>141</sup>

La gerencia pública como parte fundamental de la reforma gubernamental, considera dos métodos básicos: la investigación de las “mejores practicas”, que es el método que representa la formación pragmática de la gerencia pública puesto que analiza casos de éxito considerado el por qué y el cómo para generalizar en la formulación de principios aplicables al ámbito gubernamental. La política pública viene a ser el segundo método cuyo carácter es predominante dentro de la gerencia pública.

---

<sup>140</sup> Rainey, Hal, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1991, pp. 1-12.

<sup>141</sup> Fountain, Jane, Comment: *Disciplining Public Management Research*, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, No.2, Spring, 1994, p. 269.

## **CAPÍTULO 2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: MODELOS Y PERSPECTIVAS EN MÉXICO.**

La historia de la Administración Pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto, lo que nos mueve a realizar una revisión de las acciones de modernización gerencial implementadas en la administración pública en México, con el objeto de conocer su funcionalidad.

Considero que la consolidación de un Estado democrático se basa en la operatividad funcional de la administración pública. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la administración y del servicio civil, que no significan independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades tanto técnicas como económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos con sometimiento a la dirección superior del Gobierno.

Para hacer efectiva esta autonomía, la administración pública ha construido un marco institucional propio producto del Estado liberal. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva del Poder Ejecutivo y abarcan ámbitos importantes como: organización de las estructuras gubernamentales y administrativas; ordenación y articulación entre élites políticas y administrativas; relaciones intergubernamentales, sector público empresarial, régimen y gestión del servicio civil; gestión financiera y presupuestaria; instrumentos de contabilidad y control de gestión; políticas de contratación y compras; calidad de las normas, políticas de precios y tasas; régimen y gestión del patrimonio público; aplicación de tecnologías gerenciales, políticas de comunicación e información, control

judicial y parlamentario, control por otras instancias supervisoras, derechos de los ciudadanos ante la Administración y los mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las políticas públicas.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto de estudio el marco institucional descrito. Su afán parcialmente frustrado en los años sesenta, fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización ni los procedimientos, ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas del bienestar. Del mismo modo, los derechos sociales podían verse malamente realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo. Este respondía a la protección de derechos preexistentes como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales se concreten en la realidad.

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años ochenta y principios de los noventa vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado del bienestar, sino su contención o reducción mediante modelos gerenciales, producto de transformaciones y reacomodos que el mundo moderno globalizado ha provocado.

En este capítulo, se revisarán las bases conceptuales e históricas de Gestión pública a fin de demostrar las reformas que la nueva administración gubernamental ha tenido en los últimos años en México, para delinear las propuestas funcionales de un nuevo modelo gubernamental que México requiere para modernizar su aparato público.

## 2.1 BASES HISTÓRICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Comenzaremos por exponer las consideraciones principales acerca de la Administración del Estado Absolutista en tanto sus aportaciones principales: las ciencias camerales.

La llamada Administración del Estado Absolutista incluye un movimiento administrativo, económico y político llamado “las ciencias camerales”, que derivan en dos importantes tendencias: la *Cameralística o Cameralia* y la *Policía o Ciencia de la Policía*.

A principios del siglo XVI, Europa se encontraba en un proceso de transición, puesto que el orden social se hallaba oscilante. La sociedad medieval –con sus rígidas estructuras aristocráticas- consolidó a lo largo del siglo XV al Estado absolutista alemán, cuya duración parece abarcar del siglo XVI al XVIII. En este periodo de tiempo se desarrolla el movimiento cameralista.

El Estado absoluto logra superar al orden feudal gracias a los elementos que otorga la administración desarrollada durante el periodo de transición.

El Cameralismo toma su origen alemán de una Institución medieval llamada “Cámara”, la cual tenía funciones de tesorería para el señor feudal. A partir del siglo XVI, sólo la Cámara absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedente. Los soberanos, considerando a la cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, estableció un proyecto diametralmente opuesto al de sus precedentes feudales, no aspiraban a mantener el estado de cosas sino a transformarlo de manera radical de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumen en un propósito: el progreso integral de Estado.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, Fontamara, México, 1985, p. 2.

“Tres fueron los consejeros alemanes que contribuyeron a la formación de las ideas cameralistas: Melchor Von Osse, Jorge Obrecht y Luis Von Seckendorff cuyas importantes obras cubren los siglos XVI y XVII”.<sup>143</sup>

Son fuentes importantes del cameralismo, tanto el fiscalismo como el mercantilismo alemán y austriaco. Podemos entender al primero como “la tendencia del príncipe, que se da predominantemente en el campo institucional, por aumentar de cualquier modo sus ingresos con la finalidad de sufragar el esfuerzo financiero impuesto por el levantamiento de un ejército permanente y la formación de una burocracia profesional”.<sup>144</sup>

A partir de importantes fundamentos, el cameralismo toma su función como ideología al interior del Estado absolutista. De suma importancia es hacer notar su periodización: se desarrolló a lo largo de los siglos XVI al XVIII. Primero tuvo un periodo de vida “original” que cubre los siglos XVI y XVII; su segundo periodo, que puede llamarse el “académico”, cubre el XVIII.

Es decir, a partir de sus fundamentos teóricos básicos y su desarrollo como una forma rutinaria de trabajo sistematizado, pasa a la enseñanza de sus preceptos. Esto es, el avance hacia las denominadas Ciencias camerales.

“En el momento en que, según la expresión de Small, el cameralismo de los libros ha dejado el seno de las oficinas y abandona el carácter secreto de sus preposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en una doctrina, es decir, un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia, así como en el siglo XVI lo es la publicidad. Todo

---

<sup>143</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado...*, op. cit., p. 84.

<sup>144</sup> Schiera, Pierangelo, *Cameralismo el 'Assolutismo tedesco*, per i tipi editore dott, Antonio Giufre, Milano, 1968, p. 295.

está listo para que en la centuria del XVIII el cameralismo se transmute en las ciencias camerales”.<sup>145</sup>

Es, posiblemente, el momento más importante del cameralismo cuando se pasa a las ciencias camerales. Dichas ciencias, posibilitan el establecimiento formal de varias escuelas basadas en las plataformas teórico-prácticas que llevaron al cameralismo a ser tan importante. Es decir, “la concepción intelectual del cameralismo rompe con la barrera del secreto de la función pública para llevar a las aulas universitarias una especialidad profesional de carácter científico que capacite a los funcionarios del Estado”.<sup>146</sup>

Las ciencias camerales (*Cammeralwissenschaft*) estaban formadas por tres grandes ramas del conocimiento administrativo estatal: la policía, la economía y la cameralística o cameralia: El año que marcó la diferencia fue 1727 cuando Federico Guillermo I, Rey de Prusia, ordenó el establecimiento de una profesión nueva para formar funcionarios públicos en las universidades -Frankfurt del Order y Halle-. Cuando Prusia tomó la delantera en cuanto a las ciencias camerales fue en la segunda mitad del siglo XVIII, resultando como primer catedrático de las ciencias camerales, Juan Enrique Von Justi en 1752.

Las ciencias camerales son un conjunto de ciencias que se encargan de la prosperidad y bienestar del Estado, abarcando dichos fines a través de la administración pública y sumándose a la obtención del bienestar general de la población.

“En opinión de Von Justi, la ciencia estatal por excelencia a saber, la política y/o arte del Gobierno (*Staatskunst*), está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales,

---

<sup>145</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986, pp.7-8.

<sup>146</sup> Díaz, Francisco, *Desarrollo y Formación de Funcionarios en Administración Pública a través de la Historia: el Caso de México*, Revista IAPEM, No. 1, Enero-Marzo, 1989, p.170.

desde las perspectivas del Estado, deben ser sumadas entre las ciencias que lo estudian. Hay que recalcar que las ciencias camerales examinan al Estado a partir de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa medular de la administración pública. Son dichas ciencias administrativas del Estado Absolutista".<sup>147</sup>

Las ciencias camerales más importantes son tres, aunque Von Justi<sup>148</sup> resalta que pueden dividirse en dos: política y demás ciencias camerales (política, economía, cameralística, policía ciencia cameral y dirección).

Se entiende por cameralística o cameralia, según Gasser (1729) a "la disciplina mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en actitud de servir útilmente a su señor".<sup>149</sup> Darjes dice que la cameralística "es la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe (es). Las ciencias de la dirección razonable de un príncipe".<sup>150</sup>

"La cameralia es la administración patrimonial del Estado, la administración de los bienes del Estado como sujeto de derecho privado. Sería, grosso modo y *mutatis mutandis*, los gérmenes del llamado sector paraestatal moderno".<sup>151</sup>

La ciencia de la policía es la que se desarrolló con mayor amplitud, no sólo tuvo alcances en los países de habla alemana sino que se extendió a gran parte de Europa, principalmente en España, Alemania y Francia. La ciencia de la policía estudia las acciones administrativas al interior de los Estados, de esta manera el

---

<sup>147</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986, p.19.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986, p.22.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986, p.22.

Estado apoyado por su administración es el que revolucionó el contexto estatal, permitiendo con ello el paso de un Estado premoderno a un Estado con tintes modernos (esto sujeción al mundo mercantil).

En 1756 Justi dijo: “Se comprende bajo el nombre de policía a las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado que tiran a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas”.<sup>152</sup>

La ciencia de la policía es la organización aplicada de tecnologías gubernamentales encaminadas a conseguir el incremento de la calidad de vida del individuo. Se involucran en su ejercicio, el cálculo idóneo para armonizar medios y fines gubernamentales que se relacionan con cada una de las condiciones económicas y sociales de los individuos.

Una distinción importante entre política y policía: Guerrero menciona que "policía se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación. Políticas es lo relativo al regimiento del Estado".<sup>153</sup>

“Arte, es decir, que se amolda a ciertas reglas, las cuales no sólo pertenecen a las costumbres sanas tradicionales, sino al conocimiento -racional-. En aquel tiempo, lo que la gente tenía

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>153</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado...*, *op. cit.*, p.77.

en mente era una racionalidad específica del arte de un arma de Estado”.<sup>154</sup>

Foucault define a la racionalidad estatal en término de arte de Gobierno y menciona:

“...en lo que creo es en el propósito del arte moderno de gobernar. La racionalidad estatal es desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos. De tal modo, que su desarrollo nutra a la vez el desarrollo de la fuerza del Estado”.<sup>155</sup>

Razón del Estado y policía cobran vida y se pueden seguir a través del tiempo debido a que ambas son tecnologías gubernamentales. “La tecnología gubernamental no es otra cosa que los campos de la sociedad donde interviene el Estado, incluye los fines por los que obra y los medios de que dispone”.<sup>156</sup>

Los cameralistas fueron ante todo administradores teóricos y prácticos. Más aún, el cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del Gobierno, una tecnología administrativa.<sup>157</sup>

Las ciencias camerales, como fundamentación ideológica del Gobierno en el Estado absolutista, van más allá de la mera práctica administrativa llegando a elevar a rango de ciencia a las diferentes prácticas cotidianas del arte de Gobierno. Esto mediante el traspaso de la fundamentación práctica cotidiana de las oficinas a las aulas universitarias.

---

<sup>154</sup> Foucault, Michael, *Hacia una Crítica de la Razón Política*, Revista Siempre, suplemento cultural, nov. 3, 1982, p.VII.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, p. IX

<sup>156</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado...*, *op cit.*, p. 46.

<sup>157</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado...*, *op cit.*, p. 31.

En este sentido, Hood y Jackson, afirman que “la Nueva Gerencia pública (NPM) es hoy la que es competente y el cameralismo fue, en un sentido real, el primer movimiento de ‘nueva gerencia’ en la Europa moderna”.<sup>158</sup>

“...la enseñanza universitaria de las ciencias camerales tuvo como centro y cúspide el establecimiento de una especialidad profesional propiamente administrativa, cuyas finalidades pedagógicas descansan en nuevas ideas. Una de ellas, que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente y se requería la incorporación de materias tales como economía, política y cameralista o cameralia. La otra, que la formación de esos funcionarios debía dejar de ser escolástica, esto es, fundarse en el futuro en tecnologías administrativas que los capacitaran para atender una finalidad superior del Estado: fomentar, a la vez, la felicidad de los súbditos y la prosperidad estatal”.<sup>159</sup>

Analistas como Small (1909), Sommer (1930), Tauscher (1956), Kasnacich-Schmid (1958), Parry (1963) y Walter (1971), ven al cameralismo caracterizado por la defensa de un cambio del nacimiento noble y las conexiones políticas a la *meritocracia*, como la base de reclutamiento de gerentes públicos. Un cambio del conocimiento de las leyes feudales al conocimiento de la ciencia administrativa (comprendiendo el estudio de gerencia fiscal, gerencia de recursos naturales y regulación económica) como la herramienta básica de los gerentes públicos.

Un cambio de particularidad local a los principios estandarizados de la gerencia económica, aplicándola en todo el territorio, deseando eliminar el pasado y

---

<sup>158</sup> Hood, Christopher y Jackson, Michael, *The Administrative Argument*, Darmouth, Great Britain, 1991, p. 177.

<sup>159</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado...*, *op cit.*, p. 106.

basándose en los principios de la ciencia de la policía para el bienestar común. Un cambio del tradicionalismo *ad hoc* a un más formalizado y profesionalizado sistema de administración, basado en el entrenamiento universitario. Procedimientos explícitos asegurando la propia descarga de las obligaciones por los administradores. Continuidad en el servicio sobre la base de salarios determinados. Una relativa separación de los niveles operacionales burocráticos (organizados en forma colegial en los niveles de toma de decisión) de los niveles de alta política del Gobierno, representados por el monarca y los más altos ministros de Estado.

Así como la racionalidad política procura que el proceso de Gobierno sea regido por reglas, la racionalidad administrativa significa que el Estado, a través de su administración, aplica tecnologías gubernamentales para procurar el bienestar individual en la sociedad. La racionalidad administrativa del Estado en la sociedad tiene como eje fundamental el inmenso poder de la administración, que articulado en reglas, preceptos, objetivos y valores, define la forma de intercomunicación entre la vida pública y la vida privada.

Hay siete similitudes interesantes entre la Nueva Gerencia pública y el cameralismo avanzado como un juego de doctrinas administrativas. Estas son:

1. El uso del término “Gerencia Pública” (*Staatswirtschaft, Haushaltungskunst*).
2. El énfasis sobre las tecnologías administrativas como las claves para la efectiva gerencia estatal.
3. La perspectiva de que la ejecución puede y debe estar separada de la alta política.

4. La perspectiva de que la economía es la virtud administrativa del monarca y el énfasis central es dado por el sistema financiero del Estado.
5. La preferencia por evitar la gerencia estatal directa de las complejas transacciones o procesos.
6. La naturaleza esencialmente del enfoque *top-down* y centralista de ambas escuelas en la práctica.
7. La carencia de cuestionamientos de los parámetros del orden social y político al interior del cual operan los gerentes públicos.

Hood y Jackson resaltan tres diferencias que observan en términos del papel que juegan los funcionarios:

1. La Nueva Gerencia Pública (*NPM*) tiende a enfatizar el principio de un sólo jefe; el cameralismo es asociado con la toma de decisiones colegiadas en los niveles más altos de la burocracia.
2. La *NPM* tiende a favorecer el debilitamiento de los gerentes para dejarlos libres para gerenciar”, mientras que el cameralismo favorece las decisiones por reglamento y rutina.
3. La *NPM* favorece las limitaciones a la ocupación y enlaza las recompensas a las mejoras, mientras que el cameralismo favorece la ocupación y los salarios fijos.

Referente a la separación entre la ciencia de la administración pública –*que encuentra justificación como originaria del siglo XVIII-* y el proceso de conformación del estudio de la administración pública en Norteamérica, Omar Guerrero menciona: Hay que consignar que, además del estudio de la

administración pública, a ésta la han abordado en las formas más variadas e independientes. Esto da origen a lo que en Estados Unidos se entiende como “escuelas” o “corrientes” de pensamiento. La mayoría de tales corrientes tratan a la administración pública en forma periférica, la examinan como una disciplina distinta a la Ciencia de la Administración o la tamizan a través de una metodología general.

En los Estados Unidos no se desarrolla un temprano estudio sistemático de la administración pública hasta 1887, cuando Woodrow Wilson escribe *The Study of Administration*.

Parece que en términos formales, la obra de W. Wilson es un importante parteaguas de la Administración Pública en Estados Unidos. Wilson da crédito al panorama prusiano, aunque no se refiere a la contribución cameralista ni está de acuerdo en que la administración sistemática haya recibido atención antes del siglo XIX. Sin tomar en cuenta esta interpretación, las aportaciones de Wilson en su Estudio de la Administración, presentado en 1886, fue otra conquista en la historia de este campo.

Apareció entonces, la búsqueda de soluciones a los problemas que había provocado la expansión de los capitales en el creciente capitalismo norteamericano, lo que hacía que la administración privada presentara problemas de cómo hacer eficientes los procesos de producción además de enfrentar problemas organizacionales. La influencia del gerencialismo es tal, que se ve reflejada en un gran número de esquemas interpretativos de la administración pública norteamericana.

Una clasificación importante acerca de las denominadas tipologías la realiza Beauregard, quien las encuadra en tres ramas: a) Concepción histórica del desarrollo; b) Concepción disciplinaria del desarrollo, y c) Concepción teórica del desarrollo.

Primero, Nicholas Henry establece que el desarrollo de la administración pública en Norteamérica se puede analizar bajo la óptica de cinco paradigmas:

1. La dicotomía política-administración (1900-1926).
2. Los principios de la administración (1927-1937), el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950.
3. Administración Pública como ciencia política (1950-1970).
4. Administración Pública como ciencia administrativa (1956-1970); las fuerzas del Separatismo: “Ciencia y sociedad” y la “Nueva Administración Pública” (1965-1970).
5. Administración Pública como Administración Pública (1970-?).

H. McCurdy establece tres periodos por los que ha pasado la administración pública en Estados Unidos: a) Período Ortodoxo (1887-1945), b) Período Político (1945-1960) y c) Período Programático (1965-1966). Es interesante resaltar que el período “político” es donde “la ciencia de la administración pública se nutre de cuatro enfoques que componen (aunque no lo unifica) el objeto de estudio: el modelo político-administrativo, las ciencias del comportamiento humano en la organización, el modelo burocrático y los estudios gerencialistas”.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> González, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis*, Fontamara, México, 1987, p. 33.

Por último, Thomas J. David<sup>161</sup> establece que hay cuatro orientaciones básicas en el estudio de la administración norteamericana, de los cuales nos interesa resaltar aquellas que tengan relación directa con el gerencialismo. Las cuatro orientaciones son: 1) Gerencial, la que enfatiza las condiciones y técnicas para un mayor grado de productividad y eficiencia, dándole importancia a la estructura y procedimientos técnicos. 2) Política, 3) Psicología, y 4) Sociología. David utiliza además una serie de preguntas encaminadas a describir los elementos, componentes y aportaciones principales de cada una.

Harold Koontz<sup>162</sup> define seis principales escuelas al interior de la Teoría Gerencial:

1. La del proceso de la gerencia u operacional,
2. La empírica,
3. La de comportamiento humano,
4. Aquella del sistema social,
5. La teoría de las decisiones, y
6. La Escuela Matemática.

Posteriormente, el mismo Koontz con O'Donnell<sup>163</sup> identifican siete escuelas en el pensamiento gerencial:

1. Enfoque operacional,
2. Enfoque empírico,
3. Enfoque del comportamiento humano,
4. Enfoque del sistema social,
5. Enfoque de la teoría de la decisión,
6. Enfoque centrado en la comunicación, y

---

<sup>161</sup> Thomas, David, *Public Administration As a Field of Study in the U.S.*, RICA, 1962. Citado por González, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana...*, op. cit., pp. 35-37.

<sup>162</sup> Koontz, Harold, *The Management Theory Jungle*, en *Journal of the Academy of Management*, Vol. 4, No, 3, 1961, pp. 174-188.

<sup>163</sup> Koontz, Harold y O'Donnell, Cyri, *Principles of Management*, McGraw-Hill Co, New York, 1976. Citado en Donnell, Jamer, Gibson, James y John Ivancevich, *Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models*. Texas, Business Publications Inc, 1981, p. 8.

## 7. Enfoque matemático.

*The Study of Administration* resulta ser el primer trabajo sobre ciencia de la administración en Estados Unidos,<sup>164</sup> a la cual se atribuye el hecho de sentar las bases de lo que posteriormente va a ser el desarrollo de la administración pública y privada de ese país.

El trabajo de Wilson resalta dos de los principales valores que retoma la administración norteamericana: “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el Gobierno y, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o esfuerzo”.<sup>165</sup>

Wilson define a la Administración como “la parte más obvia del Gobierno. En acción; es el aspecto más visible del Gobierno, el ejecutivo y el operativo. Es por su supuesto tan antigua como él mismo”.<sup>166</sup>

Es importante destacar que a través de estudios realizados por Taylor, Wilson llegó a la formulación de que cuatro principios básicos son el principal sostén de la nueva ciencia (como Taylor mismo lo denominaba), esto es, de la Gerencia Científica:

- Creación de una verdadera ciencia para cada elemento de trabajo que sustituya al sistema empírico.

---

<sup>164</sup> Guerrero afirma que a Wilson se le acredita, con toda justicia, “el haber elaborado el primer trabajo norteamericano sobre la ciencia de la administración y, por tanto, haber introducido de lleno a los académicos de su país en el cultivo de una ciencia prácticamente ignorada en los Estados Unidos, cuando ya concluía la última década del siglo XIX. Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública...*, op. cit. P 289.

<sup>165</sup> Wilson, Woodrow, *El Estudio de la Administración*, en Revista de Administración Pública, No. 44, INAP, México, 1980, p. 275.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, p. 276.

- Selección científica del trabajador, su posterior adiestramiento y enseñanza, mientras que en el pasado este escogía su propio trabajo y se adiestraba lo mejor que podía.
- Colaboración cordial entre los trabajadores y la dirección para asegurarse de que todo el trabajo se hará de acuerdo con los principios de la ciencia que se ha ido creando.
- Que exista una división casi por igual del trabajo y la responsabilidad entre la dirección y los trabajadores, ya que en el pasado, casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad se cargaban sobre los hombros de los trabajadores.<sup>167</sup>

Taylor no tuvo concepciones equivocadas en cuanto a su significado. “El *Management Científico* –dijo una vez en una manifestación ferviente-<sup>168</sup> no es ningún instrumento de eficiencia, no es un nuevo sistema de representación de los costes, no es ningún nuevo esquema de pago de salarios, no es ninguno de los instrumentos que se le ocurren al hombre cuando se habla de *Management Científico*”. “En su esencia, comporta una revolución mental completa por parte de los trabajadores e, igualmente, por parte de los que están en el lado del *Management*”.<sup>169</sup>

Al colocar la contribución de Emerson en su perspectiva histórica, puede acreditársele el hecho de haber codificado un grupo de principios que tuvieron por

---

<sup>167</sup> Taylor, Federick, *Principios de la Administración Científica*, Herrero Hermanos, México, 1993, p. 39.

<sup>168</sup> Taylor Federick, Hace referencia al documento: *Testimony before the Special House Comitee*.

<sup>169</sup> Brech, E. F., *Management: Su Naturaleza y Significado*, Oikos-Tau, Barcelona, 1969, p.43.

objetivo orientar las labores de gerencia y este intento, junto con la indudable fuerza de sus principios, sirvió para enfatizar la certeza con respecto a la naturaleza distintiva y universal de las funciones gerenciales. El enfoque de Emerson giraba en torno a la “preservación”; es decir, la eliminación del desperdicio en todas sus connotaciones: dentro de las organizaciones, en las actividades personales y más ampliamente, el desperdicio social como causa de la pérdida de valiosos recursos humanos, materiales y financieros.

“Un acuerdo complementario de conocimientos, el cual colocó un énfasis primario sobre amplios principios administrativos aplicables a los más altos niveles de la organización, estaba desarrollándose. March y Simon se refieren a este cuerpo de conocimiento como *“La Teoría de la Gerencia Administrativa”*. Otros escritores la llaman *“La Tradicional o Teoría Clásica de la Gerencia”*. Esta se enfoca sobre la estructura formal de la organización y la delineación de principios universales de la gerencia”.<sup>170</sup>

Es importante en Fayol el hecho de haber mencionado que la Administración es sólo una de seis funciones esenciales (técnica, comercial, financiera, de seguridad, de contabilidad y administrativa). Pero qué “importa no confundirla con la gerencia. Ejercer la gerencia es conducir a la empresa hacia su objeto, tratando de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales. La Administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia”.<sup>171</sup>

“El campo de la Administración Pública comenzó con un énfasis sobre gerencia. Los primeros textos enfatizaron

---

<sup>170</sup> Kast, Fremont y Rosenzweig, James, *Contingency Views of Organization and Management*, Sciences Research Associates Inc, Chicago, 1973. p. 4.

<sup>171</sup> Fayol, Henry, *Administración Industrial y Gerencial*, Herrero Hermanos, México, 1993, pp. 129-133.

muchos tópicos que la reciente Gerencia pública sostiene y que son citados como subdesarrollados en la *Teoría y Práctica de la Administración Pública*. White (1926,1927) y Willoughby (1927) enfatizaron el rol gerencia del administrador público en los procesos organizacionales internos tales como la configuración estructural y el diseño del trabajo, así como el rol generalista del ejecutivo público. Ellos consideraron a la gerencia de negocios como el modelo guía apropiado para la administración gubernamental (Waldo 1984)".<sup>172</sup>

White menciona que "se asume que la Administración como un proceso único y esencialmente uniforme en sus características. Su estudio debe empezar por su base gerencial en lugar de su base legal. Es un arte, pero se le da importancia a la tendencia a transformarse en ciencia. La Administración ha venido a ser, y seguirá siendo el corazón de los problemas del Gobierno moderno".<sup>173</sup>

White define a la Administración Pública como "el arte y la ciencia de gerencia aplicados a los asuntos del Estado".<sup>174</sup>

"La gerencia debe dedicarse al estudio científico, la Administración Pública es capaz de ser una ciencia libre de

---

<sup>172</sup> Rainey, Hal, *Public Management, Recent Developments and Current Prospects*, en: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, New Jersey, 1990, p. 171.

<sup>173</sup> White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York, 1926, Citado en: González, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana ...*, op. cit., p. 50.

<sup>174</sup> White, Leonard, *Administración Pública, Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, The Macmillan Company, New York, 1977. Citado por Galván, José, *Tratado de Administración General, Desarrollo de la Teoría Administrativa*, Trillas, México, 1994, p. 21.

valores, la misión de la Administración es economía y eficiencia”.<sup>175</sup>

Sostiene Willoughby que los negocios propios de la administración pública son distintos a los de la administración privada. Por tanto, aunque ha exigido que los empleados públicos sean vistos tan estrictamente como los de la empresa privada, no es posible asegurar que la eficiencia en el Gobierno sea igual a la de las compañías particulares. Hay dos razones que considerar:

1. La administración pública trabaja bajo el peso de consideraciones políticas, en tanto que la privada lo hace con referencia a la “competencia técnica”.
2. La empresa particular ofrecen incentivos para incrementar el rendimiento y el Gobierno no.<sup>176</sup>

“La plenitud de la ortodoxia, como ha sido llamada la administración pública, fue marcada por la publicación en 1937 de *Papers on the Science of Administration* de Luther Gulick y Lyndall Urwick. Este punto de referencia también marcó la plenitud del prestigio para la administración pública. Gulick y Urwick fueron confidentes del presidente Franklin D. Roosevelt y le aconsejaron sobre una variedad de asuntos gerenciales, sus Papers fueron un reporte para el Comité Presidencial sobre ciencia administrativa”.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Willoughby, William, *Principles of Public Administration*, John Hopkins Press, Baltimore, 1927. Citado por González Beauregard, op. cit., p 52.

<sup>176</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, op. cit., pp. 302-303.

<sup>177</sup> Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1989, p. 32.

“La gerencia pública puede ser vista como una cuestión empírica. Algunos sienten que es aún el mismo viejo *POSDCORB* de planeación, programación, administración de personal (*staffing*), dirección, coordinación, información (*reporting*) y presupuestación enseñados en los años 30. En el otro extremo están quienes conceptualizan el cambio en términos de vocabularios nuevos y diferentes, asociados con el análisis de políticas (*policy analysis*), la elección pública (*public choice*), la economía política o algún otro armazón conceptual innovador. El resultado es algo menos que una comunidad de estudiosos y practicantes quienes están de acuerdo con los términos básicos de su disciplina”.<sup>178</sup>

Se considera a Gulick y al Inglés Urwick como la cabeza de la Teoría Gerencial Administrativa, que en resumidas cuentas postula:

La organización es una manera de coordinar el trabajo a través de un sistema de autoridad.

1. La organización se conforma primero y entonces la gente adecuada es seleccionada para la organización.
2. La unidad de mando debe ser acatada porque “un hombre no puede servir a dos amos (jefes)”.
3. El tramo de control de los gerentes debería ser equitativamente limitado.
4. Las organizaciones podrían ser estructuradas por propósitos, procesos, clientelas o localización.

---

<sup>178</sup> Garson, David y Overman, Samuel, *Public Management Research in the United States*, Praeger, New York, 1983, p. 43.

5. La autoridad y la responsabilidad deben estar armonizadas, así la gente tiene autoridad para llevar a cabo los trabajos por los cuales ellos son responsables.
6. La cuestión qué es lo que hace el jefe ejecutivo, es contestada por el *POSDCORB*, unas siglas que ponen atención a los elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo.
7. El personal debería ser usado para ayudar a los ejecutivos en la consecución de sus funciones.

Dice Barnard que “las artes ejecutivas están altamente desarrolladas en el campo denominado tecnológico; están bien desarrolladas en los campos tecnológico-comerciales; están menos desarrolladas en las técnicas de la interacción humana y la organización”.<sup>179</sup>

El hombre, según Barnard, se interesa en las organizaciones por otras circunstancias: “él enfatizó la importancia de factores tales como el prestigio y poder, deseables condiciones físicas de trabajos, enorgullecerse de sus habilidades, lealtad, sentido de participación, asociación atractiva, amistad y recompensadoras relaciones sociales en el mantenimiento de la organización. Sin embargo, también reconoció que hombres diferentes son movidos por incentivos diferentes o una combinación en diferentes momentos”.<sup>180</sup>

A Barnard se le considera como uno de los pioneros en cuanto a la formulación de decisiones con elementos de racionalidad. Formuló la teoría de la autoridad donde se menciona que “el fino arte de las decisiones de ejecutivos consisten en no

---

<sup>179</sup> Barnard, Chester, *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Pres, 1968, p. 292.

<sup>180</sup> Pursley, Robert y Snortland, Neil, tomado de Barnard, Chester, *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Pres, 1968, p. 174.

decidir sobre cuestiones que no son ahora pertinentes, en no decidir prematuramente, en no formular decisiones que no pueden hacerse efectivas y en no formular decisiones que otros podrían formular”.<sup>181</sup>

Decía Barnard que “el papel del ejecutivo es administrar los valores de la organización”, y señalaba que los gerentes “son los forjadores de valores, preocupados por los bienes sociales de la organización”.<sup>182</sup>

“La Escuela de la Ciencia Gerencial (*Management Science School*) es una visión moderna de los primeros énfasis sobre la gerencia del trabajo. Su rasgo esencial es el uso de las matemáticas y estadística para ayudar a resolver problemas de producción y operaciones a través de la planeación y el control. Este cuerpo de literatura se enfoca en resolver problemas técnicos más que de comportamiento. La computadora ha sido de tremendo valor para el crecimiento de la importancia de esta escuela porque ha permitido análisis que previamente no fueron posibles debido a su complejidad”.<sup>183</sup>

“La Escuela de las Decisiones (con Ch. Barnard y H. Simon) tomó prestado mucho del enfoque de la ciencia administrativa popularizada por escuelas de administración de negocios. Se comprendió que los administradores, primariamente como formuladores de decisión, buscaran examinar cómo las decisiones son tomadas en el proceso administrativo. La escuela de las decisiones buscó

---

<sup>181</sup> Barnard, Chester, *The Functions of the Executive...*, op .cit., p. 175.

<sup>182</sup> Kliksberg, Bernardo, *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*, INAP, Madrid, 1989, pp. 45,46.

<sup>183</sup> Donnelly, Jamer, Gibson, James e Ivancevich, John, *Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models*, Business Publications Inc., Texas, 1981, p. 11.

concentrarse en la adopción y mejora de las Técnicas de Gerencia, tales como la utilización de teoría de sistemas, investigación de operación, teoría de juegos, teoría de la información, modelos, cibernética, análisis costo-beneficio, sistema de presupuesto por programas (*PPBS*) y técnicas de revisión y evaluación de programas (*PERT*)”.<sup>184</sup>

Desde la Segunda Guerra Mundial un creciente número de escritores de diversas disciplinas han fijado su atención al estudio de la gerencia y de las organizaciones en todas sus dimensiones y complejidades, un número de diferentes escuelas y enfoques han evolucionado.<sup>185</sup>

Los nuevos enfoques de la administración pública a partir de la década de los cincuenta, podemos destacar dos enfoques predominantes: el de política pública y el gerencial. En ambos encontramos concepciones teóricas de dirección y administración basadas en los principios de eficiencia.

“Sin embargo, al interior de la escuela de pensamiento sobre las decisiones surgieron divisiones. Aunque algunos grupos se adhirieron a las fuerzas racionales para ayudar a la toma de decisiones a través de la adopción de técnicas, otros se burlaron de tales ideas calificándolas como imprácticas e idealistas. El último grupo sentía que el medio ambiente de la formulación de decisiones administrativas en el sector público podría no utilizar tales técnicas. Los modelos de formulación de decisiones racionales, por lo tanto, se habían limitado en su aplicabilidad y utilidad. Tales conclusiones reestablecen los esfuerzos académicos en el

---

<sup>184</sup> Pursley, Robert y Snortland, Neil, citado por Barnard, Chester, *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Pres, 1968, p. 18.

<sup>185</sup> Richman, Barry y Farmer, R, *Management and Organizations*, Random House, New York, 1975, p. 30.

campo de la administración pública como válidos y divulgaron una nueva vida dentro de la tradición pluralista de la disciplina madre de la administración pública, la ciencia política, como una contribución significativa al estudio de la Gerencia pública”.<sup>186</sup>

“Uno podría decir que la organización de las estructuras para la gerencia pública, después de la Segunda Guerra, era el *POSDCORB* con la “CO” ampliamente expandida por las relaciones humanas y con una nueva sección de política adicional: *POSDCORB*. Sin embargo, el cambio fue más profundo, este se volvió claro en los años cincuenta con las contribuciones interdisciplinarias a la gerencia pública que fueron más significativas”.<sup>187</sup>

En 1959, Charles Lindblom<sup>188</sup> se interesa en cómo los gerentes y administradores formulan decisiones más que en las categorías de las decisiones, esto es, “salir del paso” (*muddling through*) o método incrementalista.

“El *policy analysis* obtuvo credibilidad a través de una asociación con aplicaciones gubernamentales. La falla de los enfoques sistémicos para encontrar las necesidades de los formuladores de decisiones gubernamentales había sido prevista por Lindblom (1959) y otros quienes habían enfatizado la inevitabilidad y deseabilidad de la negociación del ajuste partidista mutuo en los procesos de implementación”.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Pursley, Robert y Snortland, Neil, citado por Barnard, Chester, *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Pres, 1968, p. 48.

<sup>187</sup> Garson, David y Overman, Samuel, *Public Management...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>188</sup> Lindblom, Charles, *The Science of Muddling Trough*, P.A.R, Vol. 19, No. 2, Spring, 1959.

<sup>189</sup> Garson, David y Overman, Samuel, *Public Management...*, *op. cit.*, p. 58.

Intentando responder a la pregunta, ¿qué es actualmente la gerencia pública?, Overman y Garson mencionan que si el *policy analysis* es el principal llamado a ser el primer marco para organizar a la gerencia pública como un campo de estudio, esa pretensión descansa sobre las impresiones subjetivas de estudiantes contemporáneos de los negocios públicos.<sup>190</sup>

“La Nueva Gerencia pública tiene sus raíces intelectuales en el *policy analysis*, aunque en el lado político y organizacional del campo. Este hecho tiene implicaciones potencialmente poderosas para el contenido y pedagogías de la educación graduada para el servicio público. Esas implicaciones derivan, en parte, del contrato original entre la teoría económica y los programas de política pública. Situado detrás del contrato, había algo más que una tecnocrática actualización del tradicional *POSDCORB*: una incorporación de la investigación de operaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El contrato marcó el desplazamiento final de la ciencia política como la disciplina maestra de los negocios”.<sup>191</sup>

“Un bien específico cuerpo de teoría (principalmente teoría de precios y economía de bienestar), un sencillo modelo de elección (problemas, criterios, alternativas, resultados, decisiones) y un claro juego de técnicas analíticas por las cuales lo primero podría ser conectado a lo segundo (estadística, costo-beneficio, métodos de optimización)”.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> *Ibíd.*, p. 60.

<sup>191</sup> Elmore, Richard, *Graduate Education in Public Management: Working the seams of Government*, *Journal of Police Analysis & Management*, Vol 6, No. 1, 1986, p. 70.

<sup>192</sup> Nelson, Richard, *The Moon and the Ghetto*, Norton, New York, 1977. Citado en Elmore, Richard, *Graduate Education in Public Management...*, *op.cit.* pp. 71,72.

Durante los años 60 y 70 aquellos quienes se acercaron a la pregunta de ¿qué es la gerencia pública?, buscaron proveer alternativas para el POSDCORB, las cuales fueron muchas: relaciones humanas, análisis de sistemas, administración genérica, elección pública, la nueva administración pública y el análisis de la *policy* fueron los principales contendientes. Cada una enfocó aspectos de gerencia pública que habían sido descuidados antes de la guerra. Cada una aportó nuevas terminologías y categorías para organizar el crecimiento de la literatura sobre gerencia pública, pero ningún esquema conceptual se convirtió en universalmente aceptado.

Podemos añadir a esta lista de materias interesadas en la gerencia pública a la teoría de la organización, ya que Henderson llegó a considerar en estos años que dicha teoría debería ser la piedra de fundamentación de la administración pública, y por tanto, de la gerencia pública.<sup>193</sup>

“Diversos intentos de rediseñar y adaptar las organizaciones públicas a la “turbulencia” del ambiente social, económico y político de la sociedad norteamericana de esa época y el foco de estudio de la disciplina, se reorientaron desde las perspectivas predominantemente gerenciales y decisionales hacia los análisis de política pública y la teoría de la organización”.<sup>194</sup>

La certidumbre burocrática de Weber, la única forma de la gerencia científica, los principios de la administración y los énfasis sobre las relaciones humanas, fueron rebasados por la complejidad y singularidad del mundo real de las organizaciones.

---

<sup>193</sup> Henderson, Keith, *Emerging Synthesis in American Public Administration*, Asia Publishing House, New York, 1966. También había que analizar la amplia literatura que se generó en este tiempo alrededor de esta relación, por ejemplo: March y Simon (1958) *Organizations*; Cyert y March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*; March (1965) *Handbook of Organizations*; Thompson (1967) *Organization in Action*; Bennis (1967) *Organizations of the Future etc.*

<sup>194</sup> Santana, Leonardo, *La Situación de Actual del Estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: Síntesis y Perspectivas*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 4, 1991, p. 182.

“Subsecuentemente, esta expresión fue tomada en el contexto del sector público y los autores en el campo de la gerencia pública comenzaron a pensar que una de las tareas de los funcionarios públicos de alto nivel era cambiar la vieja cultura del asesoramiento y de la reglamentación en favor de un mucho más sensible y proactivo estilo. Así, Metcalf y Richards (1987) afirmaron que los valores centrales giran en torno a los que la cultura de la gerencia pública podría desarrollar, incluyendo el conocimiento, la experimentación, la adaptabilidad y flexibilidad. La necesidad de esos valores surge de la proporción de cambio con la cual los gobiernos se las tendrán que arreglar en el futuro”.<sup>195</sup>

Richard Stillman<sup>196</sup> resalta que en Estados Unidos, durante los 80's y 90's, no se puede distinguir una tendencia única sobre administración pública. Las obras que sobre dichos funcionarios de alto nivel elaboraron los formadores de funcionarios y los que están en formación.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Pollit, Christopher, *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Great Britain, 1990, p. 24.

<sup>196</sup> Stillman, Richard, *Preface to Public Administration: A Search for Trends and Directions*, St. Martin's Press, New York, 1991, pp 23-35.

<sup>197</sup> Kettl, Donald, *The Perils and Prospects of Public Administration*, en *Public Administration in Action, Readings, Profiles & Cases*, Robert B Denhart y Barry Hammond, Pacific Grove, Brooks/Cole, California, 1992, p. 15.

### 2.1.1 ESTADO DEL ARTE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

Una de las mayores transformaciones que viven los Estados de la actualidad, se centra en el cuestionamiento de su capacidad de gobierno. No se discute su existencia misma, ya que el Estado es una de las instituciones más antiguas y probablemente, la única capaz de resolver los grandes problemas que enfrenta la humanidad. La crítica hace énfasis en la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada, oportuna y con limitados recursos, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante. La administración pública como la parte más visible del gobierno, tiene uno de sus mayores retos: constituirse en un factor de desarrollo y no en un obstáculo para consolidar el desarrollo económico y social de las naciones.

La nueva gestión pública se origina como un dispositivo conceptual en el cual Hood y Jackson encuentran una relación entre el cameralismo y la nueva gestión pública, al menos en siete aspectos esenciales: 1) el uso del término "administración pública"; 2) el acento en la tecnología administrativa como clave de una administración pública eficaz; 3) la idea de que la ejecución puede y debe separarse de las altas políticas; 4) la noción de austeridad es la reina de las virtudes administrativas, y la importancia central otorgada al sistema financiero del Estado; 5) la preferencia por evitar la administración estatal directa de transacciones o procesos complejos; 6) la naturaleza esencialmente jerárquica y centralista de ambas escuelas en la práctica y 7) la ausencia de cuestionamiento de los parámetros del orden social y político dentro del cual opera la administración pública.<sup>198</sup>

Por otro lado, la nueva gestión pública integra seis elementos que constituyen un factor de aceptación, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

---

<sup>198</sup> Hood, Christopher y Jackson, Michel, *La Argumentación Administrativa*, CNCPyAP-FCE, México, 1997, pp. 293-294.

1. *Simetría*: la nueva gestión pública corresponde al deseo de cambio en las modas administrativas, del surgimiento de algo nuevo, como una "nueva apariencia" diferente a las ideas de la planeación y la ingeniería social de los años de 1960 y 1970. Un ejemplo muy claro es el surgimiento en Nueva Zelanda de la nueva gestión pública debido a la crisis de las divisas y el cambio del gobierno en 1984.
2. *Metáfora*: la metáfora principal de la nueva gestión pública es la de dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada. Es discutible que la nueva gestión pública cambió la realidad del trabajo gubernamental en los más mínimos detalles. Esta transformación puede verse en el lenguaje político de los altos funcionarios, quienes dejaron de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los gestores de corporaciones privadas.
3. *Ambigüedad*: como señala Pollitt (1985) la retórica del "desempeño" como un *leitmotiv* de la nueva gestión pública es un concepto vago y polifacético que trasmite un gran conjunto de significados potenciales (eficiencia, economía, eficacia, calidad, disponibilidad o satisfacción del consumidor) Por lo tanto el "mejoramiento del desempeño" puede interpretarse como un código de la parsimonia financiera (mejora el desempeño financiero) y, al mismo tiempo, como un código de la calidad del servicio. Lo mismo se aplica a la 'responsabilidad' y a la 'excelencia', tan invocada por Peters y Waterman (1982).
4. *El bien público y los intereses privados*: La nueva gestión pública se presenta como una fórmula para el beneficio colectivo. Éste residía en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales objetivos se obtendrían como resultado de una administración pública profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la nueva gestión pública como la privatización,

la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos. Cabe señalar que muchos de los supuestos beneficios públicos de la nueva gestión pública son improbables y cuestionables; resulta fácil demostrar los beneficios privados y semiprivados de esta corriente que por cierto no figuran en sus argumentos justificativos.

5. *La selectividad en la argumentación:* La nueva gestión pública recurría típicamente a la cita de ejemplos, autoridades y máximas. Su defensa abundaba en anécdotas acerca de las fallas o los desperdicios extravagantes en la “antigua” administración pública.
  
6. *La eliminación de la duda:* La nueva gestión pública era vulnerable a la duda porque no había demostrado sus afirmaciones; que el cambio a la corporativización y la privatización beneficiaba principalmente a los administradores públicos y políticos; que la parcialidad descentralizada de la “libertad de escoger” era incompatible con la parcialidad centralista de la “libertad para administrar”; que sus defensores tendían a sugerir comparaciones inconsistentes con el sector privado; que el concepto de “responsabilidad” era empobrecido y apolítico.<sup>199</sup>

De acuerdo con Hood, Jackson y Aucoin la nueva gestión pública se caracteriza, en términos generales por la defensa de: 1) un cambio en las *políticas* a la *administración*, 2) un cambio de la *agregación* a la *desagregación* en la organización del servicio público, 3) un cambio de *planeación y el bienestar que brinda el servicio público* al énfasis en la *reducción de costos y la disciplina laboral*; 4) un cambio de proceso a la producción en los mecanismos de controles

---

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 309, Los autores señalan que la idea de modulación de la administración pública, según la receta de la “excelencia” aconsejada por Peters y Waterman, era vulnerable a la duda porque todos los casos eran estadounidenses, de modo que las lecciones que pudieran extraerse de ellos fallarían.

y responsabilidades; y 5) un divorcio de la provisión y la producción (o la entrega) en la política pública.<sup>200</sup>

Tanto Aucoin como Hood fueron ampliamente percibidos como exponentes de los grandes puntos sobre los cambios contemporáneos en la organización y en la gestión de la rama ejecutiva del gobierno en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda: en primer lugar, que un cambio en las doctrinas administrativas aceptadas tuvo lugar durante los años 80; en segundo lugar, que dichos cambios fueron parte integral de las tendencias internacionales de la gestión pública; y en tercer lugar, que los argumentos presentes tras estas ideas deberían ser analizados y evaluados.<sup>201</sup>

Lo que está ocurriendo en la mayoría de los países occidentales, dotados de un sistema administrativo altamente institucionalizado, es un cambio de énfasis en los diseños organizativos para la gestión pública. Esta internacionalización de la gestión pública se desarrolla en paralelo de la internacionalización de las economías públicas y privadas. Consecuentemente, no es del todo inesperado que los gobiernos hayan buscado aprender no sólo de otros gobiernos, sino también de las experiencias en la gestión privada.<sup>202</sup>

La propuesta de Aucoin busca integrar una agenda para el estudio comparativo (base esencial para el conocimiento administrativo y político) que constituye una posibilidad realista, como lo demuestra el reciente interés de los gobiernos miembros de la OCDE por la gestión pública comparada. Es necesario, encontrar marcos conceptuales que permitan determinar qué factores en el diseño institucional y en la gestión pública merecen ser analizados en vías de redescubrir nuevas formas de manejo gubernamental.

---

<sup>200</sup> Hood, Christopher y Jackson, Michel, *op. cit.*, p. 289.

<sup>201</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>202</sup> Aucoin, Peter, *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, paradoxes and Pendulums*, in *Governance*, Vol. 3, No. 2, 1990, p. 513.

Bajo la premisa de que la administración pública se ve rebasada por la realidad, como producto de la evolución de las instituciones surge la gestión pública sustentada teóricamente por las escuelas de políticas públicas y las escuelas comerciales ambas con puntos divergentes y comunes.

En general uno de los puntos de vista de la teoría de la Gestión Pública es que diversos organismos lleven sus relaciones entre los niveles jerárquicos, entre sus departamentos y entre individuos de manera horizontal y flexible para que de esta forma, las dependencias sean más ágiles en su acción y se adaptan mejor al contexto.

Otro punto importante es que “la teoría de la gestión pública debe esforzarse por sistematizar la descripción de situaciones y explicar como una acción eficaz de parte de los administradores públicos varía en dichas situaciones”.<sup>203</sup>

“Desde el punto de vista teórico, la gestión pública representa una orientación o un campo de interés que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, independencia mundial y rápido avance tecnológico”.<sup>204</sup>

Sin duda se puede afirmar que la gestión pública es la acción del gobierno implementando diferentes técnicas y métodos que conllevan a elevar los niveles de eficiencia y eficacia; parte complementaria de la administración pública a la

---

<sup>203</sup> *Ibidem.* p. 54.

<sup>204</sup> Sánchez, González José Juan, *Modelos de la Gerencia Social*, Revista IAPEM, No. 47, septiembre-diciembre, abril 2001, p. 21.

cual provee de elementos teóricos y prácticos para que las demandas de la sociedad sean atendidas de manera satisfactoria.

Las propuestas de la nueva gestión pública son tan amplias y variadas como su utilización. En estas se encuentran desde instrumentos, técnicas o tecnologías, que por su propia naturaleza tienen un éxito circunstancial y cambian con extraordinaria rapidez, así como propuestas acerca de la mejor manera de vincular las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos con relación a la provisión de bienes públicos.<sup>205</sup>

Estos planteamientos se encuentran entre las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) que, en su conjunto, tienen la pretensión de construir alternativas a los modelos tradicionales de gestión pública. Sujetas a una amplia discusión se presentan de manera sucinta.

1. *Reducción del tamaño del sector público*: El principal postulado de la nueva gestión pública es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. La privatización es la herramienta más recurrente para justificar la ineficiencia del sector público y la supuesta superioridad del mercado para asignar recursos. El planteamiento de los promotores de la nueva gestión pública es que existe un excesivo intervencionismo estatal que busca propiciar un mayor control de la burocracia, el cual tiene un efecto pernicioso que desactiva la libre competencia en el mercado.
2. *Descentralizar las organizaciones*: Una de las aspiraciones más inmediatas de los reformadores ha sido terminar con el supuesto gigantismo de las organizaciones públicas. La descentralización tiene como propósito central

---

<sup>205</sup> Olías de Lima, Gala Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp.13-28. Señala que: "Más difícil es intentar sistematizar el contenido y las orientaciones predominantes de la NGP. Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, con la idea de Gerencia pública estamos invocando un conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero de más que discutible coherencia, que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la nueva administración pública".

acercar las organizaciones a los ciudadanos, aproximarse a sus necesidades y aspiraciones. La proximidad a los ciudadanos significa también llevar los centros de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean.

3. *Jerarquías aplanadas*: Descentralizar las organizaciones públicas es una parte del proceso de cambio en la nueva gestión pública; eliminar la abundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente paso. La idea central es aplanar las organizaciones (disminuir los niveles jerárquicos). También tiene otros efectos en la mejora interna de la gestión: los trámites se acortan y el tiempo necesario para completar los procesos se reducen sensiblemente.
4. *Ruptura del monolitismo y especialización*: Implícita en las propuestas anteriores está la idea de poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno; el instrumento idóneo es la idea de la agencia. El sistema de agencia implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Su característica es la autonomía y el establecimiento de objetivos claros, los cuales se comprometen por medio de vínculos contractuales bajo criterios de racionalidad económica.
5. *Desburocratización y competencia*: El nuevo modelo es también una ruptura con los métodos burocráticos de gestión de los asuntos públicos y la producción de bienes y servicios. El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre de los procedimientos, el formalismo e irresponsabilidad característicos de la burocracia, que en su momento aseguraron la regularidad, estabilidad y legalidad en la prestación de los servicios públicos. En la actualidad, constituyen un obstáculo en un entorno cambiante y dinámico. La quiebra del monolitismo es también la

quiebra del monopolio y la coherencia burocrática. En contrario, la nueva gestión pública propone la fragmentación, que distintas organizaciones compitan por recursos, servicios y clientes.

6. *Desmantelar la estructura estatutaria:* Uno de los obstáculos tradicionales y reiterados para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria de los empleados públicos. La gestión de personal, una de las variables sobre las que más énfasis están poniendo las nuevas tecnologías, requieren de instrumentos claramente incompatibles con la función pública. Las propuestas de la nueva gestión pública afectan a dos aspectos: la estabilidad en el empleo y las retribuciones. El principio del puesto y retribución deben ir unidos, pues ignora la relación existente entre desempeño y motivación.
7. *Cientelización:* La Nueva Gestión Pública ha traído una visión del usuario de los servicios públicos. La noción de cliente, promovida por los reformadores, implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. La introducción del concepto de cliente como innovador y renovador del servicio, se ha hecho dentro de la polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra.
8. *Evaluación por resultados:* Una de las características de la Nueva Gestión Pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicional, este se refiere al control de legalidad y financiero contable y su reemplazo por la evaluación de resultados. Esta última pone el acento en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.
9. *Gerentes públicos o manager:* La idea central del gerencialismo se resume en la frase "dejar que los gerentes públicos gestionen". Esta afirmación supone un cambio en la relación entre políticos y gestores, la cual tiene

como propósito separar la política de la administración. Se supone que liberados de las distorsiones intervencionistas de los políticos, los gestores públicos pueden concentrar su atención en "lograr que las cosas se hagan".

10. *Responsabilidad*: El tema de la responsabilidad es uno de los elementos centrales de la nueva gestión pública. En este panorama el gestor público no tiene incentivos distintos a los del mercado, por lo que se guía por el propio interés que tiende a buscar las oportunidades para el servicio y su propia promoción. La capacidad para decidir qué y cómo debe hacerse, implica rendición de cuentas y responsabilidad por la gestión. El gestor público responde ante las autoridades que le nombraron que son las que legítimamente ostentan el poder y la responsabilidad.<sup>206</sup>

11. *Potenciación de gestores y clientes*: Enlazada con el fortalecimiento de la idea del líder innovador, capaz de identificar oportunidades internas y externas, así como gestionarlas, los promotores de la nueva gestión pública han acuñado un nuevo concepto: la potenciación o capacitación (*empowerment*). Potenciar o capacitar a los gerentes o a los ciudadanos, es reconocer capacidades para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público.

En suma, la Nueva Gestión Pública actúa más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio. Más que un modelo, se

---

<sup>206</sup> Olías de Lima, Gala Blanca, *Ibidem pp. 13-28*. Esta autora señala que: "Coherentemente con sus postulados la NGP desplaza la rendición de *cuentas* del ámbito político al del consumo y traslada las obligaciones de la administración a la esfera del mercado. Son los clientes de los servicios públicos los que deben evaluar los servicios que se prestan y, por tanto, el éxito o el fracaso de la gestión. El árbitro del interés público no es político, ni el gestor, es el ciudadano en su versión de cliente o consumidor de los servicios públicos. En última, tanto la legitimidad del Gobierno como la de la administración la misma fuente, el consentimiento de los ciudadanos".

trata de un *contra modelo* en el sentido de un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones cuya finalidad es acabar con un modelo específico: el burocrático.<sup>207</sup>

La Nueva Gestión Pública responde como una ideología propiciando una sola respuesta -contenida en la gerencia pública- frente a la diversidad de los problemas y las situaciones.

En una perspectiva similar, Longo y Echevarria señalan que deben establecerse claramente los cambios producidos por la nueva gestión pública.<sup>208</sup> En primer lugar, la NGP no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del Poder Ejecutivo; es decir, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación. En segundo lugar, tampoco abarcaría cambios en el papel del Estado a través de una modificación extensiva o restrictiva de sus responsabilidades ante la sociedad; esto sería el cambio de reformas sustanciales a partir de políticas públicas.

El énfasis de los reformadores bajo la visión de la Nueva Gestión Pública, al margen de los cambios en la política económica, ha sido incrementar la eficiencia y la eficacia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores externos e internos a una mayor racionalidad económica.

En casi toda la literatura de los países industrializados encontramos trabajos e investigaciones referentes al nuevo *management* público y a la reinención del Gobierno; el primero se inició en la década de los sesenta y su literatura continuó

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>208</sup> Longo, Francisco y Echevarria, Koldo, *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*, Peter Spink et al., *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD, Caracas, 2001, p. 101.

con Marine (1971), Frederickson (1980), Waldo (1971) y Frederickson y Chandler (1989); en cambio el segundo (la reinención del Gobierno) comenzó en la década de los noventa con Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992) y con el informe del *National Performance Review* (1993) que adoptó la administración Clinton.

Aunque ambos movimientos conceptualizan de forma similar a la organización, la racionalidad, la metodología y la epistemología, para el nuevo manejo público son temas de primera importancia. Frederickson de manera muy interesante comparó estos dos movimientos e indicó que reinventar al Gobierno tiene un fuerte compromiso con el mercado para suministrar los servicios públicos, lo mismo que con los mecanismos para la elección individual; se trata de una política electoral popular más radical que el movimiento del nuevo *management* público.

El neomanejo público motiva a los cambios incrementales sutiles, siguiendo las prácticas de la gerencia democrática y la equidad social; en cambio, los resultados esperados de la reinención del Gobierno van más lejos: son carreras cortas que aumentan la eficiencia y tienen grandes alcances en los costos de la capacidad administrativa y la equidad social.<sup>209</sup>

El autor de referencia hace una comparación de estos dos movimientos en seis dimensiones: concepto de cambio, concepto de relación y capacidad para hacer las cosas por uno mismo; teorías de la racionalidad, estructura y diseño organizacional; teorías de la gerencia y liderazgo; epistemología, metodología y expedición de valores.

Como se aprecia, el término reinventar el Gobierno se refiere a la Nueva Gestión Pública en busca de reformas y cambios. Los especialistas desarrollan un marco conceptual que ha servido como vehículo para sintetizar y expresar tanto las ideas como las recomendaciones de diferentes escuelas relacionadas con la forma

---

<sup>209</sup> Frederickson, H. George, *Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration*, en *Public Administration Review*, University of Kansas, Vol. 56, No. 3, mayo/junio 1996.

como la administración pública debe cambiar; algunas de estas ideas son mediante la elección pública (*public choice*), la privatización la apertura de mercados, la calidad total gerencial y los procesos de reingeniería, entre otras.

Este marco de referencia lo adoptó la administración Clinton por medio del *National Performance Review*; para Kamensky se trata de un acercamiento a la insatisfacción pública con el Gobierno federal estadounidense y con las necesidades de cambiar su administración.<sup>210</sup>

El *National Performance Review* se desarrolló en dos etapas: la primera es la que se refiere a la administración y a la manera cómo el Gobierno trabaja; en su segunda etapa se aboca a la importancia de las *policies* y a lo que hacía el Gobierno para su implementación. Este programa puede analizarse en términos de lo que hace el Gobierno para trabajar mejor y a bajos costos. Aunque también puede verse en términos de las oportunidades tácticas que presentan los actores en múltiples campos del interés público.

Thompson e Ingranham nos dan a conocer los resultados de sus investigaciones en los laboratorios de reinención que se establecieron en las diversas agencias federales y en las organizaciones políticas relacionadas con su desempeño. Sus recomendaciones muestran que los productos de los procesos de cambio en la organización ocurren en función del comportamiento de los propios intereses individuales, lo que confirma el valor de los modelos políticos para entender los cambios de los procesos organizacionales.<sup>211</sup>

En todos los informes del *National Performance Review* se aprecia la insistencia por efectuar cambios políticos para que el Gobierno trabaje mejor y con menos costos. La estrategia se lleva a cabo estableciendo nuevos contratos de servicios

---

<sup>210</sup> Kamensky, John M., *Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform*, en *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 3, mayo/junio 1996.

<sup>211</sup> Thompson, James R., and Ingraham, Patricia W., *The Reinvention Game*, en *Public Administration Review*, Syracuse University, Vol. 56, No. 3, mayo/junio 1996.

a los clientes, de donde los administradores se ven obligados a tener con los contribuyentes con la misma sensibilidad y consideración que se supone las empresas privadas tienen con sus clientes.

Diversos autores han hecho interesantes críticas y señalado las limitaciones de este paradigma. Por lo mismo, Dilulio, Garvey y Kettl sugieren hacer una revisión del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública, ya que es necesario separar lo que el Gobierno debe hacer de lo que hace bien; desde el punto de vista de estos autores, lo que los críticos llaman desperdicio, fraude o abuso muchas veces son programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada. Nadie debería sorprenderse de los resultados o cuando se cambian las estrategias para reacomodar esferas de influencia.<sup>212</sup>

Overman y Boyd, lo mismo que Caballero y Arellano, señalan que la mayor parte de los trabajos del modelo posburocrático y de reinventar el Gobierno están sustentados en casos de aplicación exitosa de la mejor práctica de investigación; sin embargo, esta metodología plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales basados en la concepción de situaciones concretas.<sup>213</sup>

Las propuestas descritas no abundan metodológicamente en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudinales y culturales, entre otros) ni tampoco en las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, básicos para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado.

---

<sup>212</sup> Dilulio, J. G. Garvey y D. Kettl, *Improvent Government Performance and Owner's Manual*, D.C., The Brookings Institution, Washington, 1993; citado por Arellano Gault, David, "Gestión pública en los Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE), Vol. IV, No. 1, primer semestre de 1995.

<sup>213</sup> Overman, S.E. y K.J. Boyd, *Best Practice Research and Posburocratic Reform*, en *Journal of Public Administration Research and Theroy*, Vol. 4, No. 1, 1994; Caballero, Enrique y David Arellano, *Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica*, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. II, No. 1, México, 1993; citados por Arellano Gault, *op. cit.*, p. 135.

Por su parte Arellano Gault asegura que Max Weber planteó que la burocracia es una forma técnico-ideal de dominación donde la obediencia se da en la medida en que el aparato administrativo interpreta que las órdenes que provienen de una entidad impersonal y legal; gracias a esta impersonalidad la democracia puede decidir con neutralidad, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal pretende ser sustituido por otro en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria; por lo tanto, la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria.<sup>214</sup>

Lo que preocupa al movimiento de reinventar el Gobierno es encontrar la manera de recuperar la eficiencia de las acciones del Gobierno y no de saber como democratizar sus contenidos. No estamos ante un cambio de paradigma gubernamental sino ante un intento de resolver los límites de la racionalidad burocrática, los cuales se ubican en el mundo de la eficiencia, nunca en el de la democracia.

La reforma estatal busca incentivar los “cambios” necesarios en todos los niveles conceptuales y tangibles del Estado. Una parte fundamental en los procesos de reforma es el Gobierno, entendido en dos sentidos: 1) como el conjunto de órganos a través de los cuales el Estado ejecuta sus acciones, 2) como el conjunto de acciones que el Estado realiza a través de sus organismos con dirección hacia la sociedad.

Una reinterpretación de lo que significa el “Gobierno” como conjunto de organismos que posibilitan las acciones del Estado en la sociedad y del “Gobierno”

---

<sup>214</sup> Arellano, Gault David, *De la Administración Pública a la Gestión Pública, Cinco Dilemas*, Revista Conmemorativa del Colegio, 25 Aniversario, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, México, 1999, p. 136.

como conjunto de actividades estatales que, a través del Gobierno, llegan a la sociedad.

Otros elementos intervienen en el intento por redefinir al Gobierno. “La administración pública ha sido definida como la totalidad que engloba el órgano actuante del Estado; pero éste ha quedado al margen de la definición, y el Gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación, queda definido como una maquinaria formal dotada de poder público”<sup>215</sup> “... el Estado se organiza en Gobierno y éste, al actuar asume por hecho, el carácter de administración pública que va a relacionar al estado y la sociedad”.<sup>216</sup>

Aguilar Villanueva menciona que “...se trata de una reforma administrativa, del estilo de gestión pública, aunque a diferencia de los intentos del pasado, cambia el Gobierno, no el Estado”.<sup>217</sup>

Enfatizar una reforma en el Gobierno es plantear cambios al interior del aparato estatal que se reflejen hacia la sociedad. La sociedad ha cambiado y sigue cambiando a pasos agigantados, lo que ha obligado al Estado y su aparato gubernamental a cambiar. Por ello, los cambios necesarios se plantean a partir de lo que es más común a la sociedad: el Gobierno.

Kliksberg, menciona que “...normalmente no hay un tal Estado visible como conjunto homogéneo e integrado. La realidad usual es la de un aparato público conformado por

---

<sup>215</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista...*, op. cit., p. 37.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>217</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Por un Estado con los Pies en la Tierra*, en Revista Examen, año 2, No. 13, CEN, PRI, Junio 1990.

diversos estados. Uno es el estado de la Presidencia de la República y la burocracia central, otro es el estado constituido por los institutos descentralizados, uno más el estado constituido por las empresas públicas, un cuarto estado es el integrado por regiones y municipios. Se suma un estado mixto constituido por desarrollo, conjuntos de la sociedad civil y el Estado”.<sup>218</sup>

Se habla de reformar al Gobierno por que es éste el que toma la responsabilidad de aliviar esa sobrecarga de demandas que ha generado la llamada crisis de gestión gubernamental. A partir de los años cincuenta, una de las escuelas con mayor potencial como lo es la de política pública comenzó a analizar los problemas del Gobierno.

“La orientación de *Policy* fue fundada por un grupo de científicos sociales con el propósito de introducir mayor dosis de calidad al desempeño gubernamental”.<sup>219</sup> “Lo propio y esencial del análisis de políticas públicas es la exigencia de racionalidad y publicidad en la acción de los Gobiernos”.<sup>220</sup>

Yehezkel Dror delimita el problema de la obsolescencia gubernamental en tres puntos principales:

---

<sup>218</sup> Kliksberg, Bernardo, *Problemas Estratégicos en la Reforma de Estado en la Década de los Noventa*, en Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II, INAP, 1991, pp. 14-15.

<sup>219</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*, en *Revista del Colegio, La Reforma del Estado*, CNLCP y AP, AC, Tomo II, Marzo, 1992, p. 50.

<sup>220</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Política Pública y Gobierno del Estado*, en *Revista del Colegio*, CNLCP y AP, AC., Año II, No. 4, octubre 1990, p. 248.

1. Casi todos los gobiernos contemporáneos sufren de un decremento en su capacidad de mando, donde las situaciones contemporáneas son menos manejables y las dificultades funcionales van en aumento.
2. La reducida capacidad gubernamental puede explicarse y se relaciona a una serie de variables cambiantes e interrelacionadas, que incluyen; crecientes demandas públicas de mejor desempeño gubernamental, creciente complejidad en actividades gubernamentales, tendencias hacia la no legitimación de lo gobiernos, cambios en la naturaleza de los problemas tratados con los gobiernos y los entornos en los que funcionan, nuevos desarrollos ideológicos etc.
3. Los gobiernos contemporáneos padecen de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, al mismo tiempo se rezagan en lo referente a los conocimientos que se encuentran a su disposición y en la manera en que pueden manejar dicha sobrecarga. Todos los gobiernos contemporáneos padecen ciertos grados de obsolescencia gubernamental.<sup>221</sup>

Ante esa problemática se plantea una redefinición –una reforma- del Gobierno donde la complejidad, la extrema incertidumbre, un mercado fuerte y una sociedad dinámica sean los marcos de referencia de base. Para ello, actualmente y de manera novedosa se plantean tres líneas prepositivas sobre las que se analiza y discute el problema de la reforma de Gobierno: a) el paradigma “posburocrático”, b) el “rompimiento con la burocracia”, c) el “reinvento del gobierno”.

Tales tendencias son de gran importancia ya que están marcando los rumbos por donde se postulan las reformas de los sectores públicos en el mundo. Esto, basado en una serie de principios esquematizados a partir de la situación actual de los Gobiernos y de lo que debieran ser.

---

<sup>221</sup> Dror, Yehezkel, *La Obsolescencia Gubernamental*, Revista de Administración Pública, No. 36, INAP, México, 1978, pp. 21-23.

## 2.2 MODELOS CONTEMPORÁNEOS DE GESTIÓN PÚBLICA.

La configuración conceptual de la nueva gestión pública deriva del proceso de globalización, como resultado de la búsqueda de estandarización de la administración pública, de cada país, bajo un mismo esquema de organización y funcionamiento, mediante la implementación de la nueva gestión pública, para dar movilidad y credibilidad a las acciones gubernamentales.

La idea de modelo es inteligible a través de estructuras simbólicas. Cuando un hombre desea conocer, piensa, por medio de símbolos adecuados en grado y medida, la forma en que están distribuidos los objetos reales de estudio, pues "conocer siempre quiere decir omitir y seleccionar". Un modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. Símbolo es una orden para hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinados, o bien, un conjunto específico de cosas o eventos, en tanto que las reglas operativas son los instrumentos mediante los cuales los modelos realizan directamente la producción del conocimiento. Esencialmente, el modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio.<sup>222</sup>

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra, como lo identifican en su momento David Osborne y Ted Gaebler, quienes visualizan el deterioro gubernamental al identificar la falta de credibilidad y confianza en el gobierno lo que genera una parálisis de la burocracia pública; la sociedad permanece inmóvil y sin fuerzas para avanzar.<sup>223</sup> Es patente aquí un problema de implementación, pues la administración pública es incapaz de continuar sus labores. La propuesta

---

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 41. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>. pp. 40-42

<sup>223</sup> Osborne, David and Ted, Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc. New York, 1992, p. 1. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No. 3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

central del modelo gestionario radica en hacer implementables los propósitos de una "buena" administración gerencial, esto, luego de desechar un modelo de "mala" administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático.

Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia *policy-management*. Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación -la gestión privada-. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de *policy* debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.

Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, pues toda acción iniciada es lo que da lugar a la implementación, que se encamina hacia "el punto final". Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque está en marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última instancia sus problemas

de implementación radican en su incapacidad para continuar, más que por la ineptitud para comenzar.<sup>224</sup>

### **2.2.1 MODELO GERENCIAL PARA LA REINVENCIÓN.**

Osborne y Ted Gaebler, proponen en 1992 en *“Reiventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”*. Una tesis simple:

“El tipo de Gobierno que se desarrolló durante la era industrial con su perezosa y centralizada burocracia, su preocupación con el dominio, regulación y sus jerárquicas cadenas de mando, ya no trabaja bien. Llevaron los (gobiernos) a cabo grandes cosas en su tiempo, pero alguna vez se alejaría de nosotros. Se volvieron hinchados, derrochadores e inefectivos. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, ellos fallaron en cambiar con éste. Las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los 30 y 40 simplemente no funcionan bien en los rápidamente cambiantes, ricos en información e intensivos conocimientos sociedad y economía de los 90”.<sup>225</sup>

La complejidad, donde una “reinvencción” del Gobierno es inevitable, Osborne y Gaebler afrontan la situación preguntándose: “Si la empresa se esfuerza por elevar la productividad cada año, ¿por qué no habría de hacer lo mismo el Gobierno?”. Con esta pregunta se aventura a introducir toda una serie de principios e ideas que, a la vez que critican algunas malas actuaciones del Gobierno, postular ideas prácticas basadas en estudios de caso.

---

<sup>224</sup> Pressman, Jeffrey and Wildawsky, Aaron, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984, pp. XXI-XXII. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No. 3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>225</sup> Osborne, David Gaebler, Ted, *Reiventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley Publishing Co., New York, 1992, pp. 11-12.

1. El reinvento del aparato gubernamental está pensado con el fin de generar un Gobierno de tipo empresarial (*entrepreneurial government*).<sup>226</sup> Hay que hacer referencia a que el Gobierno no puede ser operado como un negocio. “El Gobierno y los negocios son instituciones fundamentalmente diferentes. Los dirigentes de negocios se orientan por el motivo de la ganancia; los líderes gubernamentales se orientan por el deseo de ser reelegidos. Los negocios obtienen la mayoría de sus recursos de sus clientes; los gobiernos obtienen la mayoría de sus recursos de los contribuyentes. Los negocios son usualmente impulsados por la competencia; los gobiernos usualmente son monopolios”.<sup>227</sup>
2. El reinvento del Gobierno está basado principalmente en la profunda problemática que representan las negativas actitudes de gran mayoría de los funcionarios del sector público.<sup>228</sup>
3. Hace referencia a un aparato gubernamental complejo que enfrenta situaciones cada vez más difíciles de afrontar y resolver.<sup>229</sup>
4. El hecho de que el Gobierno oriente sus objetivos y funciones hacia el cliente-usuario cumple con dos fines principalmente: 1) Genera la innovación y motivación constantemente requeridas. “...la innovación ocurre

---

<sup>226</sup> “Empresarial (*entrepreneurial*) no significa “con fines de lucro”. La palabra está bastante más lejos que eso. Un empresario cambia recursos fuera de un área de baja productividad y rendimiento mínimo hacia un área de más elevada productividad y mejor rendimiento. ¿Eso es algo que los gerentes públicos pueden hacer? Si en absoluto. Esto se aplica al sector público, se aplica al sector no lucrativo y se aplica al sector privado”. Osborne, David, “Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVI, No.4, Summer 1993, p. 351.

<sup>227</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>228</sup> Problemática porque es toda una barrera para los cambios necesarios. Por ello, cuando “...las viejas formas de pensar se desvanezcan y sean reemplazada por una nueva cultura que promueva la innovación y la calidad, una nueva cara del Gobierno podrá aparecer: la de los líderes con visión”.

<sup>229</sup> Acorde con nuestra postura, no es necesario mayor o menor Gobierno, lo que se requiere es un mayor Gobierno. En este sentido, Osborne y Gaebler mencionan que lo que se necesita es un mejor “governance” –proceso mediante el cual podemos colectivamente resolver nuestros problemas y conocer las necesidades de nuestra sociedad-. Osborne, David. y Gaebler, Ted..., *op. cit.*, pp. 23-24.

porque los servidores públicos están altamente motivados a responder a las necesidades de sus clientes. Ellos están motivados por el deseo de ayudar a otros, resolver problemas retadores y mejorar el bienestar publico”.<sup>230</sup> 2) Genera que una nueva visión al interior del Gobierno pueda prevalecer: la de ver al ciudadano no sólo como un administrado o un votante potencial, sino como un cliente donde se ubique la idea de que las contribuciones se pagan en espera de buenos servicios, así se puede degenerar las idea de calidad en los servicios,<sup>231</sup> competitividad por brindar mejores servicios y satisfacción del cliente.

5. Una de las principales atracciones del *reinventing government* de Osborne y Gaebler radica en la exposición de 10 puntos por los cuales se logra el Gobierno óptimo que se busca. En resumen, las medidas referentes al reinvento del Gobierno son:<sup>232</sup>
6. Transformar al Gobierno en un catalizador, donde el Gobierno “más que remar, debería dirigir”. El Gobierno podría seleccionar alternativas y medidas para la prestación de servicios, por ejemplo: contratación, conciliando asociaciones publico-privadas, utilizando voluntarios, etc., y no necesariamente para proporcionar servicios se requiere elevar los impuestos, aumentar la burocracia, entre otros.

---

<sup>230</sup> Callahan, Kate y Holzer, Marc, *Rethinking Governmental Change: New Ideas, New Partnerships*, Public Productivity and Management Review, Vol. XVII, No. 3, Spring, 1994, p. 206.

<sup>231</sup> El tópico de calidad en el sector gubernamental ha tenido amplia aceptación debido a su urgencia, así lo demuestra la extensa literatura que recientemente versa sobre el tema, entre otros: Denhardt, R., Pyle, J., y Bluedorn, A. Implementing Quality Circles in State Government. *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 4. jul-agost 1987. pp. 304-309. Asis, Luis. Calidad total: Opción para el desarrollo. Trabajo presentado por el Congreso cincuentenario de la seguridad social en Costa Rica. Agosto 1991. Cohen, S. Y Brand, R. Total Quality Management in Government: A Practical guide for the real world. San Francisco, Jossey-Bass. 1993. Mizaur, Don G. Quality Government is Government of the people, by the people, for the people. *Public Productivity and Management Review*, Vol. XVI, No.4. Summer 1993, pp. 371-377. Rago, W. Adapting Total Quality.

<sup>232</sup> Elaborados a partir de: Osborne, David. y Gaebler, Ted, *Reinventing Government...*, *op.cit.*, Arellano, David. (1995) *Gestión Pública: Crisis...*, *op. cit.*, Goodsell, Charles, *Reinventing Government or Rediscover it?*, *Public Administration Review*, Vol. 53, No.1, jan-feb 1993.

7. El Gobierno es propiedad de la comunidad. Los administradores profesionales no deberían dirigir todos los aspectos de los programas, sino habilitar a los clientes para participar en la gerencia de esos programas. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas puesto que conocen sus propias necesidades, tienen mayor flexibilidad y son más pequeñas.
8. Crear un Gobierno competitivo en la prestación de servicios. La competencia deberá ser el principal lineamiento sobre la que deberán regirse la prestación de servicios públicos. Es la competencia la que obliga al Gobierno a orientarse al cliente y no los procedimientos rígidos, rutinarios. La competencia puede darse entre agencias públicas *versus* públicas, públicas *versus* privadas o privadas entre sí.
9. Las agencias gubernamentales deberán minimizar las reglas mediante las cuales operan. Por el contrario, las agencias públicas deberán guiarse por la realización de las misiones que deberán cumplir. Las organizaciones de tipo empresarial permitirán a los gerentes determinar la mejor manera de cumplir las misiones de la agencia. La evaluación y monitoreo de los resultados buscados y alcanzados deberán ser los parámetros por los que se califique a una organización gubernamental.
10. La evaluación del desempeño de las agencias y el reparto de los recursos deberá estar basado no en los ingresos y egresos del programa, sino en los resultados de las *policies*. El alcance de un objetivo no deberá verse como una rutina, sino como un reto a la inteligencia y habilidad. Necesitamos un Gobierno que los resultados de los que hacen las agencias y vincule incentivos con la mejora de los resultados.
11. Los ciudadanos, al entablar relaciones con las agencias, deberán ser vistos como los clientes y no sólo como administrativos. Deberá verse al

ciudadano como un cliente-usuario. Una dinámica de cambio en el Gobierno buscar poner en primer plano a los clientes con lo que se generaría un nuevo sistema de control y responsabilidad ante los clientes y no sólo ante la burocracia, ya que los clientes se encuentran al interior y al exterior de las agencias gubernamentales. Habrá que tender a la despolitización de la prestación de servicios.

12. El Gobierno empresarial. El Gobierno no sólo deberá gastar dinero sino también saber como ganarlo. Dice Osborne que 99.9% de la energía en la mayoría de los gobiernos está enfocada en decisiones sobre cómo gastar dinero y que sólo el resto se evoca en decisiones sobre cómo ganar dinero. El Gobierno también puede generarse beneficios económicos a través de un cambio de incentivos. Otorgar mejores servicios obteniendo los recursos necesarios es un gran motivante para los gerentes públicos.

13. El Gobierno no sólo deberá prestar servicios en la solución de necesidades sino que estas pueden preverse. La previsión y la prevención son dos elementos importantes del *reinventing government*. Por tradición, el Gobierno se ha dedicado a solucionar problemas cuando se han presentado. Un Gobierno moderno deberá prever los problemas para poder resolverlos desde raíz contemplando con ello la interconexión que hay entre diversos problemas.

14. El Gobierno deberá descentralizarse. Habrá que pasar del control jerárquico a los equipos de trabajo, gerencia participativa, círculos de calidad y cooperación entre la alta gerencia. Es importante el diseño de agencias descentralizadas que ostenten misiones y recursos específicos. Con esto se posibilitará la generación de un acercamiento Gobierno-clientes donde predomine la mística de un nuevo servidor público.

15. El Gobierno debe orientarse por el mercado como un generador de eficiencias. La orientación que pueda dar la dinámica del mercado a los tradicionales programas gubernamentales es importante, tales como: la satisfacción del cliente, la competencia, la calidad, la información al cliente, etc. Por tanto, el Gobierno deberá intentar mejorar sus fines no sólo por el comando o el control, sino también por el cambiante mercado.

Fundamentalmente el *reinventing government* es un conjunto de ideas en torno a lo que debería ser un Gobierno más empresarial, imprescindible en nuestros tiempos. Se requiere “reinventar al Gobierno”, haciendo referencia a una reciente discusión que se da en Estados Unidos, esto en el sentido de reinventar las soluciones técnicas a los problemas, incorporar tecnología administrativa de punta, métodos de productividad, calidad, gerencia estratégica, coproducción pública-privada de servicios, etc. Pero desde mi punto de vista el gran problema es “renovar la institucionalidad” del Gobierno, renovar sus principios de acción, su mística, su esencia y su valor simbólico ante una sociedad escéptica de las reformas.<sup>233</sup>

En países subdesarrollados, cuando se habla de reformas aplicables al aparato gubernamental se piensa en aumentar la legislación que sobre este tiene efecto, en “simplificar” algunos trámites, en contratar más personal para un programa específico, en hacer cambios a los organigramas o, en últimos tiempos, se trata de reducirlo mediante privatizaciones. En contraste con esta situación, en países desarrollados cuando se ha pensado en reformar el aparato de Gobierno se han profundizado los cambios, tomando la mayoría de los casos como directrices algunos elementos del ámbito administrativo privado. Siendo la transición mundial hacia el “*management*” un ejemplo de esta tendencia.

---

<sup>233</sup> Cabrero, Mendoza Enrique, *La Reforma de Gobierno un Problema de Principios*, CIDE, Mimeo, 1994.

La propuesta de reinventar el Gobierno de David Osborne y Ted Gaebler, se ha convertido en un nuevo paradigma para la administración pública. Este trabajo representó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la nueva gestión pública llegan a influir en el establecimiento de la agenda en el Gobierno federal de Estados Unidos durante la administración de Clinton.

La intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades básicas. La idea de rehacer el Gobierno, puede parecer inadecuada a quienes lo ven como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos se encuentran en constante cambio. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

1. *Hay que creer en el Gobierno.* No debe contemplarse como un mal necesario, el Gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación se dará a nuestros hijos y el tipo de salud necesaria para quienes no tienen acceso a las instituciones de salud privada.
2. *Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un Gobierno eficiente.* Los gobiernos en la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son lo perfectamente adecuados a los nuevos retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.
3. *Las personas que trabajan en el Gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan.* Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la energía de

creatividad e innovación de los servidores públicos y así, incrementar la capacidad de éstos para servir a la población.

4. *Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicional resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con las privatizaciones ya existentes. Para volver hacer eficientes a nuestros gobiernos debemos rehacerlos.*

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias, el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.<sup>234</sup>

La propuesta de un Gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la *reinención del Gobierno*. Los primeros seis principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común expuestos por estos autores.

---

<sup>234</sup> Santana, Rabell Leonardo y Negrón, Portillo Mario, *Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas*, Revista de Administración Pública, Vol. 27, No. 2, San Juan de Puerto Rico, 1995, p. 53.

**Cuadro No. 2**  
**PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO**

| PRINCIPIO   | DESCRIPCIÓN  |
|---|--|
| <b>1. Gobierno Catalizador</b>                    | El principio implica transformar al Gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.  |
| <b>2. Gobierno Competitivo</b>                    | Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.   |
| <b>3. Misiones</b>                                | Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.  |
| <b>4. Gobierno orientado hacia los resultados</b> | La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos a resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.  |
| <b>5. Gobierno orientado hacia los clientes</b>   | El propósito del Gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.   |
| <b>6. Gobierno empresarial</b>                    | La reinvencción consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del Gobierno hacia ganar dinero en lugar de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.   |
| <b>7. Gobierno descentralizado</b>                | Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder de decisión a las unidades y empleados. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo. |
| <b>8. Gobierno de la comunidad</b>                | Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Ser parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y entiendan mejor sus problemas que los burócratas profesionales.   |
| <b>9. Gobierno previsor</b>                       | Tiene como función principal anticipar los problemas, concensar antes de actuar, prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.     |
| <b>10. Gobierno orientado al mercado</b>          | El Gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas.   |

Fuente: Elaboración propia con base en Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario..., op. cit., p. 54-57.

El objetivo de la reinención del Gobierno no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*), la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona. El problema es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una Micro-Gerencia pública.<sup>235</sup>

La propuesta administrativa de David Osborne y Ted Gaebler para reformar al Gobierno se convirtió en un nuevo paradigma para la administración pública. La idea de reinventar el gobierno, escriben los autores, obedece a la creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. Las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas y centralizadas, su preocupación por las normas y reglamentos, y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan adecuadamente.

Osborne y Gaebler afirman que el Gobierno y las empresas son instituciones distintas: mientras a los empresarios les impulsa la ganancia, a los del Gobierno les estimula el deseo de elegirse u ocupar un puesto público; las empresas obtienen la mayor parte del dinero de su clientela, los gobiernos lo hacen de sus contribuyentes; a las empresas les anima la competencia, los gobiernos acuden a los monopolios. Asimismo, como los gobiernos son democráticos y abiertos, se mueven más lentamente que las empresas; como el Gobierno debe servir a todos, independientemente de su capacidad de pago o de la demanda del servicio, no puede lograr la misma eficiencia que una empresa, eso no significa que pueda volverse más empresarial.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> El concepto de Micro-Gerencia pública se refiere a la Gerencia pública más influenciada por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna.

<sup>236</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

Al respecto Hood se pregunta por qué la empresa pública ha sido sustituida por los procesos de privatización, lo mismo de por qué las políticas keynesianas han dejado su lugar a las políticas monetaristas, por qué la voluntad reguladora ha desaparecido frente a las modas desreguladoras y, entre otras más, por qué la administración pública tradicional ha cedido ante la presión del nuevo *management* público. En este sentido el propio autor asegura que la pérdida de eficiencia y fricciones con la democracia son las causantes de que se buscara sustituir a la administración pública tradicional.<sup>237</sup> Como veremos más adelante, en este nuevo manejo público la dimensión democrática queda de la mayor parte de las discusiones.

La influencia intelectual de *Reinventando el Gobierno*, ha sido tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre el Estado y el Servicio Público Local (*National Commission on State and Local Public Service*) contenía una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler, mediante ella se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información en todo el país estadounidense con la intención de reinventar el Gobierno.

En ese tiempo David Osborne se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore, en cuanto al diseño y elaboración del informe de la Comisión para la Revisión del Desempeño Nacional (*National Performance Review*). El objetivo de esta nueva política era transformar el funcionamiento del Gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial; su programa se enfocaba en el cómo debería operar el gobierno y no en el qué debería hacer para mejorar el desempeño.

En ese informe se reconocía la necesidad de manejar al Gobierno como una empresa privada y se introducía la dinámica del mercado en todos los niveles de

---

<sup>237</sup> Hood, Christopher, *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham, 1994. p.115.

la administración pública; con su implantación se esperaba economizar hasta 108 mil millones de dólares y despedir a 252 mil empleados en cinco años. Los cuatro principios básicos del *National Performance Review* fueron:

1. Reducir el papeleo innecesario
2. Darle importancia a las necesidades de los clientes en cuanto a la prestación de los servicios públicos
3. Otorgarle mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones
4. Reducir los costos, o sea, lograr un Gobierno que produzca más con menos.<sup>238</sup>

Santana Rabell y Negrón Portillo hicieron una crítica temprana de este movimiento asentando que el mérito de sus autores consistió en haber sintetizado los conceptos, los modelos y las técnicas gerenciales previamente formulados por los gurús del *management* y aplicarlas al sector público con gran creatividad.<sup>239</sup> Una de las tesis centrales del libro es que la sociedad civilizada no puede funcionar sin un Gobierno eficaz, sin embargo, la eficiencia o eficacia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en una sociedad democrática ni tampoco los conceptos de constitución o Gobierno constitucional aparecen en la obra.

El trabajo de Rabell y Portillo trata de inculcar entusiasmo en los reformadores del Gobierno en relación con los aspectos empresariales y su identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública (*accountability*); no obstante se olvida que debe haber un balance dinámico entre la flexibilidad de las acciones empresariales y la legalidad de las decisiones administrativas. La metodología que los autores utilizan plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar

---

<sup>238</sup> Informe Al Gore, *Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso*, México, 1993.

<sup>239</sup> Santana, Rabell Leonardo y Negrón, Portillo Mario, *Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas*, en revista de Administración Pública, Puerto Rico, 1994, pp. 46-69.

generalizaciones conceptuales empíricamente válidas y basadas en la descripción de casos exitosos:

### **2.2.2 MODELO NEOGERENCIAL DE LA OCDE Y MODELO DE LA REFORMA GERENCIAL DEL CLAD.**

Para Omar Guerrero, el modelo neogerencial tiene un propósito fundamental: alterar el destino de todas las administraciones públicas del mundo por medio de la implantación de un modelo planetario y estándar de manejo público, según los imperativos de la globalización: es lo que Osborne y Gaebler denominaron revolución global.<sup>240</sup>

Para que esta revolución ocurra, es necesario que se comprenda dentro de un marco de entendimiento del Gobierno, es decir, de una forma de pensar, o de un nuevo paradigma. A este respecto Thomas Kuhn argumenta que un paradigma consiste en un hecho científico universalmente reconocido, que durante cierto tiempo brinda a la comunidad científica modelos de problemas y de soluciones. Al lograr el consenso por un tiempo, el paradigma detenta cierta preeminencia y congrega a un grupo de intelectuales cuyo trabajo científico tiene en común las mismas reglas y procedimientos.<sup>241</sup>

Este nuevo paradigma parece haber emergido en los Gobiernos estatales y locales de Estado Unidos, los cuales comenzaron a reformarse para desarrollar nuevas prácticas. Desde entonces, los Gobiernos utilizan vocabularios novedosos y frases nuevas como: prestación alternativa de servicios, contratación por fuera, delegación de poder, manejo de calidad total, gerencia participativa, privatización y asociación pública y privada, entre otras.

---

<sup>240</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, 2002, p. 260.

<sup>241</sup> Kuhn Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, FCE, México, 1971, p 19.

De esta manera nos encontramos ante el despertador del Gobierno empresarial que busca reproducirse en la mayoría de las naciones del orbe. Su origen, como apuntamos, son Estado Unidos y el Reino Unido, aunque es Nueva Zelanda y Australia los orgullos más grandes de esta revolución global, debido a que sus medidas han ido más lejos en el Gobierno empresarial: ellos hicieron una revisión integral del Estado de bienestar desde 1930, reestructurando muchas funciones económicas del Gobierno para establecer empresas estatales lucrativas en los ramos del transporte, la energía, la banca, los seguros, los bosques, las comunicaciones, del tráfico aéreo y del servicio postal. Asimismo, se privatizaron agencias tales como una compañía petrolera, una firma naviera y la aerolínea nacional, en beneficio de los particulares, al tiempo que se hizo una tripartición entre los servicios gubernamentales dedicados a la implementación de las políticas públicas; también se incrementó la competencia y se abolieron muchos reglamentos, dando mayor libertad a los gerentes públicos en su trabajo y eliminando el Servicio Civil de Carrera; por último, se adoptó un sistema presupuestario orientado al desempeño, lo mismo que un sistema de contabilidad basado en los sistemas de los negocios privados.

En los países desarrollados donde ya se han dado intentos por consolidar reformas de Gobierno, se han relacionado con aspectos gerenciales.

Las “mejores prácticas” toman su mayor auge a partir de los problemas que acosan al Gobierno y del hecho inminente de que se considera a las técnicas de gestión privada como mejores que las públicas en la solución de problemas concretos y en la generación de las tan requeridas efectividad, eficiencia y calidad, Por tanto, como las demás tendencias que ahora abordan el estudio del Gobierno, las mejores prácticas se constituyen como una propuesta pragmática de estudio de gran valor al interior de la gerencia pública.

Papel importante en el desarrollo de la gerencia pública -como reforma gubernamental- le ha tocado a los estudiosos especialistas en gerencia pública en

la promoción de habilidades y generación de principios en torno a las mejores prácticas.

“El reto de la excelencia en gerencia pública es usar la teoría e investigación para mejorar la práctica”.<sup>242</sup>

“La gerencia pública como un campo aplicado y orientado a problemas, podrá luchar con la exquisita tensión entre la teoría y la práctica. Los investigadores en gerencia pública deberían mejorar sus habilidades para acercarse selectivamente y juiciosamente, desde una variedad de disciplinas -aquellos marcos analíticos con poder explicativo- a la evidencia empírica digna de confianza y valores prácticos para los gerentes”.<sup>243</sup>

La gerencia pública como parte fundamental de la reforma gubernamental, considera dos métodos básicos: la investigación de las “mejores practicas”, que es el método que representa la formación pragmática de la gerencia pública puesto que analiza casos de éxito considerado el por qué y el cómo para generalizar en la formulación de principios aplicables al ámbito gubernamental. La política pública viene a ser el segundo método cuyo carácter es predominante dentro de la gerencia pública.

La nueva gerencia pública, cuya cuna no es la producción sino el intercambio mercantil, es un fenómeno gerencial engendrado por procesos comerciales catalácticos, que buscan internarse dentro del Estado donde prevalecen las organizaciones; por ello, la industrialización del Estado en los términos planteados por Henry Fayol no ha cesado. En su modalidad contemporánea podemos

---

<sup>242</sup> Rainey, Hal, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1991, pp. 1-12.

<sup>243</sup> Fountain, Jane, *Comment: Disciplining Public Management Research*, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, No. 2, Spring, 1994, p. 269.

denominar como un Gobierno empresarial que comprende privatizaciones, subcontratación, formación de nuevas unidades administrativas, creación de mercados internos y utilizations de técnicas de gestión específicas provenientes de la empresa privada.<sup>244</sup>

La nueva gerencia pública tiene como base la exploración de soluciones distintas a la prestación directa de los servicios por el Estado, además de una reglamentación diferente y susceptible de conducir los resultados basándose en conceptos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio. A partir de que se adoptan los modelos catalíticos empresariales, se sustituyen formas de organización jerárquica y centralizada, por una sola gestión descentralizada donde las decisiones para asignar los recursos y la prestación de servicios se adoptan cerca de la línea de ejecución, y donde los clientes dan a conocer su elección directa sobre decisiones.<sup>245</sup>

Estos modelos constituyen un grupo de símbolos y reglas operativas, una guía de implementación cuyo propósito es establecer reglas prescriptivas de buena administración pública, pero en realidad se destinan a reconfigurar un fenómeno (la gerencia privada). Todos parten de una realidad administrativa que desea transformar, es decir de un esquema burocrático que según se juzga está en quiebra debido a la falta de confianza de la ciudadanía. Los nuevos retos de la economía mundial están en la administración pública para que adecue su implementabilidad cambiando de modelo de operación.<sup>246</sup>

El modelo neogerencial es una guía de implementación pues su principio radica en vincular una intención o deseo con su realización, según sus objetivos. Sin embargo, debemos advertir que el análisis de implementación de la *policy* ocurre

---

<sup>244</sup> Muller, W.C. Wright, V., *Reshaping the State in Western Europe: The Limits it Retreat en West European Politics*, July 1994, pp. 1-2.

<sup>245</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997, pp. 37-38.

<sup>246</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, Fontamara, México, 2001, p. 244.

dentro de un proceso de transacción entre dilemas que hay que resolver; mientras el modelo neogerencial descarta y soslaya elementos constitutivos relevantes del problema que se va a resolver, lo mismo que aquellos ingredientes que sustentan la implementación como tal; a este respecto, destacan los imperativos de legalidad, racionalidad y consenso, que con frecuencia traducen los intereses de los clientes y funcionarios.<sup>247</sup>

Para Omar Guerrero el modelo neogerencial sólo se apega al imperativo racional, segregando los imperativos legal y consensual por tratarse de aspectos perturbadores del proceso implementador: el primero por formalismo y el segundo por político. La exclusión de estos imperativos implica descartar la negociación como garantía de realización del proceso administrativo, por lo que el equilibrio se pierde entre la correctividad jurídica, la racionalidad administrativa y el consenso político.<sup>248</sup>

### **2.2.3 MODELO NEOGERENCIAL DE LA OCDE.**

En la conferencia sobre el manejo del cambio para la administración pública, la OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública, con miras al crecimiento de la economía de mercado. A partir de entonces la OCDE se convirtió en la cabeza internacional de un nuevo movimiento gerencial.<sup>249</sup>

El modelo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que apareció redactado en 1987 por su Comité de Cooperación Técnica, hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública con miras al crecimiento de la economía de mercado. Su tesis central

---

<sup>247</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Nueva Gerencia Pública...*, pp. 245-246.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>249</sup> Salkov-Iversen, Dorte, Krause, Hansen Hans and Sven, Bislev. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001 Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

consistió en la orientación hacia el cliente, debido a que los ciudadanos tenían la influencia de los bienes tutelares, como la educación, la salud y los recursos que el Estado benefactor proporciona, además de que privaba el problema de decidir cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público.<sup>250</sup> Por lo que se refiere a la reforma de los servicios públicos destaca la mayor atención a la eficiencia, a la eficacia y a la calidad del servicio, antes que a los resultados; además de sustituir las estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.

La privatización inspiró a muchos para que la administración pública se diversificara gracias a la creación de organismos cuasi-administrativos estatales y no estatales; igualmente propició que se delegara en ejercicio de algunas funciones en las autoridades locales y regionales con la finalidad de garantizar una prestación de servicios adoptada a las condiciones municipales.<sup>251</sup> Sin embargo, el centro de las reformas consistió en hacer que la administración pública estuviese en contacto con los clientes, para ello recomendó una especie de sensibilidad o capacidad de respuesta gerencial orientada a los clientes y separada de la política; dicha capacidad la denominó receptividad (*responsiveness*).<sup>252</sup>

La receptividad requería de un nuevo estilo administrativo: el manejo público; este manejo receptivo se refiere a la capacidad que tiene cada administración pública y cada cliente para afrontar el proceso gerencial y facilitar su accesos a las prestaciones que éste tiene derecho.

---

<sup>250</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987, pp. 27-28.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>252</sup> La OCDE define a la receptividad (*responsiveness*) como la calidad de la interacción entre las administraciones y sus clientes. Este término engloba el grado de satisfacción que es posible darle a las necesidades de un cliente dentro de una política dada, lo mismo que el carácter comprensible y accesible de la administración, el grado de apertura que tiene ésta a la participación de sus clientes en las decisiones y a la existencia de vías de recurso.

A mediados de 1990 estas ideas habían encendido un intenso debate sobre la reforma del estado en numerosos países, a tal grado que la OCDE se convirtió en su principal promotor en todo el mundo. Para hacer frente a la renovación de instituciones, la OCDE planteó un nuevo modelo de gestión pública dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados de un sector público menos centralizado. Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
2. La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un ambiente de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
3. La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación igualmente directa por el estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces.
4. Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
5. El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del Gobierno, de manera que conduzca a la evolución del estado y permita adaptarse de

manera automática, flexible y económica a los cambios externos, así como responder a intereses diversos.<sup>253</sup>

Las contribuciones de la OCDE al desarrollo del modelo gerencial han sido determinantes para que se le implemente en muchos países del orbe; gracias a ello desde 1987 el antiguo vocablo de manejo público fue revitalizado y puesto en circulación: se trata de establecer un patrón universal formado por los cinco rasgos prominentes de Omar Guerrero, señalados con anterioridad.<sup>254</sup>

El esquema propuesto por el OCDE no constituye un marco teórico pues no da sentido a los fenómenos que entraña; por el contrario, trata de estandarizar la administración pública de cada país a un sólo esquema de organización y funcionamiento; tampoco constituye un paradigma ya que no tiene la finalidad de ordenar las categorías y servir de matriz a nuevos conceptos: se trata más bien de una guía de implementación a través de reglas prescriptivas de buena administración pública.

#### **2.2.4 MODELO DE LA REFORMA GERENCIAL DEL CLAD.**

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha formulado un modelo aplicable a los países de América Latina, en el que intenta construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la sociedad post-industrial, un Estado que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos sean lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país. Esta es una manera de encontrar una

---

<sup>253</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997, p. 35.

<sup>254</sup> "El mimetismo organizativo de la empresa privada, La incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, El fomento de la competitividad mercantil, El reemplazo del ciudadano por el consumidor, y La reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada bajo la antinomia *policy-management*", en Omar Guerrero, *El Management Public: un Concepto...*, *op. cit.*, p. 213.

vía diferente al *laissez-faire* neoliberal y al antiguo modelo social burocrático de intervención estatal.<sup>255</sup>

Más allá del contexto global de las reformas, los países latinoamericanos tienen sus propias problemáticas que tiene que ver con la crisis original del Estado, diferente al de las naciones desarrolladas. Además de haber entrado en una crisis fiscal, los países latinoamericanos se enfrentaron al modelo de sustitución de importaciones; también, la deuda externa, la no resolución de los problemas estructurales, el estancamiento y las altas tasas de inflación fueron determinantes para que la primera generación de reformas se orientaran a la apertura comercial y al ajuste y estructural a efecto de disminuir el tamaño del Estado.

En tanto, la segunda generación de reformas busca reconstruir el aparato estatal, dado que el Estado sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país; por lo mismo debe funcionar de forma diferente al patrón nacional-desarrollista y al modelo social burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra: se trata de que el Estado modifique o sustituya sus políticas proteccionistas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico global.

Desde el punto de vista social, el Estado tiene la obligación de asegurarle a la población los servicios básicos de salud y educación manteniendo su poder de intervención directa en aquellos casos en los que no están las condiciones como para compartir sus actividades con la sociedad; en consecuencia, es preciso diferenciar las situaciones en la que los servicios puedan ser suministrados por más de un proveedor o entidad pública no estatal, de aquellas en las que el aparato del Estado es el único proveedor.

---

<sup>255</sup> CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en *Reforma y Democracia*, No. 13, Venezuela, febrero de 1999, p. 249.

En síntesis, los cambios estructurales y los proyectos de reformatión estatal para América Latina deben considerar tres grandes problemas específicos de la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Bajo este contexto el CLAD señala que la implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.<sup>256</sup>

El modelo gerencial propuesto por el CLAD se inspira en las transformaciones organizacionales del sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios se paso de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporánea.

A diferencia de los modelos anteriores, el del CLAD promete adaptarse a la situación política democrática en la que se desarrolla el sector público. Al igual que en los modelos anteriores, las empresas buscan el lucro mientras que los gestores públicos actúan de conformidad con el interés social, por lo mismo el control puede estar presente en los arreglos de la democracia o en la participación de los ciudadanos para evaluar las políticas públicas.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública mediante la reforma gerencial contribuirá al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad de éste para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas desde el punto de vista político.

---

<sup>256</sup> *Ibid.*, pp. 251-253.

Las principales acciones de este modelo administrativo son las siguientes:

### Cuadro No. 3

#### MODELO DE LA REFORMA GERENCIAL DEL CLAD

| <b>ACCIONES</b>   | <b>DESCRIPCIÓN</b>  |
|---|---|
| La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial.                           | Formar y desarrollar un grupo de alta dirección, estratégica y técnicamente preparado con capacidad de negociación y responsabilidad ante el sistema político ( <i>policymakers</i> ).  |
| La administración pública debe ser transparente y los administradores democráticamente responsables ante la sociedad. | Implantar y desarrollar valores entre los administradores y disminuir la politización de la maquinaria gubernamental a efecto de que se asumen mayores responsabilidades ante la sociedad.  |
| Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.  | Las funciones que corresponden a los Gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas.<br>Con la descentralización se logra más eficiencia y eficacia, además de aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.   |
| Las actividades exclusivas del Estado que permanezcan en el Gobierno central deben ser desconcentradas.               | Debe de haber una desconcentración funcional delegando responsabilidades a las unidades ejecutoras de los servicios.  |
| La administración pública gerencial se orienta por el control de los resultados.                                      | Contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo burocrático-weberiano, debe desregularse para facilitar la creación de mercados eficientes y democratizar el espacio público.<br>El control debe ser a <i>posteriori</i> , lo que obliga a la organización a definir sus objetivos y evaluación.<br>Se requiere la implantación de tres mecanismos: el modelo contractual o contrato de gestión, la delegación de facultades y autonomía de gestión a los gerentes ( <i>empowerment</i> ), y la evaluación del desempeño. |
| El control busca la efectividad en el cumplimiento de las políticas públicas  | Se pretende la instalación de cuatro tipos de control: control de resultados a partir de la instalación de indicadores de desempeño estipulados en los contratos de gestión; control contable de costos bajo la premisa de <i>conciencia de costos</i> ; control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, donde las diversas oficinas públicas buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios; y control social; por medio de él los ciudadanos evalúan los servicios públicos o su participación en la gestión de éstos.                                     |

Continúa...

### MODELO DE LA REFORMA GERENCIAL DEL CLAD

|  |   |
|--|---|
| En las actividades monopólicas del Estado, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa; en tanto en aquellas actividades a las que concurre el sector privado, el Estado debe continuar participando en la regulación y financiamiento de las políticas públicas | El Estado debe continuar con su papel regulador en la economía de los países del área.<br>Se reconoce un tercer marco institucional o un espacio público no estatal que abarca a la sociedad participando con el Estado en el suministro de los servicios públicos. El estado red permite aglutinar varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los problemas que se presentan en el área social. |
| La reforma gerencial del estado se orienta al suministro de servicios al ciudadano-usuario   | Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas.<br>De un ciudadano reactivo se pasa a un ciudadano proactivo.  |
| En la reforma gerencial del estado es necesario aumentar el grado de responsabilidad de los servidores públicos  | Ente la sociedad, estableciendo un mayor nivel de rendición de cuentas.<br>Ante los políticos electos en términos de una democracia representativa.<br>Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que actúan en al ámbito de la esfera pública no estatal.   |

Basado en el CLAD, *Una Nueva Gestión Pública...*, op. cit., pp. 258-266.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, efectividad y democratización del poder público para fortalecer la capacidad del Estado.

El CLAD estima que la revitalización de éste hará que se centre en la promoción del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. La implementación exitosa del modelo gerencial fortalece al Estado para ofrecer fundamentos microeconómicos estables, creando condiciones para aumentar la inversión privada y la competitividad.

El propio CLAD reconoce que, particularmente los países latinoamericanos, sólo, pusieron en marcha en la década de los 80's, reformas de primera generación, principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas públicas y desregulación, para intentar alcanzar una disminución en el déficit público. Las reformas de segunda generación de la nueva gerencia pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y de los realizados en la OCDE; sin

embargo, habrá que advertir que están siendo plantados como decisiones o programas del nuevo gobierno neogerencial en los más altos niveles de las administraciones públicas; por lo tanto, habremos de ser cautelosos en los resultados que se obtengan.

## **2.2.5 MODELO POSBUROCRÁTICO.**

Basado en un estudio de caso en Minnesota en la década de 1980, Barzelay propuso un modelo posburocrático en el que incorpora mecanismos de mercado y competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en las oficinas públicas.<sup>257</sup>

En el modelo posburocrático de Barzelay, la eficiencia se debe a la delegación de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas uniformes; en tanto el presupuesto se basa en la idea del gasto y ahorro, no en el objetivo y la manera de alcanzarlo. Mientras el modelo posburocrático se enfoca a las propias necesidades y perspectivas de la organización; el primero se mide por resultados, en tanto que el segundo se define por el monto de los recursos que maneja y las tareas que desempeña.

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.<sup>258</sup> "El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo

---

<sup>257</sup> Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia: una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE, México, 1998, p. 69.

<sup>258</sup> Barzelay, Michael, *Breaking Thought Bureacracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Los Angeles, 1992, p. 115. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol. 2, No. 3. <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático".<sup>259</sup> Este vocablo implica que el modelo posburocrático sea tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás, al cual paternal rinde tributo, pues se trata de una generación de ideas que evolucionó desde el paradigma burocrático.

Si el modelo posburocrático crea valor neto a los clientes, el burocrático controla los costos; si el posburocrático modifica las operaciones con respuesta a las cambiantes demandas de los clientes, en el burocrático lo que cuenta es la rutina. En el modelo posburocrático se compite por los negocios, en el burocrático se lucha por su feudo; el primero revisa y define su operación estratégica con los clientes, el segundo anuncia políticas y planes.<sup>260</sup>

En el modelo posburocrático los valores de la administración pública se orientan con nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de los empleados.

En el cuadro observamos las características de cada uno de estos paradigmas.

---

<sup>259</sup> *Ibíd.*, p. 117. Citado por Omar Guerrero en Revista Digital Universitaria, 30 de sep. 2001, Vol.2 No.3 <http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<sup>260</sup> *Ibíd.*, p. 47.

#### Cuadro No. 4

### LOS PARADIGMAS BUROCRÁTICO Y POSBUROCRÁTICO

| Paradigma burocrático  | Paradigma posburocrático  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca el interés público.</li> <li>• Pretende la eficiencia.</li> <li>• Desarrolla una administración centralizada.</li> <li>• Establece controles.</li> <li>• Especifica funciones, autoridad y estructura.</li> <li>• Justifica los costos.</li> <li>• Estimula la responsabilidad.</li> <li>• Sigue reglas y procedimientos.</li> <li>• Opera sistemas administrativos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca resultados valorados por los ciudadanos.</li> <li>• Proporciona calidad y valor.</li> <li>• Logra apego a las normas.</li> <li>• Identifica misión, servicios, clientes y resultados.</li> <li>• Busca la rendición de cuentas.</li> <li>• Fortalece las relaciones de trabajo.</li> <li>• Entiende y aplica normas.</li> <li>• Identifica y resuelve problemas.</li> <li>• Mejora continuamente los procesos.</li> <li>• Separa el servicio y el control.</li> <li>• Construye el apoyo para las normas.</li> <li>• Expande las operaciones del cliente.</li> <li>• Alienta la acción colectiva.</li> <li>• Ofrece incentivos</li> <li>• Mide y analiza resultados</li> <li>• Enriquece la retroalimentación</li> </ul> |

Fuente: Elaborado por Juan Montes de Oca M. Cuadro adaptado de Barzelay, Michael, *Breakingthrough Bureaucracy: A New Vision for Maning in Government*, University of California, Los Angeles, 1992, p. 118

Brugué hace una severa crítica al modelo posburocrático en el sentido de que éste no considera la democratización de la administración pública ni relaciona las preocupaciones por los valores ciudadanos mediante mecanismos electorales revitalizados; es decir, el modelo posburocrático no plantea una articulación de las misiones y objetivos a partir de la participación efectiva de los ciudadanos.<sup>261</sup>

El esquema posburocrático no reconoce que los valores que inspiran a las organizaciones públicas representan voluntades colectivas y no simples estrategias de adaptación a su entorno. En lugar de ello se prefiere establecer la conexión por medio de la responsabilidad (*accountability*) interpretada, primero, como una capacidad para responder las demandas de los clientes (*responsiveness*), y luego para construir opciones colectivas (*governance*). Para

<sup>261</sup> Brugué, Quím., *La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública*, Gestión y Democracia, No. 5-6, Barcelona, enero-agosto 1996, pp. 123-125.

Brugué, el modelo posburocrático se trata de una responsabilidad a la eficiencia y no a la democracia.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

Los actuales esquemas de reforma de Gobierno tienen la idea base de reformar las estructuras organizacionales de los sectores gubernamentales en la burocracia de tipo formal.

Gran parte de los factores y elementos que determinan el contexto gubernamental contemporáneo han alcanzado un grado superior de evolución, observable en el alto nivel de complejidad en sus relaciones.

El paradigma post-burocrático parte de dos principios fundamentales:

1. Que existe una tradición dentro de la gerencia (genérica) y de la teoría de la organización interesada por los cambios en las formas tradicionales de organización burocrática del Gobierno y;
2. Que los modelos burocráticos basados en el modelo racional-legal weberiano ya no son útiles al complejo esquema de organización del capitalismo mundial caracterizado ahora como “post-industrial”.

Se puede observar que la noción del “paradigma posburocrático”<sup>262</sup> se enfoca sobre el nuevo papel que jugarán las entidades gubernamentales inmersas en un contexto caracterizado principalmente por la complejidad y vertiginosidad en los cambios al interior de ámbito gubernamental de los Estados.

“...no es solamente la naturaleza de las actividades asalariadas es también la naturaleza de las relaciones humanas, la naturaleza del juego social y la textura misma de la sociedad. Tres grandes rasgos, entre otros, parecen decisivos: primero, el crecimiento extraordinario de la complejidad de las interacciones entre los hombres, grupos y sociedades; en segundo término el crecimiento paralelo de la libertad de elección de los individuos en estos conjuntos mucho más complejos, y finalmente la verdadera explosión de los sistemas de información y de comunicación”.<sup>263</sup>

Entre los teóricos de la reforma gubernamental se menciona que urge el fomento de reformas a la burocracia gubernamental y no dar campo libre al *laissez-faire*.

“Dichas condiciones requiere de nuevos métodos para fomentar la cohesión social, tales como las relaciones interpersonales informales, normas y prácticas como las de un clan, y la creación de una cultura corporativa. En resumen, las nuevas formas organizacionales son post-burocráticas en tanto que se alejan de la racionalidad formal, una jerarquía fija y una división del trabajo,

---

<sup>262</sup> Por Paradigma se puede entender “la completa constelación de creencias, valores, técnicas, etc., compartidas por los miembros de una determinada comunidad”. Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, p. 175.

<sup>263</sup> Crozier, Michel, *El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto*, en Memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989, p. 28.

procedimientos formales específicos de relaciones laborales aparte del software computacional, y normas rígidas de interacción formal y respeto”.<sup>264</sup>

Otro elemento ligado a la noción de estructura post-burocrática, aparte del de sociedad post-industrial, es el de “post-modernidad”. En este sentido, la modernidad aquí no ha sido entendida como ese gran proceso histórico de civilización al que aludimos el concepto adyacente de modernización.<sup>265</sup>

Elementos como la sociedad post-industrial y el esquema contextual postmoderno son las que predominan en la noción de estructura posburocrática. Por otro lado, un elemento como la “responsabilidad”-“*accountability*”, que en una traducción más reveladora se refiere a “rendir cuentas”- también toma importancia en la perspectiva burocrática.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Heydebrand, Wolf, *New Organizational Forms. Work and Occupations*, Vol. 3, August 1989, p. 337.

<sup>265</sup> Recordemos que desde un punto de vista histórico civilizatorio, la modernización puede entenderse como “proceso de cambio hacia los sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVIII hasta el siglo XIX y XX a la América del Sur, y a los continentes asiático y africano”. Einsenstand, Samuel, *Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, p. 11. Por tanto, la modernización encontrará su principal expresión en el medio capitalista, dejando atrás las formas absolutistas y feudales de producción y planteando con ello un gran avance en los más diversos campos de conocimiento. Por su parte, el Post-modernismo “ha sido generalmente entendido como una nueva propuesta teórica que pone en tela de juicio las bases epistemológicas y metodológicas del discurso científico convencional, enfatizando los aspectos “no racionales” en la acción colectiva organizada”. Montaña, Luis, *Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una reflexión Acerca de la Noción de Estructura Postburocrática*, en Montaña, Luis. *Argumentos para un Debate sobre la Modernidad. Aspectos Organizacionales y Económicos*. UAM Iztapalapa, 1994, p. 68. Por otra parte, podemos augurar que el debate acerca de la transición de la modernidad a la postmodernidad “no es más que otra de esas múltiples etapas históricas en las que la humanidad se siente en un álgido proceso de cambio que cimbra sus propias fuentes de credibilidad y estabilidad...Lo que lo puede hacer característico es que en el proyecto modernidad, uno pensaba de manera discursiva y racionalmente consciente la posibilidad de entender, completamente además, a un mundo complejo, de dirigirlo y crearlo técnicamente, tenga que ser cuestionado para abrir la puerta además a lógicas no instrumentales...el discurso de la postmodernidad es angustiante pues derrumba la certeza del proyecto legítimamente de la modernidad para dejar sólo el espacio de la incertidumbre, el caos y la violencia”. Arellano, David, *Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia Nuevos Paradigmas*, (Agency y Cultura Organizacional. Una revisión crítica), CIDE, Mimeo. 1992, p. 18.

<sup>266</sup> Según Brazelay “se necesitaría emplear el concepto de responsabilidad en particular de manera que oriente el trabajo de los gestores (gerentes) y los empleados, de modo que mediante sus prácticas de trabajo cotidiano consigan en la mayoría de las ocasiones la congruencia ente lo que los organismos administrativos producen realmente y lo que se espera de estas organizaciones por

Desde el punto de vista posburocrático, se plantea una revitalización del esencia factor humano. Barzelay y Armajani mencionan que la visión posburocrática “incita a los empleados de las agencias de personal a considerar su participación en varias clases de procesos de ajuste mutuo tan críticamente importantes para mejorar el desempeño gubernamental”.<sup>267</sup>

Es así que se configura el paradigma posburocrático mediante la transformación que a partir de esta visión sufren las estructuras gubernamentales:

1. Las agencias burocráticas se enfoca a sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia post-burocrática se enfoca a las necesidades y perspectivas del “cliente”.
2. Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática y “orientada al cliente” se define a sí misma por los resultados que alcanza para su cliente.
3. Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre los costos.

---

parte de las personas que las supervisan en nombre de público en su conjunto”. Brazelay, Michael, *La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la administración pública*, Documentación Administrativa, núm. 224-225. (oct. 1990, mar. 1991). Madrid, p. 278. Por otra parte, “la responsabilidad para con los clientes puede ser de interés para empleados, quienes podrían de otra manera ser responsables sólo para sus superiores, proporcionándoles un sistema conceptual aparte del de “cadena de comando” para percibir las acciones que son valiosas o virtuosas”. Barely, Michael y Armajani, Babak, *Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies*, Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 9, No. 3, 1990, p. 335.

<sup>267</sup> Barely, Michel y Armajani, Babak, *Managing State ...*, op. cit., p. 313.

4. Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
5. Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.
6. Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
7. Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
8. Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.
9. Una agencia burocrática está enfocada sobre las funciones y responsabilidades de sus partes. Una agencia posburocrática orientada al cliente está enfocada en la capacidad del conjunto de la organización a funcionar como un equipo.<sup>268</sup>

La teoría posburocrática mantiene metas semejantes de orientación al mercado, orientación al cliente y reformas empresariales. Esta es adaptada hacia el

---

<sup>268</sup> Barely, Michael, *Breaking Through Bureaucracy*, pp. 8-9. Resumido por Arellano, David, *Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte*, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1995, Mimeo, p. 10.

liderazgo ejecutivo y político proporcionando resultados con valor a un habilitado cliente de servicios públicos.<sup>269</sup>

“El paradigma burocrático ha enseñado, según Barzelay, que la eficiencia en la acción se debe a la delegación específica de autoridad, basando su actuando en la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. La ejecución del presupuesto está basada en la idea del gasto y ahorro, no así en términos del objetivo y la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnóstica un agotamiento de este paradigma ante la complejización sufrida en los contextos de acción de cualquier Gobierno moderno”.<sup>270</sup>

Replantear a la burocracia supone, en estos términos, definir nuevas metas y métodos de cómo orientarse hacia el “cliente”<sup>271</sup> haciendo eficientes las estructuras burocráticas.

---

<sup>269</sup> Overman, Samuel y Boyd, Kathy, *Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform*, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1993, Mimeo, p. 3.

<sup>270</sup> Arellano, Gault David, *De la Administración Pública a la Gestión Pública, Cinco Dilemas*, Revista Conmemorativa del Colegio, 25 Aniversario, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, México, 1999, p. 9.

<sup>271</sup> Con relación al tópico del cliente, podemos afirmar que también es una preocupación de orden mundial. Así, “...la introducción del concepto cliente es extraño en nuestra cultura administrativa; sin embargo, refleja adecuadamente la idea de que el Estado no tiene sólo la función de garantizar unos derechos o salvaguardar una orden, sino la de prestar un conjunto de bienes y servicios públicos que son financiados por los contribuyentes, precisamente en el concepto de cliente (no en el de administrado) se encuentra la conexión entre lo que pagamos y lo que recibimos”. en *La formación de directivos para la modernización de la Administración Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991. Ver también: Haywood, S. y Rodrigues, J., *A New Paradigm for Public Management?* Documento de trabajo. Second International Conference of Administrative Sciences, Toluca, 1993; Lerner, A, y Wanat, J. *Public Administration, A Realistic reinterpretation of contemporary Public Management*, New Jersey, Prentice Hall, 1992; Motta, Paulo, *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, Documentos Calve CLAD, 1992; y Osborne, David, y Gaebler, Ted, *Reinventing Government...*

El factor de mayor importancia en esta transición es el personal de las estructuras gubernamentales y la orientación que éste pueda aportar en la búsqueda de una estructura posburocrática. Este enfoque plantea el cambio de variados y complejos valores en la búsqueda de mejor desempeño gubernamental:

1. Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
2. De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultados como criterio.
3. De la administración de las cosas a la producción de servicios.
4. Del control de los recursos y los gastos, a la de impulsar el ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
5. De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
6. De justificar costos a entregar valor.
7. De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
8. De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas; identificar y resolver problemas; continuamente mejorar procedimientos.
9. De operar sistemas administrativos a separar servicios del control; construir apoyo a las normas; a expandir las elecciones de los clientes impulsar la

acción colectiva; proveer incentivos; medir y analizar resultados; enriquecer la retroalimentación.<sup>272</sup>

### **2.3 EL MANAGEMENT.**

El *management* se ha desarrollado como punto de referencia conceptual de la literatura administrativa de principios del siglo pasado. Como consecuencia, el vocablo *public management* se ha trasladado a nuestro idioma de diversas maneras: como gerencia pública, dirección pública, gestión pública, administración pública o manejo público, ya que tiene antecedentes en la ciencia de la administración pública.

Desde el siglo XVIII la voz *management*, usada como *manager*, había madurado hacia su connotación actual. En el Reino Unido originalmente se refería al manejo o doma de caballos; con el tiempo pasó a convertirse en un sinónimo de administración, de tal manera que hacia finales de ese siglo se traducía al español como manejo o administración, aunque continuara refiriéndose al manejo o doma de caballos. A mediados de esa centuria, en Francia, *management* era sinónimo de *governer* y *administration*, lo mismo que *manager* se traducía con el sentido de *directeur*; mientras que en el Reino Unido se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se prefería la palabra administración.<sup>273</sup>

También, en ese tiempo, el término *management* se equiparaba al de *ménagement*, que proviene de *ménage*, palabra formulada desde el siglo XVI a raíz de la voz latina *manere* que significa cuidado de la casa. Por estas diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en separar *management* de *ménagement*; con todo, la primera se ha utilizado en la administración

---

<sup>272</sup> Barely, Michael, *Breaking Through Bureaucracy...op. cit.*, p. 118. Citado por Arellano, David. *op. cit.*, p. 11.

<sup>273</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público, una Torre de Babel...*, *op. cit.*, p. 14.

anglosajona, pero de uso casi exclusivo en los negocios privados, no en la administración pública.<sup>274</sup>

Andrew Dunsire ha encontrado por lo menos diez usos diferentes del término administración, en personajes notables del Reino Unido como Adam Smith, John Stuart Mill, Jeremy Bentham y Henry Taylor. Aunque a hora menospreciada, esta voz ya se usaba desde el siglo XIV como *admynistracioun*: Adam Smith la empleó en 1776 cuando se refirió al manejo de territorios e impuestos. John Stuart Mill, en 1848, cuando trató sobre las diferencias entre la administración de justicia y las propias de las localidades.<sup>275</sup>

Como se recordará, la descripción más antigua del *management* data del siglo XVIII, cuando se asociaron Boulton y Watt para fabricar bombas de vapor y establecieron su fundición Soho. Los primeros esfuerzos para perfeccionar el *management* estaban relacionados con los aspectos técnicos de la producción, ya que los requerimientos de la época no les imponían a sus ejecutivos la responsabilidad de los elementos personales de su función; apenas si figuran referencias a problemas personales serios en la antigua historia de la industria. Un ejemplo de ello es Robert Owen, quien se destaca como pionero en el sentido más pleno de la palabra: aunque sus esfuerzos no hubiesen fructificado sino hasta cien años después.<sup>276</sup>

La primera vez que el término *management* se utilizó fuera del Reino Unido fue hasta el siglo XX, gracias al ingeniero norteamericano Frederick Winslow Taylor, quien en 1911 publicó su obra *El management científico (Principles of Cientific Management)* y fundó todo un movimiento apoyándose en él;<sup>277</sup> aunque ya antes había utilizado el término en 1903, en su ensayo *Shop Management*, según lo

---

<sup>274</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público, una Torre de Babel*, op. cit., p. 15

<sup>275</sup> Dunsire, Andrew, *Administration: The World and the Science*, Martin Robertson and Co., London, 1973; citado por Omar Guerrero, *El Management Público, una Torre de Babel ...*, op.cit., p.15.

<sup>276</sup> Brech, E.F., *Management: Su Naturaleza y Significado...*, op. cit., pp. 11-12.

<sup>277</sup> Taylor, Frederick W, *Management Científico*, Orbis, Barcelona, 1986.

refieren Urwick y Brech.<sup>278</sup> Pese a la gran notoriedad que alcanzó en su país, en la Gran Bretaña su influencia fue desconocida y no contó con discípulos: sus referencias más cercanas las encontramos en la obra de Oliver Sheldon, *La filosofía del management (Philosophy of Management)*, publicada en 1923. Otro pensador importante, fiel a la tradición británica en favor de la voz administración, fue Lyndall Urwick: quien publicó en 1942 su obra *Elementos de Administración (Elements of Administration)*. Como se aprecia, en este país la teoría de la administración pública tendió a relacionarse con las concepciones europeas continentales y norteamericanas, al grado que entre 1900 y 1939 los británicos preferían la palabra administración.

En consonancia con esta tradición, Henry Fayol tituló en 1916 su libro *Administración industrial y general (Administration Industrielle et Générale)*, sólo que cuando se tradujo al inglés en 1929, por el *International Management Institute*, la voz administración fue sustituida por la de *management*; aunque, según se desprende de la obra producida por el Centro de Estudios Administrativos que Fayol dirigió desde 1919, éste utilizó siempre el término administración. Vale la pena aclarar que, debido a que el vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerere* (dirigir o mandar) también se le identifica con la acción manejar o de dirección.

Como se observa, hay una sinonimia entre las voces *management* y administración, tanto en inglés como en francés, ésta proviene del taylorismo. Con todo y que nuestro idioma también tiene otros sinónimos del *management* como dirección, gerencia, ejecución y gestión, en realidad eso ha aumentado su polivalencia y confusión. Esta polisemia ha sido discutida desde antaño; según Pffifner, *management* probablemente es una de las palabras más difíciles de todas con las que comparte su significado, pues más que explicar una acepción definida, refiere un concepto y eso con gran dificultad.<sup>279</sup> A decir de Roland Paranteau, la

---

<sup>278</sup> Vid, Urwick, L. y E.F.L. Brech, *La Historia del Management*, Orbis, Barcelona, 1970.

<sup>279</sup> Pffifner, John, *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 1946; citado por Omar Guerrero, *El Management Público, Una Torre de Babel...*, op. cit. p. 17.

confusión entre los términos gestión, administración y *management* seguía siendo un problema delicado aún en tiempos recientes.<sup>280</sup>

En el campo de los negocios privados la situación no ha sido diferente. Koontz criticaba con severidad el papel centrífugo de las corrientes del pensamiento y la notoria confusión entre *management* y organización;<sup>281</sup> a pesar de ello, el *management* dominó el ámbito industrial: desde principios del siglo XIX Charles Babbage lo expuso como una consecuencia de la división del trabajo, y de las ventajas que entrañaba para el empresario.

Según Babbage, el principio más importante sobre el que descansa la economía de la producción es la división del trabajo entre quienes participan en la industria manufacturera; por lo mismo dividió el proceso de elaborar alfileres en siete operaciones, desde el suministro de la materia prima (el alambre) hasta el empaquetado de los productos (los alfileres).<sup>282</sup> De esta manera, el *management* operó como una cualidad central que caracteriza a la industria moderna.

Tal como lo explicó Oliver Sheldon, la industria no es una mera máquina sino una forma compleja como se asocia la vida humana; de modo que la verdadera interpretación se manifiesta en función de las ideas, objetivos e ideales del ser humano, sin hacer referencia a las máquinas. Dado que la industria se creó para satisfacer las necesidades de la vida humana, el objeto del *management* o manejo, consiste en convertir la industria en efectivamente humana, al tiempo que personifica el esfuerzo de un grupo de seres humanos en favor de un objetivo

---

<sup>280</sup> Paranteau, Roland, *Peut on Parler de Management Public*, en *L'Administration Publique*, Éthier, Gérard (comp.) Presses del Université du Québec, 1994; citado por Omar Guerrero, *El Management Público, Una Torre de Babel*, p. 17.

<sup>281</sup> Koontz, Harold, *The Management Theory jungle*, en *Management: a Book Readings*, Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (comps.) Mc Graw Hill, New York, 1964; citado por Omar Guerrero, *El Management Público, una Torre...*, *op. cit.*, p.17.

<sup>282</sup> Babbage, Charles, *Sobre la División del Trabajo*, en Merryll Harwood, *Clásicos en Administración*, Limusa, México, 1975; citado por Omar Guerrero, *Management Público, un Concepto Elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema*, Revista de Administración Pública, No. 100, México, abril de 1999, p. 196.

común. Para alcanzar este objetivo es preciso contar con un móvil o ideal, una dirección y coordinación, un trabajo y, sobre todo, de la cooperación humana.<sup>283</sup>

Sheldon concluye que el *management* no tiene un fin o motivo en sí mismo, de modo que si el móvil de la industria es el beneficio a la sociedad, el *management* se entroniza y legitima para que el futuro de la industria descansa en sus manos. De esta manera el manejo se concibe como un hecho social de índole económica que al operarse desde y en los procesos industriales, influye en la vida humana. Sheldon es claro al definir con cierta exactitud a la administración, al *management* y a la organización: la primera es la función de la industria referida a la determinación de la política empresarial, a la coordinación de las finanzas, de la producción y de la distribución, a la fijación de la extensión de la organización y al control. Por su parte el *management* lo define como la función de la industria encargada de ejecutar la política dentro de los límites fijados por la administración, lo mismo que de utilizar la organización para los fines particulares que se le especifican; por último, la organización es el proceso mediante el que se combina el trabajo que los individuos o grupos deben efectuar, con las facultades necesarias para su ejecución.<sup>284</sup>

En otro orden, Drucker identificó al *management* como un órgano específico de la empresa de negocios, donde sus decisiones y actos se orientan al desempeño económico y sólo puede medirse por los resultados económicos que le toca producir.<sup>285</sup> En cuanto a Brech, éste lo define como un proceso social responsable de planificar y regular económicamente una empresa a fin de cumplir con un objetivo o tarea determinada; además de fungir como guía, integración, motivación y supervisión del personal que compone la empresa.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> Sheldon, Oliver, *La Filosofía del Management*, Orbis, Barcelona, 1986, pp.11. 30.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>285</sup> Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Harper and Row Publishers, USA, 1954; citado por Omar Guerrero, *Management público: un concepto...*, *op. cit.*, p. 197.

<sup>286</sup> Brech, E. F. L. *Management: Su Naturaleza y Significado...*, *op. cit.*, p. 20.

El estudio de las actitudes de los trabajadores y de su influencia en la eficacia administrativa, iniciado con rigor científico por Elton Mayo<sup>287</sup> en la prestigiosa Escuela de Graduados de Administración de Empresas de la Universidad de *Harvard*, en el año de 1927, fue trascendente para la teoría y la práctica de la administración, dando nacimiento a las corrientes psicosociológicas en contraposición a las escuelas mecanicistas que la habían precedido.

Lo expresado lleva a una conclusión: el interior de la organización es el dominio del *management*; sin embargo, esta focalización se desvió en las últimas décadas debido a los ascensos de la tecnología de la información. Es comprensible que el *management* se iniciara como una preocupación hacia el interior de la organización para atender los problemas de producción, recursos humanos, recursos materiales y finanzas, entre otros; pero en la actualidad, como lo hemos visto en el capítulo anterior, su función específica es orientar los recursos de la organización hacia sus resultados externos.

En suma, el *management* o manejo es un producto del proceso industrial de naturaleza económica que constituye el factor esencial de los negocios privados. En la actualidad, el éxito empresarial está condicionado por la calidad del *management* en los negocios privados.

---

<sup>287</sup> Vid, Mayo, Elton, *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Mass, Harvard Business School, Boston, 1945.

### 2.3.1 MANAGEMENT ORIENTADO AL MERCADO.

De los acontecimientos de la vida social que más cambios acelerados ha tenido son los negocios privados; junto con ellos han surgido innumerables técnicas de manejo importantes para la empresa privada, tales como la reducción del tamaño de la empresa, la contratación externa del personal, la gestión de la calidad total, el análisis del valor económico, las mejores prácticas estándar de desempeño (*benchmarking*) y la reingeniería de procesos, entre otras.

Peter Drucker estaba convencido de que todas estas técnicas -a excepción de la contratación externa y de la reingeniería de procesos- se diseñaron para hacer lo que ya se estaba haciendo, pero de forma diferente. Se trata de herramientas referidas al cómo hacer, no obstante, ello no significa una garantía para lograr el éxito y permanencia en el mercado, las causas deben buscarse en la asincronía entre los supuestos de una organización y su realidad desde donde opera. Estos supuestos se refieren a los mercados, a los clientes, a los competidores, a la tecnología y a los puntos débiles y fuertes de una corporación.<sup>288</sup>

A decir de Drucker, toda organización empresarial tiene una teoría del negocio que está integrada por los supuestos de la organización: la sociedad, el mercado, el cliente y la tecnología; por la misión de la empresa y por las competencias centrales para que la organización lleve a cabo su objeto vital.

En 1930 la empresa británica Marks and Spencer redefinió su competencia central como la capacidad para identificar, diseñar y desarrollar la mercancía que ponía a su venta, en lugar de la capacidad de comprar. Según Drucker, el cambio fundamental en la teoría del negocio de la empresa moderna se debe a que se pensó que es el comerciante y no el fabricante quien conoce mejor al cliente; de tal manera, el primero es el que debe diseñar los productos, desarrollarlos y

---

<sup>288</sup> Drucker, Peter, *Escritos Fundamentales*: Sudamericana, *El Management*, tomo 2, Argentina, 2002, p. 57.

buscar al segundo para que fabrique los artículos en función de diseños, especificaciones y costos hechos por ellos. Esta nueva definición ha ido madurando al paso del tiempo, al grado de desplazar al *management* de su antiguo lugar de la producción hacia el mercado.<sup>289</sup>

En la actualidad, esta orientación prevalece en todas las grandes cadenas comerciales del mundo, lo que ha mostrado prácticas gerenciales como la *respuesta eficiente al consumidor* (ECR) y el *manejo de categorías* (*category management*) de los productos en el punto de venta. En nuestro país, una asociación civil denominada Con México, integrada por las principales empresas trasnacionales fabricantes de productos de consumo, efectúa importantes intercambios con las principales cadenas comerciales a efecto de implantar nuevos procesos gerenciales que permitan acercarse a las necesidades de los consumidores.

Para Drucker, esta orientación se percibe gracias a cuatro cambios que se llevan a cabo en la naturaleza de la empresa: la dinámica de la corporación; la reducción de su tamaño; la reestructuración organizativa y la transformación de la condición laboral del personal.

La empresa privada dedica gran parte de su tiempo y recursos a estudiar lo que sucede en su exterior, auscultando el sentir de sus clientes o más bien de sus no-clientes pues los primeros síntomas que reflejan alguna alteración en las compañías, difícilmente se detectan dentro de la organización o entre sus clientes.

Dado que una empresa es un negocio que requiere tanto cuidado preventivo como incorporar el seguimiento y prueba sistemática de su teoría del negocio, así como un diagnóstico temprano que le permita evaluar cuando su teoría ya se ha estancado pues al aplicar por complemento los objetivos de la organización se

---

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 67.

empieza a anunciar la obsolescencia de la teoría, desde nuestro punto de vista alcanzar sus objetivos no es motivo para celebrar sino para repensar sus fines.

Lo mismo sucede con el crecimiento rápido de una corporación, con su éxito o fracaso inesperado: cualquiera de ellos es motivo para percatarse de que la teoría del negocio se quedó atrás.

Como consecuencia de la crisis del *taylorismo-fordismo*, a mediados de la década de 1960 el poder de las empresas dejó de basarse en sus grandes dimensiones para dar paso a las de tamaño mediano, además de que los altos ejecutivos dejaron de aspirar al empleo vitalicio.

Una visión temprana sobre las ventajas de la pequeña empresa la dio E. F. Schumacher a principios de la década de los 70, donde observaba que dentro de la magnitud de las empresas se había logrado obtener su pequeñez; el mejor ejemplo, decía, era *General Motors*, pues siendo una empresa gigantesca se convirtió en una federación de compañías de tamaño razonable.<sup>290</sup>

Contra el gigantismo, la pequeñez es necesaria porque, según el autor, la gente necesita tanto de libertad como de orden al mismo tiempo: la libertad que proporcionan las pequeñas unidades autónomas y el orden que propician la unidad y coordinación en gran escala. El problema de ésta consiste, por consiguiente, en discriminar y diferenciar cada una de las actividades de manera que cuanto más activa e íntima sean, menos personas toman parte y más relaciones se establecen.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, Perennial Library, New York, 1973. pp. 63-64; citado por Omar Guerrero, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, 2002, (manuscrito), p. 25.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 26.

El tránsito hacia la pequeña y mediana empresa se debió a la mecánica de su transformación, mientras que la reducción de su tamaño obedeció al impulso de nuevas fuerzas, como alianzas, fusiones y adquisiciones; a su vez, la estructura corporativa cambió debido a la asociación entre empresas, las cuales hoy en día practican operaciones e inversiones conjuntas que aseguran un mercadeo integral.<sup>292</sup>

Hacia 1982 apareció un libro donde los autores daban cuenta de las empresas más importantes que habían logrado un alto grado de innovación y, al mismo tiempo, habían sido capaces de adaptarse a los cambios.<sup>293</sup> El mensaje consistía en que las mejores corporaciones se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos y flexibles orientados al consumidor.

El concepto de innovación que aplicaron los autores también definía la función del empresario y de su equipo gerencial a los que calificaban como excelentes; bajo este punto de vista las compañías que habían alcanzado ese desempeño innovador también fueron calificadas de excelentes, bajo la consideración de los siguientes atributos:

1. Proximidad con el cliente.
2. Autonomía y empresarialidad.
3. Productividad por medio de las personas.
4. Manos a la obra.
5. Zapatero a tus zapatos.
6. Formas simples personal reducido.
7. Estira y afloja simultáneo.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>293</sup> Peters, Thomas and Waterman, Robert, *In Search of Excellence*, Warner Books, New York, 1982, p. 1.

<sup>294</sup> *Ibid.*, pp. 13-16.

### 2.3.2 REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA.

La llamada excelencia de las empresas, bajo estos ocho atributos, tiene como fundamento uno de los impactos más importantes que se han logrado en todas las empresas, propiciada gracias a la reingeniería y uso de la computación en los procesos de trabajo. Como resultado de esta innovación se reducen los niveles jerárquicos dentro de las firmas, ya que originalmente habían sido creados para transmitir información y con ello, se modificó la estructura laboral de las empresas. Ahora es el trabajo temporal y el de tiempo parcial los que están proliferando en todas las compañías.

En estas mismas empresas su personal ha venido desempeñando labores que apelan a destrezas más elevadas y a posiciones mejores, por lo que le dedican mayor tiempo que antes. Drucker piensa que un elevado porcentaje de empleos temporales que ofrecen las agencias es para profesionistas que cubran puestos de alta gerencia, más que para personas con destrezas menores o sin experiencia. Esta opinión ha llevado a Omar Guerrero a concluir que como la gerencia es visible, se ha convertido en una mercancía que puede adquirirse en el mercado, de la misma manera que los gerentes están a hora involucrados en el movimiento comercial a disposición de los clientes potenciales.<sup>295</sup>

Otro de los efectos por la reducción de niveles administrativos y de la nueva mecánica de crecimiento de la empresa es la moderna práctica de contratar por fuera (*outsourcin*), es decir, confiarle una actividad determinada a una compañía independiente especializada. La contratación externa se ha vuelto común en los servicios de mantenimiento, aseo y fotocopiado, por nombrar sólo algunos, aunque últimamente se ha extendido al procesamiento de datos ya la gerencia.

---

<sup>295</sup> Guerrero, Orozco Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, Fontamara, México, 2004, p. 31.

El efecto de los grandes cambios que afectan a la empresa es que el *management* privado se ha desplazado desde la esfera de la producción hacia la esfera del cambio, quedando sus resultados en el mercado. El cambio es uno de los aspectos más importantes en las empresas de nuestros días; la palabra cambio ingresó al México corporativo como un término que describe una espada de dos filos: por un lado representa crecimiento, oportunidad e innovación; por el otro, significa amenaza, desorientación y revuelta. El *management* de hoy no sólo debe hacer bien las cosas, sino también hacer las cosas correctas.

En la época en la que no había información sobre el mercado, las decisiones se tomaban en función de la que había disponible acerca de los procesos de manufactura y los costos de producción. En la actualidad, gracias a que se cuenta con información en tiempo real sobre los sucesos del mercado, ahora las decisiones se basan en lo que ocurre en el lugar donde los consumidores deciden comprar; es decir, las decisiones están controladas por las que poseen información: minoristas y distribuidores.<sup>296</sup>

Hoy en día las empresas se organizan apoyándose en el flujo de la información interna y externa, eliminando muchos niveles jerárquicos; además, las empresas están aprendiendo que la economía necesita menos de los intermediarios, por lo que la tendencia es eliminarlas junto con las mayoristas, como acontece en Estados Unidos y Japón. Por lo común se atribuye a los japoneses la invención del *keiretsu*, el concepto administrativo por el que proveedores de una empresa están atados a su principal cliente en lo que se refiere a la planificación, el desarrollo de productos, el control de costos, la publicidad, entre otros; su concepto se remonta a 1910 cuando William C. Durant creó *General Motors* a base de adquirir pequeñas pero exitosas fábricas automotrices para fusionarlas en una gran compañía.

Aunque el *keiretsu* de Durant se basaba en la idea de que el *management* significaba mando y control, lo que a la postre representó el punto débil de la

---

<sup>296</sup> *Ibíd.*, p. 32.

empresa, la idea fue comprendida en los años veinte y treinta por el constructor del siguiente *keiretsu*: Sears Roebuck & Co. al convertirse en el mayor minorista estadounidense de aparatos y ferretería con base en la adquisición de pequeños paquetes minoritarios de acciones de sus principales proveedores. El siguiente constructor del *keiretsu* -probablemente el más exitoso hasta ahora, incluyendo a los japoneses, fue Marks & Spencer en Inglaterra, que a partir de la década de los treinta integró a todos sus proveedores en su propio sistema de administración mediante contratos y no a través de la participación en la propiedad o en su control.<sup>297</sup>

Como se aprecia, cada vez más será indispensable que las empresas gestionen la cadena del costo económico como un todo, siendo su transición desde la fijación de los precios según los costos al cálculo de los costos según los precios.

De la misma forma, la distribución de la planta física se está transformando: a hora cada vez hay más empresas en las que las bodegas cambiaron de uso; por ejemplo, las cadenas de autoservicio manejan la mitad de su mercancía sin almacenarla ya que fluye del fabricante a la tienda, la otra mitad sí pasa por una bodega o *cruce de andén*, pero no permanece ahí más de doce horas pues más que un patio de estacionamiento, la bodega se ha convertido en uno de maniobras.<sup>298</sup> Esto es posible gracias a las inversiones que hacen las empresas en materia de infraestructura informática.

De manera paralela, la economía requiere cada vez más de menos financiamiento debido a que los bancos han tenido que reducir el negocio de los préstamos comerciales, aun habiendo bonanza económica. Ahora el sistema bancario prefiere destinar sus fondos a operaciones dudosas de bienes raíces y préstamos de los países en desarrollo.

---

<sup>297</sup> Drucker, Peter, *El Management, Escritos Fundamentales*, Tomo 2, Sudamericana, Argentina 2002, pp. 145-146.

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 159.

En síntesis, la empresa actual exige compartir la información del cálculo de costos y hacer compatible los sistemas en toda la cadena. Antes el gerente era la persona responsable del trabajo de sus subalternos, ahora es la persona a la que se le confía el rendimiento de las personas que prestan sus servicios en la empresa; más concretamente, el gerente es el responsable del rendimiento de la empresa.

En la gerencia privada el tema de la empresariedad (*entrepreneurship*) ha recibido poca atención; aunque para la economía clásica ha tenido un papel determinante el funcionamiento del mercado; por otro lado, no hay que olvidar que los empresarios son agentes de cambio y crecimiento de la economía. A ellos les corresponde generar y aplicar ideas innovadoras en momentos donde la dinámica y las grandes transformaciones de la época han propiciado el mercado global. También los emprendedores, además de asegurar el uso adecuado de los recursos, propician las oportunidades de rentabilidad potencial asumiendo los riesgos inherentes.

Para los especialistas en economía neoclásica la empresariedad es el centro hacia el que convergen los factores de la producción, donde el empresario es el personaje creativo y productivo, de modo que tanto el capital como el trabajo dependen de su actividad.

Omar Guerrero asegura que el término empresario es una categoría relativamente antigua; es posible que la primera expresión se acuñara hace más de dos siglos, cuando Jacques Savaroy, autor de *Palaît négociant*, la empleó en 1711 para explicar que el empresario era aquel que emprendía una manufactura.<sup>299</sup>

---

<sup>299</sup> Sánchez, Gil Mariano, *Naturaleza y Evolución de la Función Empresarial*, Aguilar, Madrid, 1969, p. 5; citado por Guerrero Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 223.

En un sentido general, la empresarialidad es la habilidad que tiene un individuo para encauzar recursos destinados a obtener nuevas oportunidades en los negocios. Con este sentido la figura del empresario como lo conocemos hoy, se debe al economista irlandés Richard Cantillon quien en 1755 señaló que el emprendedor era aquél que estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad vivía de un modo incierto, determinado por la cantidad de clientes que tuviera. Los empresarios se distinguen de las personas que viven de su salario porque ellos tienen ingresos tan inciertos como su subsistencia, pero además forman parte de la categoría económica de los que tienen capital para establecer una compañía o vivir de su trabajo.<sup>300</sup>

No obstante, el concepto y función del empresario y de la empresarialidad se percibe en las antiguas repúblicas mercaderes italianas de Pisa, Génova y Venecia cuando en el siglo XVIII se acostumbró designar al emprendedor a *undertaker* como la persona que se aventuraba o comprometía en negocios por cuenta propia, enfrentando tanto el beneficio como la pérdida.

A pesar de lo anterior, en Inglaterra y Francia se usó de manera diferente el término empresario; mientras los ingleses hacían énfasis en la inversión de capital, los economistas franceses se inclinaban por la cualidad de su personalidad: habilidad, actividad individual y dirección.<sup>301</sup> Una de las críticas que se le hacen a la economía política es que soslayó los rasgos fundamentales del empresario, en lugar de haber explorado las funciones empresariales.

En contraste con la labor del gerente o manejador, quien tradicionalmente ha funcionado como parte de la producción donde el empresario ejerce sus actividades es el comercio; con el tiempo las funciones tanto de la propiedad como

---

<sup>300</sup> Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General*, FCE, México, 1950, pp. 42-45.

<sup>301</sup> En las obras de Jean Baptiste Say y Francois Quesnay, se encuentran referencias del término empresario.

del *management* se han disociado debido a que el factor riesgo disminuyó, ello ha dificultado identificar la esencia de la acción empresarial.

Con el surgimiento de la gran industria se reprodujeron organizaciones de gran escala, generado que se hicieran cada vez más confusos los papeles del empresario y del manejador. En este sentido, Veblen aseguraba que el sistema industrial era la estructura de la civilización moderna y la empresa de negocios la fuerza directiva que lo animaba, sus rasgos característicos eran el proceso mecánico y la inversión productiva.<sup>302</sup> Poco después de haberse publicado la obra de Veblen, entraron en escena personajes que conocían a fondo las máquinas y podían relacionarla a los seres humanos; nos referimos a los ingenieros Taylor, Fayol, y Gantt.

En la actualidad la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene la convicción de que la empresarialidad es decisiva para el desarrollo y crecimiento de los países. El término empresarialidad se usa para caracterizar de manera general a los negocios, denotando la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas con las que se exploren nuevas oportunidades de negocios. Asimismo, es la clave para alcanzar una economía desarrollada capaz de adaptarse tanto a cambios estructurales, económicos y tecnológicos, como a nuevas circunstancias y retos. En suma, la empresarialidad es el producto de tres dimensiones que trabajan unidas en los países: las condiciones adecuadas, los programas gubernamentales debidamente elaborados y las actitudes culturales que lo apoyen.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Veblen, Thorstein, *Teoría de la Empresa de Negocios*, Universitaria, Buenos Aires, 1965, p. 33; citado por Guerrero Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo...*, *op. cit.*, p. 227.

<sup>303</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998, p. 11.

### 2.3.3 EL NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO.

El vocablo *public management* suele traducirse en nuestro idioma como gestión pública, gerencia pública, dirección pública e incluso administración pública; aunque también es posible encontrarlo como *management* público. Para Omar Guerrero el vocablo debe traducirse como manejo público, en virtud que antes, algunos autores ya lo habían tratado de esa forma.<sup>304</sup>

Como mencionamos en la sección anterior, el manejo es un fenómeno que incumbe a la economía industrial, y en Estados Unidos forma parte de la administración pública. Ya desde 1887, Woodrow Wilson se inclinaba por estudiar una disciplina pragmática basada en el principio de utilidad; desde su punto de vista el objeto del estudio administrativo era descubrir qué y puede hacer el Gobierno y cómo con la máxima eficiencia y el mínimo costo posible.<sup>305</sup>

Esta adopción y adaptación se difundió en 1937 en todo el planeta haciéndose visible en el ámbito de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (*Report of the President's Comité on Administrative Management*, 1937), preparado por un comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

A decir de Omar Guerrero, el progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White por su obra *Introducción al estudio de la administración pública (Introduction to the Study of Public Administration)*, escrita en 1926. Dado que White asumió que la administración pública en Estados Unidos debería descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, propuso

---

<sup>304</sup> El colombiano Florentino González escribió en 1840: "La Administración Pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para *manejarlos*." Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1994 (1840), pp. 75-76; citado por Guerrero, Omar, *Hedí Estado gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 90.

<sup>305</sup> Wilson, Woodrow, *The Study of Administration*, en *Political Science Quaterly*, Vol. 2, No. 1887, p. 197.

sentar bases no jurídicas para estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control; división original de *management* y proceso de la administración pública.<sup>306</sup>

Según White, la administración pública es el *management* de personas materiales para lograr los propósitos del Estado. El especialista explica que para el estudio de la administración pública había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la misma para enfatizar su fase de manejo o conducción de los asuntos del Gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, como en una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia en donde el *management* es un elemento esencial para el éxito.<sup>307</sup>

Dentro de esta tendencia, el desarrollo del manejo tuvo su punto más alto en una de las obras más importantes de la teoría de la administración pública, gracias a Dwight Waldo, quien la definió de dos modos:

La administración pública es la organización y *management* tanto de hombres como de materiales para lograr los propósitos del Gobierno; [es también] el arte y la ciencia del *management* aplicado a los asuntos de Estado.<sup>308</sup>

En la medida en que las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales fueron moldeando la naturaleza del Estado, el concepto de manejo público fue convirtiendo a la administración pública en una gran institución de retos mayores. Por lo mismo, es interesante recordar el movimiento dirigido por William Willoughby en favor del manejador general (*general manager*), cuyos principios y prácticas de las empresas privadas debidamente organizadas fueron adoptados por el Gobierno estadounidense.

---

<sup>306</sup> White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, op. cit., pp. VII-VIII.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>308</sup> Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Random House, New York, 1967, p. 20; citado por Omar Guerrero, *El Management Público, una Torre...*, op. cit., p.18

Willoughby estaba convencido de que el Jefe del Ejecutivo era un manejador público que ocupaba una posición similar al de un gerente general de una empresa privada, pero bajo la tutela del Poder Legislativo; tal como el gerente lo está del consejo de administración.<sup>309</sup>

Para él, con este símil ya no quedarían dudas de lo que sería el *manager public*: un puesto cuyas tareas en el seno de la administración pública son las de organizar y coordinar los procesos de los recursos humanos, materiales y financieros procurando el equilibrio ínter organizativo. Cabe destacar que la Constitución Política de Estados Unidos de América no registra la voz *management* ni *public administration*, sin embargo, su presidente desempeña tareas maneriales que se vinculan con sus propósitos.

Definitivamente, es a partir de la obra de Leonard White cuando la palabra *management* ha estado presente en la teoría de la administración pública norteamericana. Revisemos algunos de los autores que más han abundado en el tema:

Para Charles Merriam el enfoque *managerial*, llamado también enfoque procedimental, tenía que ver con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control.<sup>310</sup>

Según su opinión, la administración pública era una ciencia ya que, al igual que otras organizaciones humanas en las que se buscan un propósito común que individualmente no puede alcanzarse, ésta trataba con los medios y fines necesarios. Para él, el manejo era parte de las relaciones sociales que comprendía a un conjunto de personas, prácticas y procesos con respecto a

---

<sup>309</sup> Willoughby, William, *Principies of Public Administration*,... op. cit., pp. 41y 49; citado por Omar Guerrero, *El Management Publico, Un Concepto Alusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema*, Revista de Administración Publica No 100, México, Abril de 1999, p. 201.

<sup>310</sup> Merriam, Charles, *The Development of Theory for Administration*, en *Advancement Management Journal*, No. 5, 1940, p. 130; citado por Omar Guerrero en *El Management Público: una Torre...*, p. 130.

patrones de conducta general y que su estudio continuaba con un campo especial del comportamiento humano.

Por su parte Wengert se refirió al *management* creativo como un proceso educativo de relaciones donde se involucran tanto el ciudadano como el manejador; en otras palabras, como una ingeniería del consenso en la que se crean y mantienen las relaciones consensuales dentro y fuera de la organización administrativa.<sup>311</sup>

Por otro lado, Luther Gulick asegura que tanto el trabajo del Gobierno como el desarrollo y aplicación de controles, así como el manejo de servicios, forman parte de lo que se conoce como administración pública. La respuesta que propuso no fue ni la administración pública ni el manejo, sino las funciones generales de toda administración: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuesto. En inglés se conoce como el *POSDCORB*.<sup>312</sup>

Tanto el managerialismo como la ciencia política, siempre han estado presentes en el estudio de la administración pública. Marshal Dimock argumentaba que esta consideraba problemas, poderes, organización y métodos del *management* para aplicar la ley: no cabía duda de que se trataba de una organización compleja, ya que tenía deberes públicos y no sólo le concernía la eficiencia. Dimock estaba convencido de que la autoridad pública mantenía una relación directa con la administración pública, junto con las técnicas del *management*, pero añadiendo a la *policy* como parte de la implementación del proceso de Gobierno.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> Wengert, Egbert, *Public Administration*, en *The American Political Science Review*, Vol. 36 United States, 1942, p. 320.

<sup>312</sup> Gulick, Luther. ..Notes on the Theory of Organization, en Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Paper of Science of Administration*, Augustus M. Publishers, New York, 1973, pp. 3-45; citado por Guerrero, Orozco Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000, p. 167.

<sup>313</sup> Dimock, Marshall, *The Meaning and Scope of Public Administration*, en Gaus, John et. al *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, New York, 1967; citado por Omar Guerrero, *idem.*, p. 155.

Una opinión semejante era la de Paul Appleby, quien concibió al *management* como un nexo entre *policy* y administración:

Aquí, administración se trata como un término amplio que participa en la hechura de *policy* (...). *Management* incluye el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero se asigna en forma arbitraria al nivel básico y se usa para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*.<sup>314</sup>

De lo señalado por estos autores, Omar Guerrero concluye que el manejo público constituye un subcampo de la administración pública y un ámbito de trabajo interprofesional que se relaciona con las tareas generales de dirección<sup>315</sup> del trabajo asignado a otros. De igual manera, ha inspirado el desarrollo de un campo de estudio compartido por especialistas de la administración pública y los tratadistas de la *policy*.<sup>316</sup>

El manejo público vuelve a ser motivo de interés teórico y práctico en nuestra época. Su estudio y desarrollo resurgió en los 90, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Con todo y su influencia ha abarcado prácticamente a todos los países del orbe.

La nueva gerencia pública (*new public management*), como se analizó en el capítulo anterior, es producto de las teorías económicas neoclásicas y de la opción pública (*public cotice*), las cuales interpretan el manejo público bajo las opciones del mercado.

---

<sup>314</sup> Appleby, Paul, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1949, pp. 6- 7.

<sup>315</sup> En nuestro idioma, la palabra dirección se usa para referirse al acto de gobernar, aunque también significa mandar, regular y conducir; igualmente suele usarse como sinónimo de management. En este sentido Gulick fue claro al definir a la dirección como la tarea mediante la cual se toman decisiones y se llevan a cabo por medio de órdenes e instrucciones generales y específicas.

<sup>316</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Management Público, Un concepto Alusivo...*, op. cit., p. 205.

Este enfoque gerencial se ha propagado en el terreno de la globalización económica, cuya síntesis aboga principios neoliberales donde los problemas del Gobierno pasan a segundo plano y la nueva gerencia pública asume el papel de promotor del mercado. El resultado es un modelo único de administración pública para todos los países.

Al respecto, Omar Guerrero señala que el objetivo es que la administración de cada país quede uniformada bajo una pauta universal en la que destacan cinco rasgos fundamentales:

El mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación de la dicotomía política-administración, enriquecida como antinomia entre *policy* y *management*.<sup>317</sup>

De lo anterior se infiere que debe contrastarse la administración pública burocrática, tradicional y weberiana contra el modelo neogerencial moderno, ágil, eficiente y posburocrático basado en los métodos y técnicas de la organización privada. Como consecuencia, se supone que el Gobierno debe ser parte del nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación, esto debido a que opera con reglas en las que se restringe la iniciativa, con rutinas supeditadas a un excesivo control, con jerarquías en las que se limita la flexibilidad de la organización y con topes presupuestales que impiden el logro de resultados.<sup>318</sup>

En cambio, las ventajas del modelo empresarial sobre la organización burocrática del Estado radican en que ésta dispone de estándares y medidas de productividad con una planeación estratégica que incluye la definición de metas e indicadores de rendimiento expresados en términos cuantitativos, con una asignación de recursos

---

<sup>317</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público, Una Torre de Babel...*, op. cit., p. 213.

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 214.

ligados a medidas de desempeño y con el uso de contratos y franquicias que permite una mayor eficiencia.<sup>319</sup>

Como se ve, la administración pública adopta nuevos valores para su funcionamiento, lo que obliga a adquirir una nueva cultura en su desempeño. En el cuadro los valores del sector público se aprecian de forma comparativa los valores tradicionales del sector público junto con sus nuevas orientaciones.

En el esquema de Montgomery, el nuevo modelo gerencial se basa en la competencia haciendo énfasis en la *public choice* (enfocado a los clientes y las múltiples versiones de servicio), en los líderes empresariales que compiten con otros proveedores públicos y privados, y en estructuras y fuerzas de trabajo flexibles (procesos de reingeniería y organización plana). Asimismo, el modelo del nuevo manejo público estimula la reducción de la gerencia media a favor de aquellos empleados que antepongan iniciativas, se basa en una organización democrática (descentralización del liderazgo), en el trabajo creativo (mejora continua por los propios empleados) y en el trabajo en equipo (focalizando las necesidades de los empleados y éstos como activo). También el modelo neogerencial procura reducir la gerencia para devolver a la línea la toma de decisiones orientadas a las necesidades de los clientes y los ciudadanos.

---

<sup>319</sup> Hood, Christopher, *A Public Management for all Seasons?*, en *Public Administration*, Vol. 69, No.1, United Kingdom, 1991, pp. 5-6.

**Cuadro No. 5**  
**LOS VALORES DEL SECTOR PÚBLICO**

| Tradicional  | Nuevas Orientaciones  |
|--|---|
| <b>Valores de la estructura</b>  |   |
| Centralizada<br>Supervisores como controladores<br>Trabajo individual<br>Estructura jerárquica<br>Trabajos simples<br>Un sólo servicio                             | Descentralizada<br>Supervisores como auxiliares de la participación<br>Trabajo en equipo<br>Estructura plana<br>Trabajos multidimensionales<br>Múltiples versiones del servicio |
| <b>Valores del trabajo</b>   |   |
| Orientación a expertos<br>Enfoque a la tradición<br>Análisis de problemas<br>Decisiones temerosas<br>Actitudes protectoras<br>Cumplimiento<br>Inspección y control | Orientado a clientes<br>Enfoque a la innovación<br>Determinación de posibilidades<br>Decisiones como oportunidades<br>Actividades productivas<br>Capacidad<br>Prevención        |
| <b>Valores de los empleados</b>  |   |
| Sistemas de indiferencia<br>Empleados como gasto<br>Gerentes orientados<br>Evaluación/sanción/ascenso  | Necesidades de los empleados<br>Empleados como activo<br>Empleados orientados<br>Desarrollo/aprendizaje/reconocimiento  |

Fuente: Elaborado por Juan Montes de Oca M.

En el modelo neogerencial, los procesos de planeación buscan alimentar el control y evaluación, por lo que se hace un especial énfasis en la planeación estratégica, la programación-presupuestación, nuevos procesos gerenciales como reingeniería de procesos, planeación estratégica, calidad total y mejora continua, entre otros; todos tomados de la administración privada. Cumplir con la planeación es el catalizador del desarrollo de las metas, de los objetivos, de las medidas o indicadores de desempeño y de las estrategias; es que la planeación provee al sector público de la oportunidad de evaluar la efectividad y eficiencia de sus programas,<sup>320</sup> además que el modelo también es proclive a la gestión de la calidad y del conocimiento.

<sup>320</sup> Melkers, Julia and Willoughby, Catherine, *The State of the States: Performance Based Budgeting Requirements in 47 out of 50*, en *Public Administration Review*, Enero-Febrero, 1998, No. 1, Vol. 58.

En suma, la propuesta del modelo gerencial consiste en orientar los servicios de la administración pública del ciudadano hacia los del consumidor; aumentar la eficiencia de los servicios públicos desarrollando al mercado en su seno; sustituir el servicio civil de carrera por el de contrato donde prevalezca la evaluación de resultados, incentivos, someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa basándose en razones de mercado.<sup>321</sup>

Sin lugar a dudas se trata de un enfoque novedoso fundado más en la economía neoclásica que en la política, con énfasis en las fallas del Gobierno más que en los defectos del mercado y con dudas sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos.

Como ya se señaló, a decir de Omar Guerrero, el modelo gerencial es el resultado de un proceso de dos etapas para privatizar el sector público: la primera se refiere a la *exoprivatización* del Estado, o sea cuando la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. En su momento, la *exoprivatización* fue la primera etapa del neoliberalismo en atención a la eficiencia que ofrecía el mercado a la economía capitalista en su conjunto. La segunda etapa es la *endoprivatización*, es decir, la forma como se sustituye la gestión de los asuntos públicos por medio de la metodología del *management* privado.

A diferencia de la *exoprivatización*, en la que el nuevo manejo público funge como el sujeto de transacción de las cosas hacia el mercado, en la *endoprivatización* ese *management* público se convierte en el objeto de una transacción mercantil. En tanto la *exoprivatización* afecta al qué de la administración pública, la *endoprivatización* lo hace en el cómo.<sup>322</sup>

El nuevo manejo público se refiere a la transición del Gobierno burocrático al Gobierno empresarial, competitivo y orientado al consumidor; y aunque la OCDE

---

<sup>321</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público, Una Torre de Babel...*, op. cit. p. 28.

<sup>322</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Management Público, Una Torre de Babel...*, op. cit. p. 216.

ha difundido su propia clasificación sobre las distintas relaciones del cliente con la administración pública bajo sus nociones centrales, se confunde al ciudadano y al consumidor.<sup>323</sup>

El enfoque orientado a los clientes en la calidad en el servicio, forma parte de las reformas de la administración del sector público que muchos países están tratando de implementar. Con ello se busca mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones públicas, alentando un mayor énfasis en el rendimiento o resultados, en donde las necesidades del cliente representan el punto de partida de los procesos. Las iniciativas de calidad influyen o reciben influencia de la relación entre el cliente y el proveedor.<sup>324</sup>

A este respecto Hindy Lauer Schachte<sup>325</sup> elaboró un interesante ensayo en el que contrasta el modelo de Osborne y Gaebler donde los ciudadanos son vistos como clientes, con el de Frederickson quien los considera como dueños. Mientras los primeros<sup>326</sup> aseguran que, dado que los ciudadanos son los clientes del Gobierno, los servidores públicos están obligados a hacer los cambios necesarios para atender sus propósitos de la misma forma como la empresa privada atiende a sus clientes; el segundo<sup>327</sup> argumenta que los ciudadanos no son clientes del Gobierno sino dueños que eligen a sus líderes para que representen sus intereses. Lo cierto es que el modelo centrado en clientes pone a los ciudadanos en un papel reactivo limitado al gusto o disgusto de los servicios, esperando que los funcionarios hagan cambios si el objeto de los clientes es suficiente. En

---

<sup>323</sup> Vid. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *La Administración como Servicio: El Público, como Cliente*, 1987; también *Un Gobierno alerta. Iniciativa de Servicios de Calidad en la Administración*, OCDE-DDF, México, 1997.

<sup>324</sup> Rivera, Lugo Fidel Roberto, *Hacia una Nueva Cultura en la Calidad de los Servicios Públicos*, Revista Prospectiva, año 6, No.18, México, abril/junio 2001, p. 21.

<sup>325</sup> Hindy, Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance*, Institute of Technology, New Jersey, Noviembre-Diciembre, 1995, Vol. 55, No. 6.

<sup>326</sup> Vid. Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., New York, 1992.

<sup>327</sup> Frederickson, George, *The Seven Principles of Total Quality Politics*, en *Public Administration Times*, University of Kansas, Vol. 17, p. 9.

cambio, en el modelo de ciudadanos como dueños, éstos desempeñan un papel proactivo y deciden lo que será la agenda gubernamental.

Pese a la supuesta novedad de este concepto de la ciudadanía eficiente, donde los ciudadanos son dueños de su Gobierno y como tal tienen el deber de involucrarse en los asuntos públicos a la vez que instruirse en las políticas que demanden los accionistas, vale la pena señalar que sus implicaciones no son nuevas: provienen del *New York Bureau of Municipal Research*, organización fundada en 1907 para auxiliar a resolver los problemas urbanos de la ciudad de Nueva York.

En este sentido, el estudio planteado por Lauer Schachter pone en entredicho los dos escenarios propuestos en torno a la administración y sus relaciones con el público como cliente o como ciudadanos; primero, la propuesta de ciudadanía eficiente es la que identifica las estrategias para producir ciudadanas y ciudadanos, contrasta con lo planteado por Osborne y Gaebler, donde reforman el modelo burocrático proponiendo un nuevo paradigma del ciudadano como cliente de las servicios públicos. Segundo, el ejercicio demuestra cómo las ideas de principios del siglo pasado son capaces de iluminar las más modernos derroteros sobre el tema.

El nuevo manejo público ostenta flexibilidad y decisión hacia su desempeño, insistiendo en la necesidad de generar ganancias más que gastarlas. Igualmente incorpora nuevos términos como empresarialidad (*entrepreneurship*), empoderamiento (*empowerment*), responsividad (*responsiviness*) y mejor práctica (*benchmarking*), entre otros.

El neomanejo público no se basa en una teoría sólida y congruente, sino en una doctrina fundamentalista integrada por un conjunto de concepciones y técnicas que concurren en los procesos de *endoprivatización*. Aunque en sus supuestos acepta la rescatabilidad del Estado, plantea una transformación radical de su

Gobierno hacia un concepto de empresa privada competitiva. Tal acepción supone la separación entre política y administración, lo mismo que el desplazamiento del todo de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo.

Al respecto, Savoie está convencido de que el nuevo manejo público ha sido tomado como la gran respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado; para él, el cambio está representado por el manejo y no por la asignación pública de recursos; por la privatización y no por las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad y no por la distribución de impuestos; por la desregulación y no por la regulación pública; por el mercado y no por la hechura de *policy*.<sup>328</sup>

De lo expuesto, se concluye que el nuevo manejo público constituye una visión privada de éste cuyas bases no se encuentran en la teoría administrativa de antaño ni tampoco en el pensamiento contemporáneo de los negocios privados. Según Omar Guerrero,<sup>329</sup> las encontramos tanto en el pensamiento económico neoclásico surgido en la Escuela de Viena, de donde emerge el pensamiento del romanticismo antiadministrativo comandado por Ludwig Von Mises, como por la teoría de la opción pública de la Escuela de Virginia, la cual ha brindado un enfoque antiburocrático; así como por la Escuela monetarista de Chicago, dirigida por Milton Friedman.

---

<sup>328</sup> Savoie, Donald, *What is Wrong With the New Public Management?*, en *Canadian Public Administration Review*, Vol. 38, No. 1, Canadá, 1995, pp. 112-121, citado por Omar Guerrero en *Management Público, Un concepto ...*, *op. cit.*, p. 215.

<sup>329</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Del Estado Gerencial al Estado...*, *op. cit.*, p. 105.

## CAPITULO 3 DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

México al igual que otros países, se ha visto obligado particularmente a partir de su Independencia a adaptar y acrecentar el aparato administrativo gubernamental, ya que la consolidación del nuevo Estado reclamaba el establecimiento de los elementales instrumentos administrativos que le permitieran: garantizar el ejercicio de la soberanía; preservar el orden público en lo interno; procurar los fondos necesarios para cubrir los emolumentos de la incipiente burocracia y del ejercito, que en estas fechas absorbía el 80% del gasto público y en general para garantizar la elevación de los niveles de vida de la población en todos sus ordenes.<sup>330</sup>

La administración pública mexicana, ha venido acrecentando a lo largo de los años como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha tenido que enfrentar el Gobierno Federal para proporcionar bienes y servicios a la población.<sup>331</sup> De esta forma se han creado y desaparecido según el caso, en las diferentes administraciones de gobierno, organismos que se encargan

---

<sup>330</sup> Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Bases para el *Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971- 1976*, México, 1977, p.15.

<sup>331</sup> La ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el Título Primero Capítulo Único hace referencia Artículo 1o. establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado los Departamentos Administrativos la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

**Artículo 2o.-** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: I. Secretarías de Estado, y II. Departamentos Administrativos.

**Artículo 3o.-** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos descentralizados, II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y III. Fideicomisos. LOAPF Publicada en el Diario Oficial de la Federación de Fecha 29 de diciembre de 1976.

en forma específica, de una nueva tarea en los diferentes campos de acción de la Administración Pública Federal.

La expansión permanente de la administración pública, se explica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, cuyas funciones tienden a ser absorbidas por los organismos públicos; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, han provocado, un cambio en el número, variedad y complejidad de las funciones de la administración pública; y porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

Los propósitos de la administración pública, han sido objeto de una total reorientación, debido a que los fines del Estado moderno han experimentado una verdadera revolución, hoy día se espera que el Estado sea el acelerador de la transformación económica y social y que deje de ser el conservador del *status quo*. Y se confía en que, en su nueva función de promotor y estimulador del desarrollo nacional, haga llegar los beneficios del progreso económico y social, a la sociedad en general.<sup>332</sup>

Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública, es obtener la mejor y optima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general, a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

---

<sup>332</sup> Carrillo, Castro Alejandro, *Administración Pública, Marco Internacional*, ONU-México, 1981, p. 33.

Al respecto la moderna administración pública debe cumplir los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamenten bases para el desarrollo social, político y económico.

a) Preservación del Sistema Político: socialización y refuerzo de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad;

b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del *status quo*;

c) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programa de desarrollo, conciliación de intereses competitivos;

d) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación;

e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista;

f) Protección de los desvalidos: leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar social;

g) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas;

h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, entre otros.

Cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad y esta en transformación continua.

Actualmente, la modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño, a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la administración pública han sufrido un cambio cualitativo: las relaciones internacionales ha multiplicado el número de contactos y tipos de intercambio entre los países. Las funciones de mantenimiento de la ley y el orden, se han modificado conforme a las nuevas condiciones de movilidad, urbanismo, y relaciones de la sociedad industrial. La construcción de obras de comunicación, irrigación, desagüe, supera en dimensión, tecnificación y periodicidad todo lo relacionado anteriormente. La protección de indefensos, se ha reconocido como un derecho para sectores cada vez más amplios.

Se ha impulsado el proceso de descentralización administrativa para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de mayor autonomía de gestión. Sin duda la redefinición de funciones, dará mayor claridad y exactitud al alcance de las mismas generando mayor nivel de responsabilidad y compromiso institucional.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla

puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.<sup>333</sup> La nueva administración pública poco comparte con la vieja y repetida división del trabajo según la cual los políticos deciden y los administradores ejecutan o con aquella otra, según la cual, los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste, la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos.<sup>334</sup>

La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, la necesidad política coyuntural y la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

Con base en las acciones estratégicas, se busca la integración de una organización burocrática más racional y flexible para responder de manera

---

<sup>333</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Políticas Públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, No. 4, México, 1990, p. 251.

<sup>334</sup> *Ibidem*, pp.62-63.

adecuada y ágil a las nuevas condiciones del país. La instauración de una dinámica de mejora continua de la administración pública Federal, sin duda adquirió un carácter racional, evitando los crecimientos desmedidos que conllevan a la formación de estructuras de gran tamaño, ineficientes y costosas.

Tradicionalmente, en la administración pública en México se han hecho intentos infructuosos aplicando muy desagregadamente el proceso administrativo: *planeación, organización, dirección, control y evaluación*. Lo que ha sumido lenta pero marcadamente a una crisis del Estado, por el desatino e incapacidad para saber integrar la planeación con la organización, con la dirección pero sobre todo con el control y la olvidada pero determinante evaluación de la actividad gubernamental.

En los últimos años el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad ante la sociedad, por lo que la Administración Pública tiene que tomar medidas que garanticen su actuación eficiente y así recobrar la confianza de la sociedad. Resulta evidente que los procesos de reforma administrativa no han sido ni serán un reto fácil en el futuro.

### **3.1 LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.**

Claus Offe menciona que el fracaso del Estado de bienestar y la fuente de la crisis del Estado en la actualidad está basada en dos elementos: 1) La sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación, a las que se ve sujeto el Estado donde se encuentra imposibilitado de satisfacer dichas demandas porque los recursos, así como la capacidad de gobierno, son demasiado escasos para poder encauzar efectivamente dicha carga de demandas.<sup>335</sup>

---

<sup>335</sup> Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, México, 1990, p. 41.

El *Welfare State* encuentra sus límites a la vez en los fines que había perseguido y en los medios disponibles para alcanzarlos.<sup>336</sup>

Así, dice Aguilar Villanueva que “lo que está en cuestión es el fracaso del Estado, la bancarrota de la política. Y bajo estas metáforas lo que se inscribe y se apunta es la crisis del *Welfare State*, la crisis fiscal del estado, la crisis asistencial-benefactor del Estado keynesiano, del Estado interventor, del Estado de la administración social, hasta llegar a los actuales temas de la ‘crisis de gobernabilidad’ o del hecho de la ‘ingobernabilidad’ sin más”.<sup>337</sup>

“El Estado contemporáneo como ya lo planteaba Wolfe (1980), se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos”.<sup>338</sup>

Una versión de la modernización se ha dejado de sentir preferentemente en el Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el

---

<sup>336</sup> Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude, *Las Políticas Públicas*, Ariel, Ciencia política Barcelona, 1992, pp. 32-33.

<sup>337</sup> Aguilar, Villanueva Luis F., *Política y Racionalidad Administrativa*, INAP, México, 1982, p. 81.

<sup>338</sup> Cabrero, Mendoza Enrique, *Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1992, p. 11.

‘tamaño’ del Estado, al que se juzga tener dimensiones colosales. Se da por hecho que el Estado no sólo es organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y que estas incapacidades se han reproducido e incrementado en la medida en que el Estado ha crecido.

“De este tipo de crisis se derivan, entre otros, los siguientes problemas: I) se elevaron las tasas de desempleo, II) se amplió la economía informal, III) los precios de los alimentos básicos subieron más que la inflación media, IV) son muy elevados los porcentajes de población desnutrida, V) hay una ‘crisis urbana, VI) se ha reducido el gasto público en casi tres cuartas partes, VII) con todo esto, la principal causa de muerte es la pobreza, VIII) se ha generado una ‘deuda social’ que se traduce en pobreza extrema o indigencia, y IX) una gran parte de la población vive en tugurios”.<sup>339</sup>

Problemas que se presentan cada vez con mayor intensidad y principalmente en los Estados menos desarrollados.

“Que el Estado (latinoamericano) ha crecido de modo ‘patológico’, respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas; que ha alcanzado tamaños ‘enfermizos’ totalmente desproporcionados; que el Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado ‘todopoderoso’, que oprime a una sociedad civil indefensa; que la cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar

---

<sup>339</sup> Mosquera, Ricardo, El Papel del Estado en el Avance Tecnológico, en *Revista de la CEPAL*, No. 45, Santiago de Chile, Dic. 1991, p. 73.

organismos, privatizar, etc.; que el Estado mínimo sería el Estado eficiente, el 'gigantismo' sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo".<sup>340</sup>

De esta suerte, el Estado y sus componentes sufren de un considerable atraso en sus medios y modos de gestión pública.

Crozier menciona que "en un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes. La demanda social es cada vez más grande y los medios para resolver cada vez son menos eficaces, ya que de ahora en adelante están inadaptados a las complejidades de un mundo que, de hecho, ha cambiado de naturaleza".<sup>341</sup>

La falta de eficacia o la parálisis de las acciones públicas había que buscarla en lo que han calificado de sobrecarga gubernamental. Esta sobrecarga está apuntalada por numerosos índices: crecimiento del gasto, incremento de los efectivos, multiplicidad de las políticas, mantenimiento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas e incapacidad para conciliar demandas contradictorias.

Hay dos razones por las cuales el Estado deberá tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las exigencias de la ciudadanía; en primer lugar porque sus demandas son justas, y, segundo, porque debe resolver un problema crucial de toda transición: la construcción de una nueva legitimidad democrática algo impensables al margen de eso que se denomina Governmental Performance.

---

<sup>340</sup> Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de Mitos y Dogmas*, México, FCE, 1989, p. 37.

<sup>341</sup> Crozier, Michel, *El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto...*, op. cit., p. 27.

La gobernabilidad es una cuestión de gobierno y la ingobernabilidad es un problema de gobierno.

El planteamiento de la ingobernabilidad hace referencia a la incapacidad de organización y operación del Estado para satisfacer las demandas ciudadanas emergidas en un espacio político expandidas en muchos casos de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutan de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente.

Laufer menciona a este respecto que “el concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para lograr los objetivos de la organización, así como también los propios objetivos, estén en armonía con ciertos objetivos y necesidades aceptados por la sociedad. Ello supone un discurso coherente que expresa esta armonía para todos los agentes sociales”.<sup>342</sup>

Lo que se trata de evitar es la ingobernabilidad, que genera a partir de una indiferencia –o incapacidad- estatal acerca de los problemas sociales y políticos que se generan. También puede ser factor de su desarrollo la incapacidad del sistema político-administrativo para enfrentar las contingencias de su actuación.

La más grande atadura para los movimientos del Estado consiste en la libertad individual, que él mismo ha de garantizar. De su inacción, por fin, brota la inconformidad y la frustración de los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se incrementa el nivel de ingobernabilidad.

---

<sup>342</sup> Laufer, Romaní y Burlaud, Alain, *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, INAP, MAP, Madrid 1989, p. 28.

El fin último de las acciones gubernamentales del Estado debe ser configurado a través de un sistema de legitimidad aunado a la necesaria gobernabilidad.

“El reto perenne de los Estados modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera auto sustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores... Estas capacidades, como es de observarse, básicamente se refieren al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad ante condiciones cada vez más marcadas por la complejidad. La gestión administrativa, inevitablemente, exige el conocimiento y profesionalización como un incentivo para enfrentar dicha complejidad”.<sup>343</sup>

Tal parece que hay un fracaso del Estado y un fracaso del mercado. La “falla del mercado” corresponde a “la falta de competencia, a la existencia de mercados incompletos o de falta de información, entre otros factores, y es más generalizada en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo”.<sup>344</sup>

La “falla del Estado” se debe a que “estén presentes diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado: también enfrenta problemas de información, el sector público está lejos de ser agente sin problemas de eficiencia y eficacia, en ocasiones la intervención del Estado

---

<sup>343</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, en la Reforma del Estado*, Colección de Política y Administración, CNCPYAP AC, Tomo II, 1992, p. 45.

<sup>344</sup> Rosenthal, Pert, *La Magnitud Estatal como Centro de Debates: las Razones y las Consecuencias*, en memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989, p. 23.

puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas o, como sucedió en esta década, en el manejo de la deuda externa...”<sup>345</sup>

Así, “el Estado tiene que tratar de atraer y, una vez atraído, de inmovilizar al capital dentro de su territorio. La lucha competitiva entre los Estados nacionales no es una lucha entre capitales nacionales, sino una lucha entre los Estados para atraer y/o retener una parte del capital mundial y por tanto una parte de la plusvalía global. Para conseguir eso, el Estado nacional tiene que tratar de asegurar condiciones favorables para la reproducción del capital dentro de sus fronteras, proveyendo la infraestructura, el orden público, la educación y la regulación de la fuerza de trabajo, etc.”<sup>346</sup>

En las estructuras del Estado se han dado diversas figuras acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales. Básicamente se pueden identificar tres: El redimensionamiento; El tema del “tamaño” del Estado, ligado al término adelgazamiento y; la modernización.

El redimensionamiento significa encontrar las dimensiones justas con base en algún criterio dado, las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas, redimensionar es encontrar las funciones, las políticas, las operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado. Redimensionar aquí debe significar reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas, recursos.

---

<sup>345</sup> Rosenthal, Pert, *La Magnitud Estatal como Centro de los Debates...*, op. cit., p. 23

<sup>346</sup> Holloway, John, *La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional*, en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 1, No. 1, Dic. 1992, p. 19.

“Por consiguiente, no debemos preocuparnos por ‘redimensionar’ al Estado, sino en redefinir su función o, quizá mejor, re-interpretar su papel a la luz de nuestro tiempo”.<sup>347</sup>

“Tamaño” o “magnitud” del Estado; se piensa, por lo general, que reformar al Estado es cuestión de reducirlo debido a su “obesidad” y “gigantismo” que representan su ineficiencia; aunque se ha podido calificar esta situación como los “debates-trampa” o “falsos dilemas acerca del tamaño del estado”.<sup>348</sup>

El problema del adelgazamiento del Estado se ha centrado básicamente en lo que se considera un “derroche” de recursos y esfuerzos, es decir, en el sector paraestatal o empresario del Estado.

Dice Guerrero que “el *adelgazamiento* del Estado y en particular del sector ‘paraestatal’ se ha conceptualizado como un caso de ingobernabilidad, es decir, de incapacidad de gobierno. En todo caso, la incapacidad no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado”.<sup>349</sup>

El modo más conocido e importante en el “adelgazamiento” del Estado es la famosa privatización.

---

<sup>347</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado Majestuosos ante la Privatización*, en *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?*, Año II, No. 3, Jul. 1990, p. 155.

<sup>348</sup> Consultar a Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado?* y Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización...*

<sup>349</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado Majestuoso ante la Privatización...*, *op. cit.*, p. 152.

“La privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción de la actividad del Estado”.<sup>350</sup>

Privatización puede significar no sólo una partida de comunidad política si no fungir como incentivo a una escisión mayor de los intereses de la clase en la sociedad. Como ya ha sido advertido por algunos autores, la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como consumidores.

La modernización del Estado y sus estructuras político-administrativas son parte esencial de un movimiento a favor del Estado y su aparato gubernamental, no en el sentido de “achicarlo” o “reacomodarlo”.

“El Estado moderno se distingue tanto por el grado de desarrollo económico inducido como por el grado de desarrollo político alcanzado”.<sup>351</sup> “La capacidad constante (del Estado) para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, si no también de nuevas organizaciones políticas”.<sup>352</sup>

Podemos entender a la modernización como “...una doctrina interdisciplinaria que fue (y es) muy socorrida hace mas de quince años y cuya problemática epistemológica se centró en los siguientes temas: capacidades de los Estados para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social

---

<sup>350</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Privatización de la Administración Pública*, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 1, 1990, p. 226.

<sup>351</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado en la Era de la Modernización...*, *op. cit.*, p.83

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 80.

y a su anterior, y promoción de los cambios que aseguren su propia continuidad; garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas”.<sup>353</sup>

La modernización del aparato administrativo es la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias.<sup>354</sup>

Kliksberg denomina como un “Estado necesario”<sup>355</sup> aquél que parte de un reconocimiento de la necesaria participación social en la consecución de los procesos democráticos. Un “Estado necesario” que tienda al progreso y al desarrollo integral más que dejar todo a las libres fuerzas del mercado. Será un Estado que se sume a la sociedad civil, que tienda a eliminar la corrupción y controle racionalmente sus procesos económicos.

El Estado promotor no incurre en excesos ni en regularidades que inhiben la iniciativa de los particulares en el mercado. Es un Estado que regula la economía para que los bienes y los servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad. Es un Estado donde la búsqueda del bienestar social tiene como eje a individuos particulares, no a conglomerados anónimos. Es un Estado que interviene vía regulación cuando surgen en el mercado los aspectos relacionados con las externalidades en la economía del libre mercado.

---

<sup>353</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado Majestuoso ante la Privatización...*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>354</sup> Pardo Ma. del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1990, INAP-COLMEX, México, 1992, p. 11.

<sup>355</sup> Kliksberg Bernardo, *Redesigning the State for Socioeconomic Development and Chance: a Strategic Agenda for Discussion*, en *Redesigning the State Profile for Social and Economic Development Change*, IIAS Second International Conference of Administrative Sciences, Toluca, Estado de México, 1993, pp. 43-53.

Las externalidades no ingresan al rubro de las transacciones estrictamente comerciales industriales o de servicios, pero tienen incidencia en los beneficios privados y en los costos sociales.<sup>356</sup>

Podemos entender que bajo el signo de un Estado “reformado”, un “Estado moderno”, “Un Estado necesario”, “Un Estado Promotor”, se habrá de cambiar la visión del Estado, contemplando “menos del Estado en los negocios y más de los negocios en el Estado.”<sup>357</sup>

### **3.1.1 DETONANTES PARA LA REFORMA DEL ESTADO.**

Desde principios de siglo y hasta fines de los años veinte predominó la idea de un Estado liberal, llamado “Estado Gendarme”. Posterior a la crisis de 1929 (que se considera como la coyuntura entre un tipo de Estado y otro), se comienza a gestar la idea del llamado “Estado de Bienestar” que ya no permitiría tan libres fluctuaciones como las que provocaron problemas económicos en 1929 y los consiguientes problemas sociales. Con el Estado de Bienestar –al que algunos consideran dividido en dos partes: “Estado Providencial (de principios de los años treinta a fines de la Segunda Guerra Mundial) y el “Estado Omnipresente” (desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta)- se pretende establecer al Estado como el rector principal de las actividades económicas y de los procesos sociales; de un Estado por sobre todas las cosas. Ello se asienta aún más en la posguerra con la reconstrucción de los países afectados por el conflicto y los problemas que ello generaría directa o indirectamente, principalmente en los países subdesarrollados.

Es en los años setenta cuando nuevos cuestionamientos surgen acerca de la validez de un Estado omnipresente y omnipotente. Esta última fase en la evolución

---

<sup>356</sup> Uvalle, Berrones Ricardo, *La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica, Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. III, No. 2, segundo trimestre, México, 1994, p. 300.

<sup>357</sup> Mohair, Vasant, *Drawing New Borders and Form of Association Between Public Sector and Society*, en *Second International Conference of Administrative Sciences, International Institute of Administrative Sciences, México, 1993, p. 171.*

del Estado en el presente siglo se le conoce como la “crisis del Estado de Bienestar”. A este proceso de reacomodo en el tipo de Estado, algunos autores le denominan como la evolución en los sistemas de legitimidad.

Omar Guerrero afirma que “el Estado moderno, por consiguiente, consiste en un proyecto político caracterizado por la brevedad de su organismo, la agilidad de su movimiento y su extrañación de la economía”.<sup>358</sup>

Durante los años de la Primera Guerra Mundial, se dio un fuerte impulso a la intervención del estado para reglamentar la vida económica.

Esto produjo toda una cosecha de nuevos problemas específicos en el campo de la política económica y al mismo tiempo debilitó la influencia extraacadémica de la teoría económica, porque ésta era todavía preponderante anti intervencionista.

“El problema de conseguir el aumento del bienestar social con medidas económicas apropiadas mereció igualmente mucha atención. Esto fue en parte resultado directo de las obligaciones que se habían visto forzados a contraer los gobiernos en tiempo de guerra, y en parte, consecuencia de los trastornos sociales y políticos producidos por la guerra y la revolución”.<sup>359</sup>

A partir de la posguerra se comienza a afianzar el tipo de Estado llamado de “Bienestar” (*Welfare State*) y que puede caracterizarse ya como omnipresente, ello motivado principalmente por las consecuencias que ambos períodos bélicos dejaron, los graves desajustes de la economía mundial y de los países, y también de las grandes desigualdades sociales que había ya generado el Estado liberal

---

<sup>358</sup> Guerrero, Orozco Omar, *El Estado en la Era de la Modernización...*, op. cit., pp. 77, 78.

<sup>359</sup> Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, FCE, México, 1987, p. 447.

aumentando la concentración de la riqueza en un solo estrato social (capitalista) en detrimento de la población en general, agudizando con ello los conflictos sociales.

El *Welfare State* proyectaría acciones en dos grandes apartados: la resolución de las grandes demandas sociales y el desarrollo de algunos principios básicos de mercado por parte del Estado, lo que podría llamarse la “socialización del capital”.

“La farsa de un “Estado de Bienestar general”, la teoría de la “Transformación del Capitalismo” sirve para enmascarar la esencia anti popular del capitalismo monopolista de Estado. Los pregoneros del “capitalismo popular” siembran la ilusión de que el Estado capitalista se enfrenta a los monopolios y es capaz de lograr la armonía social y el bienestar general... En realidad, el mecanismo estatal es un comité encargado de manejar los negocios de la burguesía monopolística, en cuyo interés opera”.<sup>360</sup>

Según Claus Offe<sup>361</sup> en el Estado de Bienestar se da una “pacificación de las democracias capitalistas” fundamentada en dos procesos: 1) En la obligación estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en servicios) a los ciudadanos por parte del Estado y 2) En el reconocimiento del papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la elaboración de políticas.

Agrega Offe que “se considera que ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación del poder entre trabajo y capital, y de este modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones

---

<sup>360</sup> Karataev, Ryndina y Stepanov, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Grijalbo, México, 1989, p. 1125.

<sup>361</sup> Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar...*, *op. cit.*, p. 135.

que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado”.<sup>362</sup>

“La esencia del *Welfare State* es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materias de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad... Asimismo, si bien la realización de estos programas ambiciosos depende de los condicionantes económicos y políticos, lo cierto es que el surgimiento y desarrollo del concepto de *Welfare State* ha generado deducciones masivas (cercanas al 50% del PNB en numerosos países desarrollados), ha ocasionado el formidable crecimiento de las burocracias públicas, ha provocado la creación de múltiples estructuras y ha incitado a nuevas formas de intervención y de gestión...”<sup>363</sup>

“La búsqueda del Estado de Bienestar más allá de incrementar el alcance de las acciones estatales, conduce a un fenomenal crecimiento en los gastos públicos, en el tamaño de los servicios civiles y consecuentemente un incremento en los impuestos individuales y corporativos”.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> *Ibid.*, p.135

<sup>363</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1992, p. 20.

<sup>364</sup> Moharir, Vasant, *Drawing New Borders and Forms of Association Between Public Sector and Society...*, op. cit., p. 164.

El mismo Estado interventor generó las condiciones para las que actualmente es factor de crítica.

“Dicha intervención (del sector público en la economía) adoleció con frecuencia de diversos defectos, tanto en el área de producción de bienes y servicios –proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior-; en la de incentivos y regulaciones – exceso de protección, orientación de las empresas transnacionales al mercado local-; en el desarrollo social, el que favoreció de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó escasamente a los pobres; y en la propia administración pública, frecuentemente caracterizada por su ineficiencia, burocratismo y sobre empleo”.<sup>365</sup>

La experiencia de los últimos años sugiere dos tipos de fallas que han motivado al hundimiento extremo de crisis en la acción estatal: las que derivan de la intervención generalizada y de un olvido virtual del mercado, con una liberalización exageradamente rápida y una excesiva dependencia del mercado.

Abordar la crisis del Estado, nos invita a la reflexión sobre la visión de crisis sistémica expuesta por Habermas,<sup>366</sup> donde se identifica crisis en el modelo de Estado Capitalista tardío,<sup>367</sup> cuyo régimen ha derivado un conflicto de clases del

---

<sup>365</sup> Rosenthal, Pert, *La Magnitud Estatal como Centro de los Debates: las Razones y las Consecuencias...*, op. cit., p. 23.

<sup>366</sup> Habermas, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu, Argentina, 1989, p. 16.

<sup>367</sup> El modelo de Estado capitalista, nos sirve de modelo conceptual, para los fines de la presente investigación, si entendemos la apreciación de dependencia económica a partir de la expansión del patrón de acumulación a escala mundial, lo que significó al Estado Mexicano una subordinación al modelo de producción capitalista, perpetuando una dependencia estructural como país periférico con una economía subdesarrollada parecida a la de los países centrales, teoría que veremos más adelante.

capitalismo liberal, por su incapacidad de compensar adecuadamente los recursos “valor”–“sentido” en la sociedad a la que gobierna.

Dicha crisis, se ha convertido en permanente, por la contradicción de clases en función de la distribución asimétrica de la riqueza, que inhibe la lealtad de los gobernados sobre el Estado que en su vía fiscal no ofrece los servicios adecuados de bienestar, lo cual constituye un problema de legitimación del capitalismo tardío.

A través del discurso de Habermas, se identifica que la crisis del Estado es de orden estructural reflejado de problemas de autogobierno a través de sus instituciones sociales al verse rebasadas por la vorágine de mercado que asume el régimen capitalista tardío, que ocasiona su desintegración.

Los problemas acarreados por el excesivo aumento del mercado en el capitalismo tardío, trae como consecuencia, crisis globales específicas de desequilibrio llamados ecológico, antropológico e internacional.

El desequilibrio ecológico, se encuentra íntimamente ligado a la sobreproducción que por un lado, parte de que con la aglomeración de capital la fase de incremento económico se institucionalizó; lo que implicó a su vez, altas tasas de población y por resultado, sobre explotación de los recursos naturales, algunos de ellos no renovables, así como una multiplicidad de tipos de contaminación.

El desequilibrio antropológico, significa crisis de identidad entre los diversos individuos que componen la sociedad civil en sí misma, debido a desajustes en la organización social, rebasados como lo hemos dicho por la inequidad en la distribución de la riqueza, creando sofismas en las estructuras de comunicación efectiva en el proceso de socialización, afectando los sistemas socioculturales.

El desequilibrio internacional propiamente dicho, ha correspondido al desarrollo de alto nivel de las fuerzas productivas, para la producción de armas nucleares, lo

que trae consigo graves consecuencias contra la humanidad, por un efecto sistemático de dominación entre los Estados, por sus diferencias enconadas por sus regímenes en el que se atenta uno contra otro, naciendo una carrera armamentista e industria de guerra para beneficio o exclusión económica, que compense el efecto-ocupación vía demanda de bienes de consumo improductivos para el Estado, a fin de acrecentar el valor del uso de capital. Habermas identifica cuatro tendencias a la crisis específica del sistema.<sup>368</sup>

Sobre este aspecto, la crisis de identidad toma forma de crisis de legitimidad ante la insuficiencia en el cumplimiento en los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico, por lo que disminuye el nivel de lealtad de masas adecuado, pues la indebida planificación del Estado cuestiona severamente la estructura de “lo público”, poniendo en entredicho el régimen.<sup>369</sup>

En síntesis, la paradoja fundamental del Estado en el capitalismo contemporáneo,<sup>370</sup> se refiere a que el sistema económico no produzca la cantidad necesaria de bienes y servicios, o que el sistema administrativo no contribuya con disposiciones racionales a la altura necesaria, o que el sistema de legitimación no brinde motivaciones culturalmente según su categoría solicitada; todas ellas, en beneficio de la sociedad gobernada.

La crisis de legitimidad del Estado Gendarme o Policía trajo como consecuencia el nacimiento del Estado del Bienestar o Providencia, cuyo fin fue articular un sólido sistema de legitimidad.<sup>371</sup>

---

<sup>368</sup> Habermas, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>369</sup> En resumen, Habermas lo sintetiza como “...Déficit de racionalidad de la administración pública significa que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno. Déficit de legitimación significa que con medios administrativos no pueden producirse, o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación. Habermas, Jürgen..., *op. cit.*, p. 66.

<sup>370</sup> Sonntag, Heinz Rudolf y Valecillos, Héctor, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1983.

<sup>371</sup> *Hablar de legitimidad implica conceptualizarlo desde diferentes perspectivas teóricas; sin embargo, y sin ahondar en fines específicos, su concepto puede ser entendido como la credulidad en un orden social determinado, sustentado a partir de diversas visiones. Con Gramsci, la credulidad del poder de Estado y la dominación de clase se explican como hegemonía, de la que*

A pesar de los nuevos sistemas de legitimidad implantados por el Estado Benefactor, de nueva cuenta se sustenta una crisis a su interior que empezó a verse deteriorada, al cuestionarse su capacidad de intervención sobre los aspectos de carácter privado nacidos del alto grado de evolución económica, social y sobretodo, tecnológica de inercia mundial, que puso en entre dicho la inoperancia de gobiernos principalmente, de aquellos con regímenes de tipo autoritario respecto de las sociedades cada vez más abiertas.<sup>372</sup>

Al objetarse severamente la actividad gubernamental, se cuestionó; por ende, a la administración pública por su inmensa complejidad organizacional, derivada de jerarquías verticales y de orden burocrático, que no respondían a las exigencias de los nuevos ordenes sociales establecidos por los sistemas capitalistas que han impulsado un mercado económico global, mejor conocido como liberalismo económico.

En lo social, sobrevino una oleada de desempleo, inseguridad pública, pobreza extrema, desintegración de núcleos familiares, incremento de zonas marginadas, sobre contaminación, entre otros. La realidad había alcanzado y rebasado al Estado Neoliberal Mexicano, a manos de la clase política priísta posrevolucionaria tecnócrata, que se declaraba incapaz de solventar las necesidades de la sociedad demandante, muestra fehaciente de su franca crisis.

---

*se desprende el talento de dirigir moral e intelectualmente a la sociedad bajo un proyecto de clase. Bajo este paradigma subyacen elementos de orden cultural, jurídico e ideológico, que cohesionan a la sociedad a favor de la instrumentación de una política pública por ejemplo. Acudir a: Portelli, Hugues, Gramsci y el Bloque Histórico, México, Siglo XXI, 1989.*

Para Weber, el Estado Moderno respalda su legitimidad a partir de la legalidad, recurriendo a ordenamientos jurídicos que justifican el sentido del Estado en la sociedad. Leer a: Barenstein, Jorge. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México, CIDE. Ensayos, Colección Administración Pública, 1989, pp. 16-88.

<sup>372</sup> Prats, Catalá Joan, *La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), España, 1992, pp. 8-10.

### 3.2 REFORMA DEL ESTADO.

Distinguir reforma del Estado, involucra un sinnúmero de reformas: económica, política, social y administrativa, dependiendo de una coyuntura específica.

Para Rodríguez Araujo, el “conjunto de propuestas relacionadas con la llamada reforma del Estado ha sido asociado, desde finales de la década anterior en diversos países del mundo, a otro concepto: la modernización, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como globalización económica...”<sup>373</sup>

Frecuentemente, la instauración de un proceso de reforma del Estado conlleva implicaciones turbulentas y a veces, explosivas por las actividades en los procesos sociales e institucionales más significativos; por ello, es importante aplicarlo con el debido consenso, mediante la articulación de mecanismos necesarios que brinden soportes legales y legítimos al o los proyectos reformadores y así evitar resistencias e inercias habidas para su aceptación.

Para enfrentar la inercia y resistencia a la reforma del Estado, se debe considerar cuatro estrategias principales:<sup>374</sup>

1ª) Esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar.

---

<sup>373</sup> Rodríguez, Araujo Octavio, *Reforma del Estado: Límites y Perspectivas*, Revista IAPEM, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública. (memoria), No.32, México, Octubre-Diciembre, 1996, p. 15.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 43.

2ª) Limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente;

3ª) Desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes; y,

4ª) Construir bases de poder, organizaciones y elites alternativas. Una Reforma del Estado exitosa requiere combinar estas cuatro estrategias, todas ellas riesgosas y exigentes.

Otro factor importante para la reforma del Estado, se basa en ubicar consultorías particulares de apoyo para la toma de decisión del gobernante y/o sus allegados responsables de las instituciones de gobierno, con la finalidad de ubicarse como unidades asesoras, en la toma de decisión y mejora organizacional según la plataforma ideológica instituida en cada país.

La reforma del Estado posee tres acepciones básicas: "...1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque. Esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la reforma del Estado...".<sup>375</sup>

Para ubicarnos esencialmente sobre nuestro objeto de estudio y no perdernos en el análisis acerca de la reforma del Estado; describiremos en un primer momento, la posición administrativa que sostiene no sólo el redimensionamiento del tamaño del Estado, sino una reforma administrativa que adapte el gobierno conforme a las recientes atribuciones estatales.

---

<sup>375</sup> Sánchez, González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, p. 44.

En función de la visión administrativa, la Reforma del Estado se ubica a partir de tres períodos: uno, la transformación del papel del Estado; dos, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y tres, el recorte de la asignación de personal. Estas secuencias son conocidas en China como el Plan de la Triple Decisión o el Principio de las Tres Fijaciones.<sup>376</sup>

El primer período, expresa la adopción de cuatro medidas a fin de reducir la intervención del Estado con respecto de su rol sobre la sociedad, siendo éstas, la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización.<sup>377</sup>

El segundo período, comprende reconfigurar nuevos organigramas a fin de plantear si es necesario concentrar las funciones de una institución a otra o desaparecerla, en virtud de haberse desfasado los fines y actividades para los cuales fueron creados, de acuerdo a un proyecto de Estado o programa de Gobierno. Esta concepción toma forma de desaparición y/o fusión de secretarías de Estado, subsecretarías, direcciones generales, entre otros.

Por último, el tercer período vislumbra la reducción en la plantilla de servidores públicos al redefinirse las funciones de los puestos; lo que significa, concentrar las actividades de varios puestos en uno sólo, capacitando al servidor público para convertirse en multioperativo y con adecuada toma de decisión, repercutiendo indudablemente en una reducción drástica de personal.

---

<sup>376</sup> *Ibíd.*, p. 51. Tomado a su vez por el autor de Oszlak, Oscar, *La Reforma del Estado: el día después*. En Bodemer, Klaus, *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, p. 36.

<sup>377</sup> Estas cuatro medidas, tienen como misión disminuir la intervención del Estado. La privatización, significa vender a la iniciativa privada infraestructura pública a cargo del Estado por medio de sus Instituciones encargadas de la producción de algunos bienes y/o prestación de servicios públicos; la privatización puede ser total, periférica o de gestión. La desmonopolización, se refiere a disminuir la producción de determinados bienes y/o prestación de servicios públicos a cargo del Estado, para abrirlos a la competencia privada. La desregulación, implica facilitar las actividades en la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos por parte del Estado, modernizando el marco jurídico que los regula traducido en normas, reglamentos, leyes, etc. La descentralización, se traduce en desincorporar política y administrativamente determinadas funciones exclusivas del Estado, para delegarlas a las Instituciones encargadas en los tres niveles de Gobierno; con respecto de la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos.

Por sus propósitos, la reforma del Estado es concebida como un instrumento para llegar a la modernización,<sup>378</sup> de manera que distribuya adecuadamente el poder dentro de su sistema político administrativo a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad a la que gobierna. Sobre este punto, no es factible la modernización sin el Estado ya que sin él, sería un atraso iniciar la modernización sólo a través del mercado, pues no representaría el interés público de la sociedad civil y en todo caso, sería excluyente para quienes no tienen acceso al mercado.<sup>379</sup>

Sin embargo para algunos, la idea anterior se conjetura como errónea, pues depende de la capacidad de gestión gubernamental ó las acciones de la administración pública, para cumplir las actividades encomendadas en las organizaciones públicas según la óptica de los gerentes públicos encomendados,<sup>380</sup> de ahí entonces existen en el fondo excepciones a la regla.

Como vehículos para mejorar la gestión gubernamental, se incorporan herramientas o tecnologías, nacidas del componente de la Nueva Administración Pública (NAP), vía paradigmas de políticas públicas que por un lado, se inserta en el aspecto macro del proceso de reforma del Estado y, por otro lado, de gestión pública como recurso micro a nivel organizacional; como colaborador para

---

<sup>378</sup> La modernización es una evolución diversa de la modernidad, que posee una serie de cambios en todas las áreas de mistificación del pensamiento (racionalidad) y sus actividades humanas (sociales, políticas, económicas y culturales) en pro de su satisfacción. Leer a: Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)*. Argentina, Taurus, 1989. Los principales aspectos de la modernización son la urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, en este sentido los procesos de modernización y la modernización en sí misma no se da de manera aislada o casual, además de que se desarrolla de manera constante y vertiginosa. Consultar a: Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. España, Paidós. 1988. No hay más que un solo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la democratización, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas y políticas de las naciones para que la libertad del mercado se amplíe definitivamente. Por eso la libertad es el complemento de la modernización de la democracia. Idea de: Carranza, Olmedo Raúl. *Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos*, en Revista IAPEM, *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)*, México, No. 32, octubre-diciembre 1996, pp. 51-58.

<sup>379</sup> Sánchez, González José Juan, *Administración Pública y Reforma...*, op. cit., p. 57.

<sup>380</sup> Sánchez, González José Juan, *Administración Pública y Reforma...*, op. cit., p. 60.

augmentar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos generados en la gestión gubernamental, con respecto de la ciudadanía.

Por otro lado, la reforma del Estado puede ser vista desde los enfoques neoinstitucionalista, neoliberal y neointervencionista.

El neoinstitucionalismo desde sus diferentes corrientes, implica la intervención del Estado desde instituciones gubernamentales para generar accesos en la sociedad; para la corriente económica, representada por la Escuela de la Elección Pública, existe una clara relación del mercado y la elección pública, toda vez que las instituciones asumen un rol crucial para el desarrollo de la sociedad a través de un análisis costo beneficio.<sup>381</sup>

Cabe resaltar, que una de las aportaciones más esenciales de la Elección Pública, estriba en la teoría de las fallas del gobierno lo que significó un duro golpe al paradigma de la mano invisible, a partir de la intervención del gobierno sobre la economía; por ende, al existir fallas en el gobierno existen fallas en sus políticas públicas y por tanto, en el mercado.<sup>382</sup>

---

<sup>381</sup> Ayala, Espino José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Porrúa-UNAM, 2000. "...El nombre de la elección pública proviene de la incorporación del estudio de las elecciones económicas que son colectivas y/o públicas, es decir aquellas que no ocurren como actos individuales y voluntarios en el mercado, sino como procesos sociales que involucran a los individuos independientemente de su voluntad...". p. 247.

<sup>382</sup> Ayala, Espino José, *Elección Pública e Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 243-314.

Por ello, la reforma del Estado vía sus instituciones gubernamentales significa también reformas en el diseño, evaluación y vigilancia en el desarrollo de las políticas públicas<sup>383</sup>, las cuales sólo se justifican cuando los mercados no son eficientes, lo contrario a estas sugerencias constituyen los elementos del Estado monopolista que concentra el poder político y económico para sí.

Ante ello, el Estado por medio de su gobierno, debe inducir la eficiencia y no sustituir al mercado en el desarrollo de sus políticas públicas, pues en ellas mismas existen marcados sesgos egoístas, tanto de los actores del Estado como de la sociedad civil involucrados en la arena política, lo que afecta directamente la economía de.<sup>384</sup>

Casi siempre, el diseño de las políticas públicas no son neutrales; dado que por lo general, se realizan por grupos dominantes de poder político afectando inexorablemente a otros grupos, lo que significa un control difícil en las decisiones de gobierno y en sí misma se generan fallas en el sistema político y económico por igual.

Los problemas de captación de información pertinente y adecuada, también influyen en las fallas del gobierno, pues afectan los campos financieros, tecnológicos y de perspectivas de desarrollo del mercado, lo que no permite evaluar debidamente, los proyectos de inversión así como la demanda de bienes y servicios públicos.

---

<sup>383</sup>“...Para ello, se ofrece la aplicación del análisis costo-beneficio, mejores sistemas de contabilidad social y el cálculo de precios sombra para los proyectos de inversión pública. Las políticas del gobierno deben considerar tres aspectos: 1) El plano microeconómico de la asignación eficiente de recursos, para ello es necesario seleccionar tecnologías adecuadas, la evaluación de proyectos de inversión y tomar en consideración las perspectivas de desarrollo del mercado; 2) La evaluación de condiciones macroeconómicas en las que se implantarán las políticas públicas y, 3) La capacidad y calidad de la administración pública...”. Tomado de Ayala Espino, José..., *op. cit.*, pp. 300-301.

<sup>384</sup> En este sentido, las políticas públicas introducen juicios de valor los cuales pueden comprenderse a partir de una visión estrictamente normativa para una efectiva evaluación de sus resultados y así señalar sin prejuicios su eficiencia.

Asimismo, fallas en la organización y operación interna de las estructuras burocráticas, generan altos costos de mantenimiento para sobrevivir sobre este particular, los burócratas juegan un papel vital pues al no diseñar y administrar las políticas públicas desequilibran los niveles de mercado en su conjunto.

*“...la burocracia puede eludir las restricciones económicas que impone el mercado...”*<sup>385</sup>

La Elección Pública, afirma que el administrador público realiza sus actividades, en común a una lógica “cuantitativa” y no “cualitativa”, para la cual, lo que le interesa es generar altos niveles de producción (más tecnología, empleo público, tecnología, entre otros) en la organización interna para satisfacer las necesidades del Gobierno,<sup>386</sup> que desde el punto de vista de la Ingeniería de la Calidad figura como su cliente número uno.

Dicha apreciación es incorrecta pues; en esa medida, no racionaliza los costos de producción generados, proyectándose “atavismos” hacia la sociedad civil, dado que no obtiene la calidad de vida deseada y la satisfacción total de los bienes y servicios públicos producidos por el Estado.

---

<sup>385</sup> Ayala, Espino José, *Elección Pública e Instituciones: Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 287.

<sup>386</sup> Tanto los burócratas como los políticos, generalmente prometen y ofrecen bienes y servicios públicos de punta para favorecerse en tiempos de elecciones políticas, sabiendo de antemano que la organización interna de las Instituciones de Gobierno no cuentan con los recursos y las tecnologías disponibles para tales efectos, lo que genera una “ilusión fiscal”, en los gobernados; debido a ello, toman una visión “cuantitativa al momento de ejercer el poder o la función pública encomendada al cargo de gobierno. De hecho, la EP sostiene que el sistema electoral es el instrumento por el cual los gobernados eligen a sus gobernantes, bajo una costumbre de obtener beneficios en una racionalidad colectiva que busca maximizar el bienestar social y así presionar a la burocracia para aumentar el presupuesto público, lo que descompensa las actividades del mercado en la economía.

Para la Elección Pública, la burocracia diseña políticas públicas con poco éxito, dado que, introduce cálculos y previsiones de los costos ex ante (en el diseño) y no prevé los costos en los que incurrirá ex post (durante la administración). Hasta aquí, hemos visto con un poco más de claridad algunas de las aportaciones del neoinstitucionalismo en la reforma del Estado, ahora dilucidaremos sobre el enfoque neoliberal.

Este enfoque asume a la globalización económica mundial como eje articulador de la reforma del Estado, su meta se basa en promover una apertura comercial bajo las siguientes políticas:<sup>387</sup> Disminuir la intervención pública mediante mecanismos de privatización y desregulación a fin de fortalecer las finanzas públicas y promover una liberalización comercial, que revierta el intervencionismo del Estado para elevar la competencia y disminuir la inflación.

En el neoliberalismo, el mercado representa la solución para reestructurar la economía, de ahí que figure como factor importante recortar drásticamente las funciones del Estado en la sociedad civil, para así poder refuncionar las actividades de ésta y del mercado en su sistema político y económico.

El neoliberalismo retoma las aportaciones surgidas en la economía neoclásica sobre los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor, el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial y así desembocar en la edificación de la teoría cuantitativa del dinero, base del monetarismo proclamado por Milton Friedman.<sup>388</sup>

La aplicación indiscriminada y mal manejada del neoliberalismo económico en materia de distribución de ingresos se convierte en salvaje, pues al implantarse en la mayoría de los países latinoamericanos devastan algunos sectores sociales reflejados en caídas del empleo, salarios reales, aportaciones sociales que inhiben

---

<sup>387</sup> Sánchez, González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, p. 69.

<sup>388</sup> *Ibidem.*, p. 70.

los subsidios de productos de consumo popular encareciéndolos; quizá en este sentido, se amplíe aún más la brecha entre pobres y ricos.

El enfoque neoliberal de la reforma del Estado doctrinalmente precisa que el Estado altera el funcionamiento del mercado, por eso su interés de aplicar medidas en el ámbito de la administración pública de desincorporar y privatizar empresas públicas como proceso de modernización en el sector público, sobre todo en aquellas donde se disponen los bienes y servicios públicos primarios de sustento social a fin de limpiar las finanzas públicas.

Por otro lado, el enfoque neointervencionista precisa a la reforma del Estado no como una reducción del propio aparato estatal, sino para enfocarlo en su reestructuración y asignación más eficiente dentro del papel que desempeña con respecto a la sociedad civil en el ámbito de sus atribuciones.

Este enfoque, concibe al Estado en que debe observar la evolución de la economía interna a fin de regular las políticas de liberalización de los socios comerciales externos e internos, por ello, es importante incentivar los sectores productivos primarios a través de los funcionarios encargados de la administración pública con base en una nueva racionalidad, estableciendo ajustes cuando sea necesario.

Quizá en un momento dado, se pudiese hablar de una verdadera reforma del Estado sustentando el consenso como piedra angular para generar políticas públicas, y no políticas gubernamentales de paso sexenal entre los actores que intervienen en la arena del Estado y la sociedad civil en su conjunto.

### **3.2.1 REFORMA ADMINISTRATIVA.**

La reforma administrativa se encuentra comprendida dentro del contexto de la Reforma del Estado, y es en su agenda donde encuentra viabilidad, efectividad y autenticidad para llevarse a cabo; asimismo, conlleva un redimensionamiento administrativo dentro de las Instituciones de Gobierno, por ello, al hablar de Reforma Administrativa, hablamos de reforma de la administración pública.

La reforma administrativa al instrumentarse va acompañada de mecanismos institucionales de operación bajo una metodología definida y establecida a través de un marco regulatorio, con el fin de garantizar la operatividad, capacidad técnico-administrativa y políticas que en muchas ocasiones significa cambio en las estructuras gubernamentales.

La reforma de la administración pública se configura como un proceso continuo y permanente, generalmente esta expuesta a constantes cambios, dependiendo quien ejerce el poder gubernamental y su filosofía de cambio, raras veces se prolonga de un gobierno a otro, o en su interés es modificada, derivando en otras estrategias de acción y objetivos a perseguir. Generalmente, la implantación de reformas administrativas versa sobre mejoras en los ámbitos organizacionales de las instituciones de gobierno, en la producción de bienes y/o atención de servicios públicos proporcionados por el Estado mediante la administración pública, con el fin de brindarle eficacia y eficiencia a las funciones y fines para las cuales fueron creadas.

En función de lo referido, se desprenden diferentes clasificaciones tipológicas sobre reforma administrativa, según el enfoque y rol que desempeñan los administradores públicos durante el proceso de cambio en su aplicación:

Desde el punto de vista de la Ingeniería de la Calidad y Neoinstitucionalismo, hay reformas eficientes y eficaces. Las reformas eficientes se conciben como al

mejoramiento administrativo, sobre un análisis costo-beneficio y economía del gasto, su finalidad por las cuales son creadas, radica en cumplir los objetivos medidas en base a su rendimiento.

Sánchez González retoma a Chanes Nieto para describir cinco clases de reformas administrativas,<sup>389</sup> las cuales en el plano analítico no afectan las que se han descrito, pues varían según el autor y sirven aún más para enriquecer los tipos de reforma de la administración pública:

---

<sup>389</sup> Chanes Nieto, José, *Conceptualización y Alcance de la Reforma Administrativa*, Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, INAP, México, 1975, p. 350.

**Cuadro No. 6**  
**CLASIFICACIONES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

| CLASIFICACIÓN DE REFORMAS                                     | DESCRIPCIÓN   |
|---|---|
| Reformas estructurales y reformas conductistas                | Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.   |
| Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas | Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.   |
| Reformas integrales y reformas parciales                      | Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.   |
| Reformas eficacistas y reformas eficientistas                 | La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines, difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.  |
| Reformas Revolucionarias, 'reformistas' y modernizantes       | Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración. |

*Cuadro tomado de Tesis Doctoral de José Juan Sánchez González, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, FCPYS UNAM, Méx., 1997, p.339*

Las reformas eficaces, a parte de ejecutar con eficiencia sus encomiendas las hacen cumplir con estricta atención las demandas solicitadas por voluntad popular, tomando el mando de su cumplimiento por parte de las instituciones de Gobierno

que conforman el Estado, de tal forma que en esas reformas el análisis costo-beneficio pasa a segundo plano en orden de importancia.

Asimismo, las reformas administrativas poseen determinados grados de participación democrática en su elaboración, por ende, las reformas autocráticas se refieren a aquellas que virtualmente, no fueron concensadas en la sociedad civil, mejor conocidas como reformas de gabinete, formalizadas en leyes o reglamentos para su puesta en marcha, poseen directrices y son coordinadas por un grupo de técnicos y/o especialistas.

Las reformas democráticas son elaboradas en consensos establecidos previamente por parte de quienes se identifican con el proceso de reforma; sin embargo, carecen de coordinación y directrices por la pluralidad en las opiniones para su virtual ejecución como un programa coherente.

### **3.2.1.1 PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.**

Por sus propósitos, la reforma administrativa se aplica en transformación invariable para relacionar y desarrollar el aparato estatal, así como sus alcances de manera que se ubiquen posibles políticas gubernamentales de acuerdo al siguiente cuadro elaborado sobre las ideas de Gonzalo Martner.<sup>390</sup>

---

<sup>390</sup> MARTNER, Gonzalo, *El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo*, Kliksberg, Bernardo (compilador). *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid, INAP, España, 1984, pp. 57-61.

**Cuadro No.7**  
**PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

| No. | PROPÓSITOS  |
|-----|---|
| 1   | La reforma administrativa son procesos de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal.   |
| 2   | La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de modernización que se pretenda. |
| 3   | La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.  |
| 4   | La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.                   |
| 5   | La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes especialistas en ciencias sociales.                     |
| 6   | La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.   |
| 7   | La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.                               |

*Cuadro tomado de Tesis Doctoral de José Juan Sánchez González. La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, FCPYS UNAM, Méx., 1997, p.340.*

En el primer punto, la reforma administrativa no se basa exclusivamente a cambiar estructuras orgánicas, sino también definir procesos de cambio permanentes a través del tiempo como estrategias a largo plazo; es importante resaltar que las reformas administrativas en sí mismas no se cumplen por mandato legal, sino por procesos de transformación social y económica que modifican los patrones sociales y de comportamiento organizacional de las estructuras burocráticas.

Relacionando el segundo punto, la reforma administrativa no siempre significa propiamente sinónimo de modernización en países de Latinoamérica a fin de copiar *ad hoc* patrones organizacionales de modelos implantados por países capitalistas en sus estructuras públicas, pues en muchos de los casos son más bien reformas para llevar de la mano cambios substanciales en áreas indispensables del sector público.

Sobre el tercer punto, la reforma administrativa no sólo busca mejorar la racionalidad en la ejecución de políticas gubernamentales; se necesita crear un

centro que sirva como eje de apoyo técnico-administrativo racionalizando los procesos de innovación al interior de las estructuras de gobierno.

En el cuarto punto, la reforma administrativa no siempre persigue la eficiencia como medio para maximizar sus recursos, tiempo y costos; debe romper esquemas o cotos de poderes institucionales u organizacionales que inhiben el debido manejo de los recursos del Estado hacia la sociedad civil y así se puedan manejar con eficiencia.

En cuanto al quinto punto, la reforma administrativa no es un proceso único que se desarrolla por administradores públicos solamente; al contrario, implica conjuntar especialistas de otros campos para formar equipos multidisciplinarios, según la institución u organización para la cual fue creada en beneficio de la sociedad en su conjunto, pues con ello se redondea la visión de la reforma.

En el sexto punto, la reforma administrativa no tiene como fin exclusivo, el mejorar los sistemas de insumos para su buen funcionamiento interno, pues también es necesario que maximice la capacidad operativa organizacional que le dan apoyo en la creación de programas gubernamentales; es decir, la reforma debe poseer capacidad de gestión.

Finalmente, el séptimo punto advierte que la reforma administrativa no consiste solamente en modificar estructuras y organigramas; de hecho, debe de crear “sistemas operativos” selectos y progresivos que operen en áreas de la sociedad más necesitadas a través de programas integrales.

### 3.2.1.2 TIPOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Los requisitos mínimos para implantar una reforma administrativa integran: *la autoridad*, de altos funcionarios de gobierno para comenzar y manejar la reforma y hacerla viable con altos grados de asenso y participación ciudadana; *el consenso*, como medio de legalidad y legitimidad,<sup>391</sup> que unifique e identifique a los diferentes sectores de la sociedad civil dándole contenido y rumbo histórico; *las técnicas*, ó herramientas gubernamentales que le brinden mayor racionalidad; los recursos, que le permitan alcanzar las metas y objetivos reformadores para las cuales fue creada y *el tiempo*, para poder desarrollarse y realizarse en el momento oportuno.

---

<sup>391</sup> Legalidad y legitimidad no son conceptos sinónimos y tampoco se anteponen el uno del otro o que uno le sirva de antecedente o sustento al otro, de hecho, son concepciones distintas pero que al mismo tiempo se complementan. La legalidad supone una sola subordinación literal a las normas; por su parte, la legitimidad no sólo requiere del marco normativo para su ejercicio, sino todo el consenso habido por el Estado que lo viste como autoridad justa, normal y adecuadamente ejercida ante la esfera de la sociedad civil, no sólo por que así lo hayan determinado las disposiciones legales, sino porque quienes integran esta esfera están convencidos de la conveniencia y probidad del régimen político que lo impone y del procedimiento que lo genera..

**Cuadro No. 8**  
**TIPOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

| No. | TIPO DE REFORMA   | DESCRIPCIÓN   |
|-----|---|---|
| 1   | Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público. | Consiste en cambiar el organigrama de la Administración Pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.   |
| 2   | Reformas que enfatizan la racionalidad de insumos.  | Consiste en crear “sistemas de personal”, “sistemas de ministros”, “sistema de máquinas y equipos”, “sistemas de servicios administrativos”, etc. Estas experiencias también han mostrado insuficiencias, ya que de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva o estratégica se mantiene una irracionalidad extensiva.   |
| 3   | Reformas que hacen énfasis en la racionalidad de procedimientos o “reformas de papeleo”   | Su propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de “fluxogramas” y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y eliminar fuentes de impopularidad o de presión social. Se les conoce como reformas procesalistas, y naturalmente no resuelven los problemas de una Administración Pública que debe promover el desarrollo.              |
| 4   | Reformas administrativas con criterio economicista  | Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de austeridad y conducen por lo general a la paralización de la Administración Pública. |

*Cuadro tomado de Tesis Doctoral de José Juan Sánchez González, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, FCPYS UNAM, Méx., 1997, p.344.*

Las reformas anteriormente señaladas fracasaron debido a que se llevaron a cabo con criterios formalistas, basados en concebir a la reforma administrativa como un

acto, dictado por una ley, e implementado a un sistema determinado. No hay soluciones racionales óptimas cuando se traslapan modelos organizacionales de países de primer mundo a subdesarrollados, como es el caso o en su defecto, intentar comprimir el aparato estatal privatizándolo.

La reforma administrativa debe atender las siguientes políticas: 1) Debe ser un proceso de cambios permanentes, con objetivos reemplazables en cada etapa de desarrollo modernizador, 2) Su objetivo básico debe coadyuvar a la transformación económica y social del país adaptando estructuras y procesos del sector público, 3) Debe buscar centros vitales técnico-operativos dentro de sectores productivos y de inversión, 4) Debe enfatizar transformaciones estructurales en la economía y sociedad de desarrollo horizontal y después vertical, 5) Debe instrumentarse de forma multidisciplinaria a fin de enriquecer integralmente a la administración pública, con un alto respaldo político y manejo de alta dirección, 6) Debe organizar “sistemas operativos” en sectores productivos, de bienes y servicios públicos a fin de desarrollar programas a largo plazo que solventen problemas coyunturales, 7) Conceptualmente debe ser global, pero paulatina y selectiva a la hora de su implantación<sup>392</sup> y 8) Debe establecerse como una estrategia de desarrollo a largo plazo y programada en congruencia con los planes y programas para su debida promoción.

Continuar utilizando enfoques tradicionales para la instrumentación de reformas administrativas, condena a la administración pública a tener una visión ambigua y parcial de sus alcances, que inhibirían su proceso continuo de modernización y cambio.

---

<sup>392</sup> Esta política contiene el principio de universalidad de la reforma que comprenda integralmente todos los campos de la Administración Pública, ubicados dentro del sistema político, económico y social donde se desenvuelve.

Muchos han sido los esfuerzos por parte de los países Latinoamericanos para crear reformas administrativas de las que describimos hace unos momentos, pero desafortunadamente, muchas de ellas carecieron de fortaleza institucional e incapacidad organizacional para llevarse a cabo y sostenerse.

La reforma administrativa debe interpretar seis estrategias para convertirse en un invaluable medio de desarrollo nacional: 1) la planificación administrativa; 2) el desarrollo administrativo; 3) la modernización administrativa; 4) el cambio organizacional 5) el desarrollo político y 6) la estrategia.<sup>393</sup>

La planificación administrativa significa dotar a la reforma de métodos procedimentales y técnicos que doten de un orden racional a la administración pública, en la cual se establezcan y alcancen objetivos en un período determinado a través de la instrumentación de planes, programas y un empleo adecuado de sus recursos y por efecto, subir niveles administrativos.

El desarrollo administrativo constituye la moda actual de las instituciones gubernamentales, su política no se basa solamente en adaptar estructuras administrativas y procedimientos administrativos, sino también que la administración pública sirva como eje de esa adaptación, mediante la integración de todos sus recursos y no ajustarse exclusivamente al marco legal que lo sustenta, así como mantener una estructura económica simple.

La modernización administrativa, permite ubicar en las instituciones públicas los tipos de cambio en sus sistemas administrativos mediante la instauración de nuevas formas de organización, así como de tecnologías físicas y sociales que le brinden agilidad en sus funciones y actividades y alcanzar así, los objetivos para las cuales fueron creadas.

---

<sup>393</sup> Yehezkel, Dror, *Estrategias para la Reforma Administrativa*, Leemans, Arne, *Cómo Reformar la Administración Pública*, FCE, México, 1982, pp. 142-155.

El cambio organizacional constituye actualmente, una de las tendencias más significativas para la gestión gubernamental; en ella, se precisan los cambios adaptativos de conducta, cultura, comportamiento e interacción de roles de los servidores públicos y funcionarios por igual dentro de las estructuras institucionales, como proceso híbrido.<sup>394</sup>

Mediante un desarrollo político, las instituciones públicas pueden fundamentar intereses públicos para fortalecer la reforma administrativa; de hecho, existen cuatro factores que pueden permitir u obstaculizar su desarrollo: 1) La concentración y centralización del poder político, 2) Los regímenes militares, 3) Los partidos políticos y 4) La burocracia en sí misma.

En función de lo anterior, las estrategias para la reforma administrativa son: los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.

---

<sup>394</sup> Coronilla, Raúl y Arturo del Castillo, *El Cambio Organizacional: Enfoques, Conceptos y Controversias*. Arellano, David; Cabrero, Enrique y Arturo del Castillo (Coordinadores)..., *op. cit.* pp. 79-133. De hecho no existe una definición única y totalizadora del cambio organizacional, toda vez que en ella convergen tres esquemas que la complementan como un sistema racional, otro natural y abierto y finalmente, como un sistema flojamente acoplado que en algún momento en la vida de la organización pública, intervienen como procesos híbridos, según su ámbito de acción.

### 3.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

Una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de aproximadamente 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron fue, por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implementar las medidas propuestas, así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formulación y realización de las mismas. Así, muchos intentos se agotaron después de anunciarse su propósito, o carecieron de la continuidad necesaria para que se llevase a cabo lo programado.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que “cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales”. El Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía, a su vez, la obligación de “conocer la eficiencia de cada oficial” para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades.

“A partir de entonces, las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permitieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la búsquedas de economías, a través de reformas financieras”.<sup>395</sup>

---

<sup>395</sup> Véase: Campero, Gildardo H., *Public Administration Improvement in Mexico*, ponencia presentada al I Seminario Interregional sobre la Administración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo, Copenhague, 1970.

Durante el siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso.<sup>396</sup>

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

---

<sup>396</sup> Véase: *El Reglamento Interno y el Manual de Organización*, editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1972, pp. 7-9 y 35-42.

**Cuadro No. 9**  
**INTENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1917 A 1970**

| No. | ORGANISMO/ORDENAMIENTO  | DESCRIPCIÓN  |
|-----|---|--|
| 1.  | El Departamento de Contraloría  | Funcionó de 1917 a 1934 y tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.   |
| 2.  | El Departamento del Presupuesto de la Federación  | Funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del Presidente, y estuvo encargado de analizar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos.   |
| 3.  | Las Comisiones de Eficiencia  | Funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.   |
| 4.  | La Comisión Intersecretarial  | Creada en 1943, se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública.  |
| 5.  | La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa                          | Creada en 1946, y tenía entre otras funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.  |
| 6.  | La etapa de 1950 a 1964   | Se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.   |
| 7.  | Las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958 | La facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales – cuyo nombre cambio a Secretaría del Patrimonio Nacional – a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso. |

*Cuadro tomado de Tesis Doctoral de José Juan Sánchez González, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, FCPYS UNAM, Méx., 1997, p.374.*

El departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.<sup>397</sup>

De 1928 a 1932 funcionó, dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un Departamento del Presupuesto de la Federación, encargado de “estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos”.<sup>398</sup> Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, por disposición de las leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas “comisiones de eficiencia”, encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1940), la acción gubernamental se orientó a la formulación de planes por ramas de desarrollo. Los gobiernos que le sucedieron continuaron elaborándolos para ordenar la actuación del gobierno; no obstante, las acciones que se llevaban a cabo respondían a las situaciones económicas o políticas de un momento determinado, gubernamental como un asunto coyuntural.<sup>399</sup> Ya en los inicios de los años cuarenta, las dependencias dedicadas a la planeación fueron relegadas:

---

<sup>397</sup> Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31-XII-17)

<sup>398</sup> Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (D.O. 8-VI-28). Aunque sólo fue en el aspecto normativo, pues en la realidad la función permaneció en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>399</sup> Cadena, Inostroza Cecilia, *Administración Pública y Procesos Políticos en México*, Colegio Mexiquense-Porrúa, México, 2005, pp. 106-128.

[...] casi inmediatamente las agencias destinadas a la planeación tuvieron que hacer frente a los embates de liquidación, reorganización o incompatibilidad de nuevas dependencias que se establecieron con propósitos similares.<sup>400</sup>

La administración de Ávila Camacho (1940-1946) tuvo como trasfondo la coyuntura bélica mundial. La economía mexicana resintió los efectos negativos en los comienzos de la guerra, pero más tarde creció estimulada por la demanda externa excedente, la inversión pública y la inversión privada.

El impacto del auge económico en la administración pública se tradujo en la creación de nuevas instituciones de fomento a la industria; fue el caso de Nacional Financiera (NAFINSA), que comenzó sus actividades en 1934 y fue refuncionalizada en los años cuarenta.

Las actividades de la administración pública respondían a los conflictos del momento, pero no se iban adaptando a su estructura administrativa básica, lo cual puede explicar la dispersión y falta de coordinación, el presidente Ávila Camacho estableció un organismo de coordinación intersecretarial que pretendía perfeccionar la organización de la administración pública y hacerla más eficiente. Según Ma. del Carmen Pardo,<sup>401</sup> no se conocen los resultados del trabajo de esta coordinación. Sólo se sabe que en 1945 se decretó que las secretarías y dependencias del Estado disminuyeran sus gastos en materia de empleados, gastos de viáticos y contratos de obra, así como en adquisición de maquinaria.

---

<sup>400</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública 1940-1990*, INAP-COLMEX, México, 1992, p. 43.

<sup>401</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, *op. cit.* p. 53.

El sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) ha sido reconocido como el periodo de mayor auge industrial después de la Revolución. Alemán fue el primer presidente de extracción no militar y se rodeó de una nueva generación de políticos.

Su principal objetivo era modernizar al país mediante la industrialización, y su estrategia, la estimulación para la creación de empresas con la concesión de subsidios y exenciones fiscales.

El crecimiento llegó a un nivel de 6% de producto interno bruto (PIB) anual, cifra que colocó a México entre los países con mayores índices de crecimiento per cápita en el mundo.<sup>402</sup>

El marco administrativo que respaldó al impulso industrial estuvo orientado por el Ejecutivo, quien dio preferencia a determinados proyectos. Para ello se reformó la ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica, lo cual le permitió contar con una amplia capacidad para intervenir en el conjunto de la economía del país.

“Estos fueron los orígenes del gabinete económico, en el que el Ejecutivo intervino como promotor y regulador de la economía nacional mediante el funcionamiento selectivo de los sectores que consideraba prioritarios.”<sup>403</sup>

Para consolidar la fuerza del Ejecutivo y sus poderes de hecho, el gobierno de Miguel Alemán modificó los términos de la sucesión presidencial limitando a las corporaciones del PRI el derecho a seleccionar candidatos de manera independiente.<sup>404</sup> Por otra parte, terminó por desdibujar la diferencia entre los políticos y funcionarios públicos, disponiendo de los puestos de unos y otros de manera discrecional. Prueba de ello es que en el sexenio alemanista un gran

---

<sup>402</sup> Cárdenas, Enrique, *La Hacienda Pública y la Política Económica*, FCE, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, México, 1929-1958, p. 134.

<sup>403</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, *op. cit.* p. 58.

<sup>404</sup> Brachet Márquez, Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México 1910-1955*, El Colegio de México, México, 1996, p. 129.

número de gobernadores fueron obligados a abandonar sus cargos.<sup>405</sup> Por último, en este periodo la trayectoria burocrática se convirtió en el lugar privilegiado para la carrera política,<sup>406</sup> desplazando a los Parlamentos y los partidos como lugares naturales, en los regímenes democráticos, para la elección de líderes políticos.

Según Roderic Camp, en los países democráticos la rama legislativa es un canal para la carrera política, es “la sede del poder de decisión y la fuente institucional más importante del reclutamiento político”.<sup>407</sup>

En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República.

Entre otras funciones, a esta Comisión se le encargó “formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos”.<sup>408</sup>

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macro organización, sugerir

---

<sup>405</sup> Heredia, Blanca, *Las Dimensiones Políticas de la Reforma Económica en México*, Comisión Económica para América Latina (serie Reformas de Política Pública, No. 34), 1995, p. 36.

<sup>406</sup> Guerrero, Amparán Juan, *Un Estudio del caso de la Reforma Administrativa en México: los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal*, documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Administración Pública No. 61), México, 1998, p. 35.

<sup>407</sup> Camp, Roderic Ai, *La Política en México, Siglo XXI*, México, 1995, p. 127.

<sup>408</sup> La Comisión se creó, en tiempos de guerra, por un acuerdo interno del 7-IX-1943, que no fue publicado en el *Diario Oficial*. Ver también tomo II, pp. 109 a 114 de esta misma obra.

al Jefe del Ejecutivo medidas al mejoramiento de la Administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta Dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

Al inicio de los años 50 en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.<sup>409</sup>

El sexenio de Ruiz Cortines (1952-1958) se distinguió por la ampliación de la intervención estatal no sólo en el ámbito económico sino también en el bienestar social.

La economía del país había sido afectada por la guerra de Corea (1950-1953), primero positivamente aumentando las exportaciones y la entrada de capitales a corto plazo, y luego negativamente, cuando cayeron las exportaciones, la balanza de pagos se desequilibró y se recurrió al endeudamiento para amortizar la descompensación, devaluándose la moneda en 1954 con el fin de promover la entrada de divisas favorecidas con la nueva paridad.<sup>410</sup>

En cuanto al desempeño de la función pública, el gobierno de Ruiz Cortines había comenzado su periodo con una imagen que pretendía promover un estilo austero como una forma de contrarrestar la presunta corrupción del sexenio precedente. En sus primeros discursos se propuso modificar la Ley de Responsabilidades de

---

<sup>409</sup> Con anterioridad se habían realizado intentos poco exitosos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>410</sup> Cárdenas, Enrique, *La Hacienda Pública y la Política Económica, 1929-1958*, FCE, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, México, 1994, p. 150.

Empleados y Funcionarios. Se pretendía que con las nuevas disposiciones, los funcionarios declararan el monto de sus bienes al inicio del periodo de gobierno. No obstante, esta propuesta no se realizó.

Pero lo que sí se logró en materia de racionalización de la administración pública fue retomar las acciones del Comité de Inversiones. Para ello se cambió su lugar de adscripción y se le convirtió en un órgano dependiente directamente del Ejecutivo.

Pocos cambios se experimentaron desde la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos -sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros- pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1º de enero de 1959.

El fenómeno de crisis del Estado mexicano, se ha significado en diversos períodos históricos, que a principios del siglo XX, se reflejó en el inicio de la Revolución Mexicana que marco cambios profundos en la estructura interna de un nuevo Estado que hacia 1929 consolidó las condiciones de conservación de su poder con un régimen centralizado y autoritario, instrumentando un sistema político presidencialista con partido oficial.

El Estado mexicano tomo un papel intervencionista sobre todas y cada una de las actividades sociales, políticas, culturales y económicas efectuadas en el interior de la sociedad mexicana, cuyo proceso tuvo un período de adaptación que desde el

punto de vista económico, sentó las bases a fin de articular un tipo de patrón de acumulación *fordista* que ya los países centrales habían substituido.<sup>411</sup>

De nueva cuenta, el Estado mexicano asumió su papel intervencionista al ver agotada su política económica sustitutiva que hacia 1954 provocando su primera devaluación,<sup>412</sup> creando otra más de carácter “proteccionista”, fase denominada como de “crecimiento hacia fuera o desarrollo estabilizador”,<sup>413</sup> que trajo consigo lo que muchos conocemos como el “Milagro Mexicano”.<sup>414</sup>

La época denominada del desarrollo estabilizador, que se inició en 1958, se caracteriza por la intención del gobierno de López Mateos (1958-1964) por buscar la estabilidad monetaria y de precios, propiciando un crecimiento rápido sin inflación y evitando así los desajustes provocados por las devaluaciones de años anteriores. El desarrollo industrial seguía siendo la meta del progreso; sin embargo, la concentración productiva en bienes de consumo duradero y la caída del precio de las exportaciones, provocaron un déficit público considerable. No obstante, el gobierno impulsó el desarrollo económico en el sector industrial e

---

<sup>411</sup> El patrón de acumulación fordista, infiere el uso de maquinaria para la fabricación semiautomática en serie de productos de consumo y/o uso, pues facilitó el desempeño de la mano de obra calificada para su elaboración, lo que trajo beneficios por el aumento en el desarrollo de bienes de capital, así como detener los movimientos obreros gestados a principios de siglo. Dicho modelo económico, tuvo éxito en los años 20 y 30 y fue utilizado por parte de los países centrales (Estados Unidos de Norteamérica, en nuestro caso), que al ver agotado dicho modelo económico por la crisis de los 40, se vieron en la necesidad de reemplazarlo. Para profundizar sobre el tema, leer a: Bedolla, Garduño Ethel y Mendoza, Rodríguez Francisco Ricardo. *Crisis y reconversión industrial: Hacia una modalidad de legitimación del Estado Mexicano*. Tesis, México, 1991, pp. 99-254.

<sup>412</sup> “...La sobre valuación del peso por el crecimiento de los precios internos, mayor al de los Estados Unidos de América, y las importaciones necesarias para la recuperación en 1953 determinaron un saldo negativo en la cuenta corriente; para cubrirlo se redujo la reserva de divisas y hubo indicios de salida de capitales, por lo que en abril se modificó el tipo de cambio de 8.65 a 12.50 pesos por dólar”. Tomado de la página de Internet:

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro6.htm>

<sup>413</sup> Dicha fase se encuentra identificada de 1955 a 1978.

<sup>414</sup> “...México fue el único país en América Latina donde la presión inflacionaria se controlaba porque su estructura productiva respondía al aumento de la demanda, además de la coherencia con que se enfocaba el proceso de industrialización por parte de los diversos gobiernos...”. Tomado de la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro7.htm>

incrementó los gastos destinados al bienestar social, mientras que la inversión destinada al sector agropecuario decayó.<sup>415</sup>

La cuestión fundamental a la que se enfrentó el gobierno de López Mateos fue la vulnerabilidad del Estado para continuar el proyecto de progreso económico sin trastocar los intereses de sus apoyos tradicionales.

La lucha por el poder dentro de la administración pública de los diversos grupos de interés creados en su estructura, propicio que aparecieran “diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares”.<sup>416</sup>

Como parte de los esfuerzos por controlar mejor el proceso de desarrollo se emitió una nueva Ley de Departamentos y Secretarías de Estado. Con esta nueva Ley se creó la Secretaría de la Presidencia, a la cual se le atribuyeron funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y programas de inversión.<sup>417</sup> La nueva secretaría respondía, sin embargo, a un cambio de status jurídico de la anterior Comisión de Inversiones, cuyas acciones habían sido apoyadas por el gobierno precedente.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación Sectorial y Regional, de Inversiones Públicas, el

---

<sup>415</sup> El desarrollo económico desde el inicio del siglo XX, y particularmente a partir de la década de los años treinta, estuvo orientado hacia el crecimiento industrial en detrimento de la agricultura.

<sup>416</sup> Guerrero, Amparán Juan, *Un Estudio del caso de la Reforma Administrativa en México...*, op. cit. p. 40.

<sup>417</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, México, 1996, p. 53.

Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública.<sup>418</sup>

Con las modificaciones constitucionales a la función pública y a las poco claras condiciones específicas incluidas en los reglamentos y leyes emanadas de la enmienda constitucional, el gobierno garantizó una tutela especial a una función pública que ya venía operando de manera corrupta e ineficiente. Además, las numerosas reestructuraciones que se continuaron haciendo en la estructura gubernamental complicaron las tareas administrativas. El exceso de reglamentación, el establecimiento desordenado de dependencias y su falta de coordinación, así como la escasa formación y capacitación de los empleados públicos, fueron propiciando el aumento de las prácticas informales (principio contrario al imperio de la ley) y acrecentaron las prácticas arbitrarias, impunes, corruptas, favoritistas y patronales que han caracterizado a la administración pública en México.<sup>419</sup>

Durante el gobierno de López Mateos (1958-1964), la deuda externa había aumentado el 150% de su importe total, mientras que en el de Díaz Ordaz se incrementó hasta en 10% más.<sup>420</sup>

Hacia los años 60, el auge de la Guerra Fría y la Guerra de Vietnam originaron diversos movimientos sociales (estudiantiles sobretudo) en protesta por la desigualdad y pobreza; que por un lado, socavaban los países del bloque

---

<sup>418</sup> La Comisión de Administración Pública se integró originariamente de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: licenciado José López Portillo; Secretario: licenciado Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran: licenciados Emilio Mújica, Julio Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana. El 20 de abril se incorporó a sus trabajos el licenciado José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión, el licenciado Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, también se incorporó el licenciado Guillermo Velásquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el doctor Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión, en su calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el licenciado Carlos Tello entró a formar parte de la misma.

<sup>419</sup> Guerrero, Amparán Juan, *Un Estudio del caso de la Reforma Administrativa en México: ..., op. cit.* p. 40.

<sup>420</sup> Brachet,- Márquez Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México 1910-1955*, El Colegio de México, México, 1996, p. 161.

capitalista y por el otro, imponían los países del bloque socialista, hacia los países subdesarrollados.

Lo anterior, configuró uno de los hechos más trágicos en la historia del México contemporáneo, y reflejó la extremada intolerancia del régimen mexicano.

Eventos sangrientos como los del 2 de octubre de 1968 y 10 de junio de 1971; pusieron al descubierto a la sociedad mexicana los límites y alcances del régimen a través de su sistema político.

La intención del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, (1964-1970), era mantener la tasa de crecimiento económico de 6% anual, vigente en el periodo llamado el “milagro mexicano”.

En 1967, tras de un sentido que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico, intitulado *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública*, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los secretarios y jefes de departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como resultados dedicados a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos.

El gobierno se enfrentó a la crisis política de 1968, que puso en cuestionamiento al pacto de dominación.

La economía durante el periodo de gobierno de Díaz Ordaz se distinguió por el crecimiento desordenado de las empresas. Las empresas descentralizadas no eran sujeto de ningún control por parte del gobierno central, pese a que dependían presupuestariamente de éste.

El discurso renovador característico de cada principio de periodo presidencial había obligado al gobierno de Díaz Ordaz a reconocer el desorden administrativo y financiero de las empresas públicas y a proporcionar algunas medidas orientadas a la centralización y el control como instrumentos para reencauzar su funcionamiento.

El discurso que sostenía tales reformas era la continuación del desarrollo estabilizador y la necesidad de adecuar la administración a las necesidades de la moderna sociedad mexicana.<sup>421</sup> Los cambios en la estructura administrativa se soportaban también en una serie de ordenamientos legales plasmados en una reforma a la administración pública que contenía algunos controles a los organismos paraestatales.

“...Podemos resumir la evolución de las acciones de la política económica durante el período del *Desarrollo Estabilizador* de la siguiente manera: la política estaba basada en tres objetivos: 1) crecimiento económico, 2) estabilidad de los precios y 3) estabilidad de la balanza de pagos, expresada en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. Se usaron tres instrumentos de política económica para alcanzar estos objetivos: 1) el gasto del sector público, 2) la política monetaria mediante el uso del encaje legal y 3) préstamos del exterior”.<sup>422</sup>

Con la intención de coordinar los proyectos, la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. La administración era concebida como el instrumento para llevar a cabo el programa, para fortalecer la acción rectora del Estado, por ello, se creó en 1965 una

---

<sup>421</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública 1940-1990, INAP-COLMEX, México, 1992, pp. 93-95.

<sup>422</sup> Extraído de la página de Internet. <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro7.htm>.

Comisión de Administración Pública (CAP), dependiente de la Secretaría de la Presidencia, que tuvo como objetivo elaborar un diagnóstico sobre el funcionamiento del sector público, incluyendo los métodos de organización y funcionamiento.<sup>423</sup>

La importancia que reviste el trabajo encargado a la CAP radica en que pudo llevar a cabo un levantamiento de datos sin precedentes, pese a la dificultad de contar con información fidedigna ya no sólo de cómo funcionaba el quehacer gubernamental, sino también del número de empleados reales que trabajaban en el sector público. La voluntad presidencial permitió que mediante la expedición de un acuerdo, todas las dependencias públicas estuvieran obligadas a informar a la Secretaría de la Presidencia sobre los objetivos, medios, recursos y necesidades que cubrían. Con la información recopilada se elaboró el Programa de Acción del Sector Público (1966-1970), mismo que asentó las bases para la posterior reforma a la administración pública.

El diagnóstico de la CAP ha sido la evaluación más completa que hasta hoy se ha hecho sobre la administración pública, donde con documentos, se [...] demostró que no se contaba con instrumentos adecuados para la planeación administrativa que sirvieran para hacer cambios inmediatos o futuros; encontró que los procedimientos, muy generales, provocaban confusión entre normas administrativas y legales. Preocupó [...] el enorme cuerpo de disposiciones reglamentarias que por falta de revisión y depuración entorpecían el quehacer en las oficinas.<sup>424</sup>

---

<sup>423</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, México, 1996, p. 53.

<sup>424</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...* op. cit., p. 114.

También se encontraron incongruencias respecto a la distribución de funciones, hallándose duplicadas, descoordinadas y con deficientes canales de comunicación, además de la dispersión de actividades vinculadas a la infraestructura, particularmente en la construcción de obras.<sup>425</sup> Las reformas propuestas no se llevaron a cabo en parte por el cambio de gobierno sexenal, y aunque el nuevo presidente echó mano del diagnóstico de la CAP, cambió las acciones previstas y formuló su propio programa de modernización administrativa. Como resultados de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica *permanente* que, convencionalmente, se llamaría de “Organización y Métodos” (UOM); estas unidades deberían de encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis administrativo interno se impulsó en 1965 a 1970. Sin embargo, *la falta de un instrumento* legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de *participación* suficiente y de *un apoyo decidido*, así como *la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad*, obstaculizó también la acción de estas unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional de “la eficiencia por la

---

<sup>425</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...* op. cit., p. 117.

eficiencia misma”. Esto se debió, en muy buena medida, a que *no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación* del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto. Asimismo, se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en ciertos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal,<sup>426</sup> el de comercio exterior y otros.

### **3.3.1 REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976 LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ.**

En la época del presidente Luis Echeverría, los rasgos populistas del gobierno se acentuaron. El aumento de esa tendencia se relaciona con la crisis de 1968 y la necesidad de recuperar el apoyo y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mediante la refuncionalización económica y social.

La respuesta al conflicto de 1968 fue parcialmente política, lo cual permitió abrir la participación democrática en lo que se llamó a lo largo del periodo la “apertura democrática”.

El Presidente Luis Echeverría Álvarez manifestó como candidato, en múltiples ocasiones, la necesidad del país por elevar todos los niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental, de la cual depende, en cierta medida, la eficiencia de los sectores social y privado. Desde el principio de su régimen tomó un interés directo en promover las reformas administrativas y los cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto. Convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración

---

<sup>426</sup> Véase: *Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de Estudio*. Nos. 1 y 2, y *Recomendaciones de Reforma Administrativa para el Sector Agropecuario*. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie A) Documental, No. 2, Centro de Documentación, Información e Investigación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

Pública. Como resultado de esa reunión, el Presidente de la República promulgó, el 28 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación,<sup>427</sup> para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implementación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 1º de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta dirección se encargó de la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal, 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha. Al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrán de llevarse a cabo. Dicho proyecto fue sometido a la consideración del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa,<sup>428</sup> quienes en varias reuniones de trabajo sugirieron algunas modificaciones al Secretario y al Subsecretario de la presidencia, que fueron

---

<sup>427</sup> Cuyo funcionamiento se determinó en un acuerdo posterior, del 11 de marzo de 1971.

<sup>428</sup> El Consejo de Asesores estaba integrado por los licenciados Andrés Caso, Miguel Duhalt Krauss, doctor Renato Iturriaga, licenciados Miguel de la Madrid, José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Gustavo Petriccioli, Roberto Ríos Elizondo, Fernando Solana, Manuel Uribe y doctor Pedro G. Zorrilla Martínez.

incorporadas al documento antes de que éste fuese sometido a la consideración del Presidente de la República.

La intención del gobierno de Echeverría era hacer participar más al Estado en la solución de los problemas sociales y económicos mediante la extensión del gasto público.

Se propuso resolver los desequilibrios, mantener las tasas de crecimiento y corregir las desigualdades económicas financiando el crecimiento con recursos fiscales provenientes principalmente del endeudamiento externo. Todo se sintetizó en el lema del gobierno de “desarrollo compartido”.<sup>429</sup>

La reforma a la administración pública iniciada en el sexenio anterior con el diagnóstico de la CAP fue institucionalizada en el gobierno de Echeverría con algunos matices. La reforma pretendía reorganizar la administración por vía del Ejecutivo; por consiguiente, y como una forma de negociar su aplicación, promovió la formación de comisiones, las cuales se integraron con los principales niveles jerárquicos de las dependencias y con los representantes sindicales. La reforma administrativa se convirtió así en una más de las formas de transacción política y perdió la posibilidad de reorientar eficazmente el aparato público y con ello propiciar un cambio institucional.<sup>430</sup>

Para llevarla a cabo se creó un Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976 que incluía la transformación de la CAP en Dirección General de Estudios Administrativos y ordenaba la creación de un sinnúmero de comisiones al interior de las dependencias para instrumentar la reforma. Así, se crearon las Comisiones Internas de Administración auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y la asesoría de las Unidades de

---

<sup>429</sup> Brachet, Márquez Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México...*, *op. cit.* p. 177.

<sup>430</sup> Lerner, De Sheinbaum Berta, *La Propuesta Pasiva de la Burocracia Política*, Síntesis No. 6, 1988, p. 363.

Planeación (UP), con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas a efectuar en función de sus objetivos, metas y programas específicos.<sup>431</sup>

Los problemas de dimensión de la administración pública y la superposición de funciones no se resolvieron con esta reforma. Los controles previstos se tradujeron en conflictos entre secretarías, por ejemplo, entre asesores del presidente y funcionarios de Hacienda. Las comisiones que se habían creado para fiscalizar provocaron una sobreposición de controles y más por consecuencia, los organismos encargados de estas tareas no partían del principio de la eficacia sino que llegaban a sus comisiones para fiscalizar a los otros.<sup>432</sup>

Es así como en la reforma a la administración aparecen también lineamientos orientados a obligar a las diferentes dependencias y organismos a presentar sus objetivos, señalando los recursos por cada programa a ejercer e indicando qué necesidades se resolvían con tales programas. Para enfrentar los problemas de la excesiva centralización administrativa y presupuestaria, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES). Sin embargo, el centralismo continuaba, aunque estos comités estaban formados por representantes de los gobiernos locales, participaban en ellos también funcionarios de la administración central. Su tarea era la de intervenir en proyectos de desarrollo regional y fortalecer la capacidad programática de estados y municipios para lo cual se instituyó igualmente la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.<sup>433</sup>

Pese a que el diagnóstico de la administración elaborado por la CAP hacía hincapié en el problema que representaba la excesiva normatividad y el establecimiento de dependencias, en el gobierno de Echeverría se continuó legislando y reglamentando para cada acción propuesta.

---

<sup>431</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo..., *op. cit.* p. 53.

<sup>432</sup> Lerner, De Sheinbaum Berta, *La Propuesta Pasiva de la Burocracia Política...*, *op. cit.* p. 363.

<sup>433</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, *op. cit.* pp. 101-118.

Para atender las reformas sociales se establecieron un gran número de dependencias, entre las que destacan el Instituto del Fondo para la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores, así como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, entre otros.<sup>434</sup>

Las entidades del sector paraestatal, que en 1971 eran ya 1,200,<sup>435</sup> se regían aún por la ley de 1966. sólo se modificó lo referente a la definición de qué organismos estarían sujetos al control de la ley (se incluyeron las entidades minoritarias y fideicomisos), y se ordenó a la Secretaría de Patrimonio Nacional hacerse cargo de definir las políticas de ese sector y coordinarlo, aunque luego se crearon todas las comisiones citadas anteriormente para coadyuvar a dichas acciones.

El periodo del Echeverría se distinguió, sin duda, por el aumento excesivo y desordenado del aparato administrativo, las entidades paraestatales y el gasto público. Sumida en una serie de contradicciones, la reforma administrativa de este gobierno no logró un cambio institucional que permitiera hacer más eficiente la función pública. La pretendida ampliación de los controles provocó, por ejemplo, el aumento del papeleo, que aun teniendo una utilidad práctica en los procesos administrativos, al ser el único medio de información y comunicación, se convirtió en una justificación subjetiva del retraso y la lentitud en la atención a los servicios que se prestaba a los ciudadanos. La legalidad, lejos de ser utilizada como un parámetro útil que reglamentara las relaciones conflictivas, se convirtió en un instrumento que complicó aún más la trama administrativa de la función pública.<sup>436</sup>

---

<sup>434</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, op. cit. p. 116.

<sup>435</sup> *Ibíd.*, p. 99.

<sup>436</sup> Lerner, De Sheinbaum Berta, *La Propuesta Pasiva de la Burocracia Política...*, op. cit. p. 365, 366.

### Cuadro No. 10

#### PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

| PROGRAMA   | OBJETIVOS   |
|--|---|
| I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa                             | Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.   |
| II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación                 | Establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.  |
| III. Racionalización del gasto público   | Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como del gasto corriente.  |
| IV. Estructuración del sistema de información y estadística                                | Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.   |
| V. Desarrollo del sistema de organización y métodos  | Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo, mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.  |
| VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal                                  | Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente con los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.   |
| VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público | Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones. |

### Cuadro No. 10

#### Continúa ...PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

|   |   |
|---|---|
| VIII. Revisión de la Administración de recursos materiales            | Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.   |
| IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos | Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón. |
| X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental           | Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.  |
| XI. Macroreforma sectorial y regional                                 | Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.     |

Fuente: Carrillo Castro Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp.51-52, tomado de Tesis Doctoral de José Juan Sánchez González, *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*, FCPYS UNAM, Méx., 1997, p.378.

### 3.3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1976-1982 JOSÉ LÓPEZ PORTILLO.

El periodo de José López Portillo ha sido visto por algunos autores como nepotista, desmesurado y extravagante,<sup>437</sup> donde sin duda el exceso en gastos y en la disposición de recursos no había tenido precedente en los sexenios anteriores.

Aún cuando López Portillo asumió la presidencia en medio de una fuerte crisis económica provocada, entre otros factores, por el endeudamiento, los primeros años de la década de los ochenta evidenciaban ya una notable recuperación a raíz del descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y, con ello, el aumento en las exportaciones y el ingreso de divisas.

Entre préstamos y entradas de divisas por las exportaciones petroleras, se iniciaron cuatro años de bonanza y prosperidad económica.

Con el lema “Alianza para la Producción”, el gobierno se proponía recomponer el país y aumentar la productividad.

En el plano político se instrumentó la reforma política como un mecanismo para recuperar la credibilidad, abriéndose espacios institucionales de representación a los grupos políticos minoritarios y ofreciéndose una ley de amnistía dirigida a los presos políticos detenidos desde la crisis de 1968 y años posteriores.

La reforma de 1977 modificaba importantes aspectos de la estructura electoral del país: permitía el registro de partidos políticos de toda la geometría política y sustituía el mecanismo de diputados de partido por el de representación proporcional, haciendo más amplia la participación de los grupos políticos distintos

---

<sup>437</sup> Arriola, Carlos, *De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno, 1970-1982*, en Soledad Loeza y Rafael Segovia, *La Vida Política Mexicana en la Crisis*, El Colegio de México, México, 1987, p. 43, y Brachet, Márquez Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México 1910-1955*, El Colegio de México, México, 1996.

al PRI, pero incluyendo controles para evitar que ésta sobrepasara los límites de la hegemonía partidista.<sup>438</sup>

Se crearon cuatro gabinetes especializados en economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior, que tenían comunicación directa con el presidente.<sup>439</sup>

La reforma administrativa de José López Portillo,<sup>440</sup> inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales:

1) La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. F. 29-XII-1976),<sup>441</sup> partía de un modelo integral de reestructuración que incorporaba a las Entidades Paraestatales junto con las Instituciones Públicas, dotándolas de un marco legal más accesible que impedían el desarrollo de sus actividades plenamente.

La reforma administrativa había sido concebida para organizar el país y para hacer efectivas todas las acciones propuestas en los planos económico y político. Para conseguir esos fines se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependía del presidente. Se pretendía que este organismo estableciera un marco general para coordinar la formulación, práctica y evaluación del programa y

---

<sup>438</sup> Por ejemplo, no incluía sistemas de vigilancia de los procesos electorales ni atendía lo inapropiado del levantamiento y registro del padrón electoral y la discrecionalidad concedida al órgano encargado de los procesos: la Comisión Federal Electoral, Cfr. Juan Molinar Horcasitas, *Vicisitudes de una reforma electoral*, en Loaeza y Segovia, *La Vida Política Mexicana en la Crisis*, El Colegio de México, México, 1987, pp. 25-40. También puede verse, entre la abundante bibliografía sobre este tema, del mismo autor, *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991; además, Pablo González Casanova (coord.), *Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985; Luis Villoro, *La Reforma Política y las Perspectivas de la Democracia*, en González Casanova y Enrique Florescano (eds), *México hoy, Siglo XXI*, México, 1979; López Moreno, *Qué es la Reforma Política. La prueba Electoral del 79*, UNAM, México, 1980 y Marcué Pardiñas, *La Reforma Política y la Izquierda*, Nuestro Tiempo, México, 1979.

<sup>439</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México.... op. cit.*, p. 118.

<sup>440</sup> Para conocer más sobre el sexenio de López Portillo revisar el texto de Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. López Portillo: Un sexenio de auge y crisis en Puga Cristina, et. al. *Evolución del Estado Mexicano*, El caballito, México, pp. 189-274.

<sup>441</sup> Quizá esta fue una de las primeras reformas más tajantes e insondables de la Administración Pública Mexicana.

serviera de apoyo a los órganos legislativo y judicial y a los gobiernos estatales y municipales.

La coordinación de Administración Pública se encargó de elaborar la nueva ley de la administración pública. Entre sus principales propuestas estaba la reorganización del sector paraestatal y organismos descentralizados, tomándose como criterio la naturaleza de las funciones de éstos y a la vez responsabilizándose a las dependencias que correspondiera de su actividad para el funcionamiento y resultado de dichos organismos. Las empresas paraestatales se ordenaron por sectores y pasaron a formar parte de las dependencias del Ejecutivo, secretarías de Estado y departamentos.

A partir de la sectorización, el Ejecutivo quedó ampliamente facultado para decidir sobre la creación, fusión, liquidación y disolución de entidades paraestatales.<sup>442</sup>

Esta Ley por primera vez obligaba al nuevo cuerpo de instituciones gubernamentales presentara una programación de actividades operativas anuales, a fin de instrumentar una evaluación por resultados y por último, este decreto sentó las bases para la creación de los sectores administrativos.

2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D. O. F. 31-XII-1976), modernizaba la concepción y manejo del gasto público federal desvinculando la planeación y programación de los objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control presupuéstales.

De igual manera, se renovaba los sistemas de información con la intención de robustecer los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las actividades del sector público.

---

<sup>442</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, op. cit., p. 107.

3) Por último, la Ley General de Deuda Pública (D. O. F. 31-XII-1976), trataba de optimizar los recursos financieros de la administración pública federal, mediante crédito interno y externo; asimismo, este mandato obligaba a extraer la información necesaria para cuidar los niveles crediticios del país.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), constituyó otro de los aspectos más importantes de la reforma administrativa instaurada en la administración Lópezportillista, dicha institución gubernamental logró albergar las facultades de programación y presupuesto de los programas de gobierno para su adecuada puesta en marcha.

Esta Secretaría se transformó en el eje del Sistema de Nacional de Planeación, toda vez que absorbió atribuciones que antes le correspondían a otros organismos públicos, sobre todo de carácter legal, administrativo y de control pues adquirió de la Secretaría de la Presidencia, la planeación integral de la inversión pública; de la Secretaría de Industria y Comercio, la elaboración de la estadística de la Administración Pública Federal; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional el control normativo y global de las empresas públicas.<sup>443</sup>

Para vincular las acciones de planeación estatal con las de planeación nacional se instruyeron los Comités Promotores del Desarrollo Económico por los Comités de Planeación para el Desarrollo.

Para simplificar los trámites administrativos y orientar a los ciudadanos, se instituyó la “reforma de ventanilla”, aunque con resultados limitados, pues no se contaba con las condiciones de coordinación y la formación de los funcionarios para dar respuesta eficiente a las demandas ciudadanas.

---

<sup>443</sup> Como se explicó, la Secretaría de Programación y Presupuesto al conjuntar las funciones de planeación, presupuestación y control del gasto público, rompió lo que se conoció como el “triángulo de la eficiencia” que lo habían conformado las Secretarías de, Hacienda y Crédito Público; del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Vázquez, Cano Luis. *El Control Gubernamental y la Contraloría social Mexicana*, F. C. E., México 1994, p. 39.

La creación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982), se sumaba a otro esfuerzo de reforma administrativa a largo plazo,<sup>444</sup> pero al final sucumbió dado que estaba proyectado sobre el supuesto de que el precio del crudo se mantendría en franca alza y cuando sobrevino la crisis petrolera, dicha estrategia fracasa rotundamente;<sup>445</sup> y por ende, el ambicioso proyecto de reforma. Esta reforma administrativa avizoró con más empuje el planteamiento de la instauración del servicio civil de carrera, que accediera la entrada de servidores públicos más aptos y sin prebendas de cualquier índole al ámbito de la administración pública; pero al existir irracionalidad administrativa, este proyecto continuó siendo una panacea.

Al final del sexenio de 1982, como al principio, reinaba la incertidumbre y el deterioro del nivel de vida de la población. El periodo del presidente López Portillo, había contado con más recursos que cualquier otro presidente desde la época posrevolucionaria,<sup>446</sup> dejaba al país hundido en una crisis económica y con un endeudamiento casi tres veces superior al del inicio de su sexenio.

---

<sup>444</sup> Estaba planeado para cincuenta años.

<sup>445</sup> Sobre ello, María del Carmen Pardo opina: "...Durante el auge petrolero coincidió la bonanza económica con la idea de que la modernización administrativa - reforma administrativa, para nosotros - era necesaria y útil; alcanzó entonces plena identidad, pero se vio atrapada entre dos inercias perversas: por una parte, la modernización incluida en proyectos políticos como programas de reforma, se identificó con decisiones personales y hasta caprichosas del presidente, lo que no permitió que se la juzgara de manera independiente a la acción presidencial; por otra, los programas de reforma tuvieron apoyo político y recursos generosos, pero no el tiempo necesario para obtener de ellos resultados útiles a fin de mejorar la eficiencia de la administración y fortalecer la capacidad profesional de los funcionarios. Al concluir el sueño de la "administración de la abundancia", se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente...". Pardo, María del Carmen. *La modernización Administrativa en México*. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. México, INAP-COLMEX, 1992, p. 146.

<sup>446</sup> Arriola, Carlos, *De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno, 1970-1982*, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La Vida Política Mexicana en la Crisis*, El Colegio de México, México, 1987, p. 43.

El presidente López Portillo no encontró mejor estrategia que anunciar como medida espectacular de fin de sexenio, la nacionalización de la banca privada y la interrupción temporal de las transacciones en divisas.<sup>447</sup>

### **3.3.3 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN 1982-1988 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.**

Al asumir el poder Miguel de la Madrid Hurtado, la idea de reformar la Administración Pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos,<sup>448</sup> introduciéndose una nueva forma de gobernar; es decir, la economía tomaba las riendas del control de lo político.

De la Madrid inició medidas austeras al interior de la administración pública, lo que representó un adelgazamiento estatal en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado demasiado grande representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las Instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

Con el fin de combatir la crisis económica de 1982, se creó el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), enfocado al "...control de la demanda agregada, el restablecimiento gradual de la estabilidad de precios, por lo que el ajuste debía iniciar con el saneamiento de las finanzas públicas...",<sup>449</sup> cuya finalidad se centraba en proteger el empleo, abatir la inflación y recuperar el crecimiento.<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup> Zedillo, Ponce de León Ernesto, *La Experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las Perspectivas de Crecimiento de México*, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig, México. *Auge, Crisis y Ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 43.

<sup>448</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, *op. cit.*, 127.

<sup>449</sup> Para mayor información consultar la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro25.htm>.

<sup>450</sup> Bedolla, Garduño Ethel y Mendoza, Rodríguez Francisco Ricardo, *op. cit.*, p. 172.

De antemano, el programa anterior se encontraba funcionando correctamente y se auguraba una recuperación económica pero, hacia 1986, de nueva cuenta incidió el retroceso en los precios del petróleo, situación que desmejoró la economía mexicana lo que motivo un aumento en el déficit fiscal e inflación. Por lo que se instrumentó, un programa que contrarrestara tal situación denominada, *Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)*.<sup>451</sup>

Una de las políticas económicas durante este período se trasluce en la admisión de México, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que de alguna forma buscó incrementar el sector industrial. Hacia finales de 1987, se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), destinado a ajustar los niveles de inflación y convenir los soportes para un crecimiento productivo.

Desde el punto de vista político, la sociedad mexicana comenzó a cuestionar fuertemente la actuación del Estado por parte de los gobiernos priístas, situación que desgastaba la imagen por consecuencia, del presidente en turno.

En el aspecto social, la marginación, el desempleo y la pobreza, aumentaban constantemente, situación que generaba un amplio descontento entre los diversos sectores de la sociedad mexicana principalmente, el empresarial y eclesiástico.

El 4 de diciembre de 1982, de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa, a fin de reformar la Ley Orgánica (en vigor el 29 del mismo mes), significó cambios profundos para recuperar la credibilidad de las estructuras públicas, sus Instituciones y servidores públicos.

De esta manera, nació la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), "...como el principal instrumento de la renovación moral y el reordenamiento administrativo, (...) surge en momentos en que la situación

---

<sup>451</sup> Consultar la: página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/libro26.htm>.

del país hacia obligada una reevaluación del papel que desempeñaba la sociedad en relación con el quehacer público...”<sup>452</sup>

La creación de la SECOGEF, estuvo acompañada por un paquete de iniciativas de reformas legislativas enfocados a establecer las responsabilidades de los servidores públicos,<sup>453</sup> sobre el marco de la reforma administrativa que se impulsaba. Entre las principales funciones que se le asignaron, se cuenta la de sistematizar y robustecer las diversas tareas de fiscalización, control y evaluación de la administración pública Federal.

De hecho, estas funciones expresaban características preventivas más que punitivas, puesto que se ejercían por mandato constitucional a fin de evaluar y vigilar el desempeño de los servidores públicos dentro de la Ley con parámetros de honradez, legalidad, eficiencia, transparencia, imparcialidad y lealtad a las Instituciones.

La SECOGEF se constituyó como secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales. En efecto, dicha globalidad se sustentó durante 1983, toda vez que la SECOGEF se hizo cargo de las contralorías internas, fijando los soportes y políticas sobre las que se desempeñarían esas unidades de control interno, reguladas conforme a las bases generales para la formulación de auditorías; así como los dispositivos esenciales para que las secretarías subsanaran variaciones y omisiones señalados en las auditorías.<sup>454</sup>

---

<sup>452</sup> Vázquez, Cano Luis, *El Control Gubernamental y la Contraloría social Mexicana*, F. C. E., México 1994, p. 41.

<sup>453</sup> Entre las más importantes destacan las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocido como “De las responsabilidades de los Servidores Públicos”; la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la incorporación al Código Penal diversas figuras delictivas contra servidores públicos, así como previsiones a éstos sobre responsabilidad civil por daño moral.

<sup>454</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México...*, op. cit., p. 134.

Así también, el 19 de enero de 1983, se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, con la tarea de homologar criterios. Sobre el Secretariado se integraron a la Presidencia de la República los gabinetes especializados: económico, agropecuario, comercio exterior y salud, instituidos en el sexenio pasado; sus actividades eran entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que conformaban los gabinetes, preparar las reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos.

La Presidencia de la República continuó reestructurándose, con la creación de las Direcciones de Comunicación Social y Asuntos Jurídicos; sin embargo, se transfirieron a otras Secretarías diversas funciones contempladas en el Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras.

Por otra parte, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial recuperó las atribuciones perdidas en la administración de López Portillo; convirtiéndose en la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, encargada de regular los recursos constitucionales sobre los que el Estado posee el dominio directo (ramas petrolera, eléctrica, minera, nuclear y restantes del sector paraestatal).

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vio ampliada con el desarrollo de nuevas tareas, entre ellas el cálculo de los ingresos de las Instituciones del sector paraestatal, así como coordinar el sistema bancario nacional. Sobre esto último, se instaló la Comisión Intersecretarial (SHCP-SPP), a fin de establecer los mecanismos indemnizatorios a bancos nacionalizados como medio para fortalecer los bancos.<sup>455</sup>

---

<sup>455</sup> En 1983, por nuevo decreto presidencial las instituciones bancarias se convirtieron en sociedades nacionales de crédito, como parte del proceso de revocación del antiguo decreto de nacionalización de la banca.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pasó a ser de Desarrollo Urbano y Ecología y su enmienda estribaba en precisar políticas extraordinarias o de carácter urgente en materia de urbanización y ecología; asimismo, convertirse en autoridad interinstitucional en asuntos inmobiliarios.

Lo que era la Secretaría de Salubridad y Asistencia pasó a ser de Salud, adquiriendo atribuciones para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud.

En agosto de 1984, mediante acuerdo presidencial se inició un programa de simplificación de procesos y sistemas para todas las Instituciones y entidades paraestatales; obligándose a entregar en un plazo no mayor a 60 días aquellos procedimientos susceptibles de simplificarse. Dicho acuerdo, iba acompañado por un paquete de disposiciones regulatorias para saber que actividades organizacionales eran necesarias acortar.<sup>456</sup>

Como compromiso de campaña, Miguel de la Madrid trató de implantar un servicio civil mexicano; sin embargo, dicho esfuerzo a la larga, resultó ser infructuoso debido a que partía de cierto nivel jerárquico conforme se estudiaban diversos modelos extranjeros para identificar el nivel jerárquico más adecuado para su aplicación.

---

<sup>456</sup> Tal política intragubernamental no tuvo el éxito esperado, pues la tarea de simplificación administrativa en este caso, se constituye como un medio para el rendimiento organizacional de las estructuras administrativas que posee características de complejidad y precisión para su adecuada elaboración y no para establecerlo como un aspecto meramente modernizador; sobre todo, si se trata de reducir el tiempo de trabajo y labor de operación en trámites administrativos. Rodríguez, Valencia Joaquín, *Simplificación Administrativa. Un medio para el Rendimiento Organizacional*, ECASA, México, 1993, pp. 47-144.

Sobre la escala jerárquica, se llegaría hasta las jefaturas de departamento incluso para el diseño del Programa en México, se consideró lo llevara en su momento la ya desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, un órgano de gobierno del ejecutivo que fuera responsable de la planeación, ejecución y control presupuestal.

Lo anterior, resulto inviable debido a que se fortalecería la estructura sindicalizada al interior de las organizaciones públicas, sobre todo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Quizá, esta situación haya obstaculizado su puesta en marcha y por ende, fue perdiendo fuerza y ya no se insistió en su instrumentación.

El proyecto político de Miguel de la Madrid Hurtado, inició con buenos propósitos de superar inercias administrativas, que obstaculizaban y atrasaban el trabajo eficiente de las distintas áreas de gobierno; sin embargo, poco a poco se fue disgregando hasta que desapareció.

Las unidades encargadas de los programas de “modernización administrativa”, entre las que sobresalía el servicio civil como elemento básico para la moralización de la función pública, iniciaron su trabajo con la debida jerarquía y atribuciones, pero, las repercusiones de crisis económicas agudizadas por el pago de la deuda, transformaron las prioridades del proyecto modernizador.

En síntesis, la supuesta modernización administrativa quedó limitada a una aparente “cuasi simplificación administrativa”, sin cambios radicales en las estructuras gubernamentales de fondo y la implantación del servicio civil quedo aplazada. La privatización comenzó a ser un factor para dismantelar el aparato estatal; lo que dio paso al desmantelamiento del Estado Interventor y el surgimiento de un nuevo proyecto económico.

### **3.3.4 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN 1988-1994 CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

En las elecciones de 1988 pusieron en entredicho el régimen priísta autoritarista sobretodo, la legitimidad del presidente electo,<sup>457</sup> ante ello, a fin de concentrar la legalidad del Estado vía su régimen, sistema y partido, se procedió una reforma integral a todas sus instituciones como especie de “transición democrática”.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, se inicia con un redimensionamiento estructural de la Administración Pública Federal,<sup>458</sup> en función de ello, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), tal decisión trataba de dar mayor robustez y persistencia a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Paralelamente desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien absorbe las funciones de su antecesora en materia de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad que interactúa al mismo tiempo con la política social salinista.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), atrae los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos comienza un proceso de reubicación funcional y departamentalizada de sus áreas regionales. La Secretaría de Comercio y

---

<sup>457</sup> De acuerdo con la controvertida autenticidad de las cifras gubernamentales; el PRI, con Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 50.74%; en segundo lugar, quedó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, representante político del FDN-Partido Mexicano Socialista, con el 31.06% y en tercer lugar, Manuel J. Clouthier, abanderado del PAN, con el 16.81%. Información extraída de Pimentel G., Neri y Rueda Castillo, Francisco J., “México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?”, Revista Iztapalapa, México, No. 16, julio-diciembre 1988, p. 23-24.

<sup>458</sup> Tales consideraciones subyacen a través de una política gubernamental plasmada en Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en la cual se hace explícito dar impulso a los mecanismos para que la sociedad exprese y manifieste sobre la conducción de asuntos públicos y acerca de la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental.

Fomento Industrial (SECOFI) redefine su estructura organizacional conforme a la ampliación de sus funciones debido a la apertura comercial internacional.

Buscando la modernización del agro mexicano, fue indispensable reorganizar dicho sector, por lo que se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, mediante la transferencia de recursos asignados a la Secretaría de la Reforma Agraria. En tanto, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgazó su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que coordinaba, así como los cambios en el sector energético y en Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Además, fueron creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), La Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. En este ámbito destaca la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cabe mencionar que, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; se constituyó como el nuevo eje de la modernización de la administración pública sobre una política que buscaba "...devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad..."<sup>459</sup>

---

<sup>459</sup> Las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, fueron sustentadas mediante decreto presidencial de Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989. Con esa disposición, se institucionalizó la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de continuar con la promoción e instrumentación de las acciones de simplificación en el ámbito de sus atribuciones. Vázquez Cano, Luis Ignacio, *La Administración Pública Contemporánea en México*, SECOGEF-FCE, México, 1994, p.310.

Dicho Programa contaba con los siguientes objetivos y vertientes:

*Objetivos:*

- a) Fortalecer e impulsar la modernización económica del país;
- b) Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales;
- c) Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos;
- d) Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción y,
- e) Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.

*Vertientes:*

- a) Desconcentración y descentralización;
- b) Desregulación administrativa;
- c) Agilización de trámites y,
- d) Modernización integral de los sistemas de atención al público.

Quizá, este proceso de modernización administrativa, fue el inicio de lo que Omar Guerrero conoce como *Administración Pública socialmente necesaria*<sup>460</sup> ó para Vázquez Cano, *Contraloría Social*,<sup>461</sup> mediante dos caminos, basados en una política de *descentralización del control ciudadano* y otra *del ciudadano como auditor social*, llamadas institucionalmente. El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía,<sup>462</sup> para los fines de control y evaluación de la gestión pública contra conductas subjetivas o discrecionales y para mejorar los

---

<sup>460</sup> La Administración Pública Socialmente Necesaria, debe establecerse con base a dos elementos básicos: a) la militancia cívica en la Administración Pública; y b) la carrera administrativa en el servicio público. La militancia cívica, entraña una multiplicidad de modos de intervención que incluyen la participación ciudadana, la participación comunitaria; en este caso, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) necesitan de un adecuado acomodo social y político, que permite extraer de ellas un gran caudal de energías desplegadas allí donde el Estado deje de actuar. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar dicha militancia, sin dejar aparte, los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares. Un buen ejemplo lo constituyen los órganos colegiados de planeación y diseño de políticas públicas, en especial en los cuerpos de autoridad pública próximos a sus intereses, concensados con los ciudadanos. Por cuanto a una Administración Pública profesional, ella debe ser planificada bajo tres vertientes: una, en la creación de nichos organizativos singulares de servicio civil, en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exijan la necesaria imparcialidad política; dos, el establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender actividades administrativas demandantes de un elevado sentido de ética profesional, y por ende, un código de conducta estricto referente al ingreso al cargo, desempeño, permanencia y rendimiento y tres, a la formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, que se ocuparían de las tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, hechura de políticas públicas estratégicas e implementación de programas gubernamentales en gran escala. Más acabadamente, atenderían deberes de asistencia, técnica, auditoría, seguimiento de programas y formulación de proyectos, así como el análisis y evaluación de programas sociales masivos. Se convertirían en agentes sociales de vinculación organizativa, se harían cargo de la regimentación, de la implementación, y la colaboración intra e inter-gubernamental, mediante focos de formación en Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas, Gobierno Local y Asuntos Políticos, lo cual ayudaría a la formación profesional para la carrera administrativa en las entidades federativas, de acuerdo a los principios de un federalismo fortalecido. Idea extraída de: Guerrero, Orozco Omar. *Perfil de la Administración Pública Socialmente Necesaria*, en Revista IAPEM No. 32. *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio*, México, IAPEM, Octubre – Diciembre de 1996, pp. 135-140.

<sup>461</sup> El Programa de Contraloría Social, instrumentado por la SECOGEF, surge con la misión fundamental de incorporar a la sociedad civil en las tareas de vigilancia de los recursos públicos generados por ella y para ella, entregando a los ciudadanos el instrumental adecuado para fungir como auditores sociales ante los actos de autoridad encargada de manejar dichos recursos o de proporcionar determinados servicios. Vázquez Cano, Luis, *La Administración Pública Contemporánea en México*, SECOGEF-FCE, México, 1994, p.89.

<sup>462</sup> Como mecanismo de comunicación e información para la captación de quejas, denuncias y reconocimientos ciudadanos contra la actuación de los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, así como la calidad y oportunidad en la prestación de servicios públicos a través de sugerencias, consultas y peticiones para mejorar los sistemas o procedimientos que permitan como ya lo dijimos, elevar la calidad en la atención al público, es decir que la gente tenga un trato cordial, honesto y esmerado ó su derecho de petición ante la falta de servicios públicos.

servicios públicos que presta el Estado, incorporando Módulos de Orientación y Quejas, en otros programas como Paisano-Amigo, distribuidos en distintas ciudades del norte y centro de la República Mexicana; Programa Vecinos de Centroamérica, distribuidos en distintas ciudades del sur del país,<sup>463</sup> Atención Ciudadana y Contraloría Social en el Departamento del Distrito Federal (DDF), distribuidos en las 16 Delegaciones de la Ciudad de México, así como en diversas áreas de gobierno del Distrito Federal como el Registro Civil, la Dirección General de Autotransporte Urbano, el Registro Público de la Propiedad y del Gobierno, entre otras, así como la creación de la Oficina Contra Abusos de Policía.<sup>464</sup>

Para todos los módulos, la captación de quejas, denuncias, sugerencias, consultas, peticiones y reconocimientos eran turnados a las respectivas Contralorías Internas encargadas del despacho de los asuntos vía SECOGEF, quien llevaba un control expedito de todas y cada una de ellas.

Asimismo, se dispuso que el Programa de Contraloría Social, también se llevara a cabo por teléfono, creando el mecanismo llamado Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL),<sup>465</sup> creado por la SECOGEF en 1989 y tenía como principal cometido dar un uso social de control administrativo a la comunicación telefónica, con las mismas políticas de captación de los módulos y despacho de los asuntos recibidos, mediante la ubicación de casetas telefónicas a un costado de los módulos.

---

<sup>463</sup> La comisión intersecretarial que coordinó los programas Paisano y Vecino estaba encabezada por la Secretaría de Gobernación, y en ella participaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Turismo, Comunicaciones y Transportes, Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Procuraduría General de la República y la propia SECOGEF.

<sup>464</sup> A fin de ampliar y profundizar la Contraloría Social en su ámbito de acción y fortaleciendo los mecanismos operativos que la conforman, se estableció una estrecha comunicación y coordinación entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el Departamento del Distrito Federal al establecer programas de Simplificación Administrativa que permitieron reducir los requisitos y tiempo de respuesta de 39 trámites de mayor demanda ciudadana, como son entre otros, licencias de construcción, alineamiento, número oficial, uso de suelo y establecimiento y funcionamiento de giros mercantiles. Extraído del: *Curso de capacitación a prestadores de servicio social*. México, SECOGEF, p. 2. Sobre los trámites y servicios.

<sup>465</sup> Las llamadas recibidas vía SACTEL son grabadas, transcritas y analizadas. El sistema computarizado de codificación ordena adecuadamente las solicitudes captadas por SECOGEF, la que turnará los asuntos a las dependencias o entidades a las que compete darles atención pormenorizada.

Dentro de esta gran vertiente resalta el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades, como un medio para asegurar el equilibrio, la imparcialidad, la equidad y el apego a la legalidad en la relación de la Administración Pública Federal y sus proveedores, prestadores de servicios y contratistas, en lo referente a concursos, contratos de obras y adquisiciones.

En las vertientes de la Contraloría Social, enunciadas como modernización administrativa también considero a la reforma social que en el gobierno de Salinas de Gortari se apoyo en los famosos Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>466</sup> y PROCAMPO, con la aplicación de mecanismos de control administrativo, vigilar la entrega adecuada de los recursos federales a las comunidades ó en su caso, su auditoria en caso de desvíos.

Las prácticas de la Contraloría Social en Solidaridad, se llevaron también con un perfil descentralizador en el que los propios beneficiarios servían como enlace permanente con el Gobierno, bajo el respeto de las normas federales en las acciones de éste último en materia de gasto, obra pública y adquisiciones, por conducto de las contralorías internas estatales y/o municipales, y de los comités para la planeación del desarrollo (COPLADES), sobre quienes se apoya la difusión, operación y ejecución de las acciones concertadas.

Los vocales de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social se constituyeron como depositario de la SECOGEF y de su propia comunidad, a fin de brindar una respuesta oportuna, efectiva y equitativa a éstos últimos para acrecentar la

---

<sup>466</sup> El Programa Nacional de Solidaridad, comenzó a operar el 5 de diciembre de 1988 como un esfuerzo de carácter prioritario llevado a cabo por el Gobierno Salinista, con el propósito de enfrentar las condiciones de pobreza extrema y marginación que aquejan todavía en muchos lugares del país. Para su puesta en marcha el 5 de febrero de 1991, Salinas de Gortari, tomo protesta a miles de vocales de control y vigilancia de toda la República, de ello, se había pasado de un concepto a la acción viva de Contraloría Social que se entendió como la participación organizada de la comunidad en la vigilancia de las actividades del gobierno y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante.

confianza y credibilidad sobre el Gobierno Federal así como de los Estados y Municipios.

Entre los principales programas de la Contraloría Social en Solidaridad se encontraban: Fondos Municipales de Solidaridad; Fondos de Solidaridad para la Producción (apoyos a través de Banrural); Programa Escuela Digna; Niños en Solidaridad; Fondos Regionales de Solidaridad; Programa IMSS-Solidaridad; Programa Hospital Digno; Programa Mujeres en Solidaridad; Empresas de Solidaridad; Programa Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales; Programa Comunitario de Abasto Rural; y Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario.<sup>467</sup>

La Contraloría Social en el PROCAMPO, se constituyó conforme a importantes reformas del artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria y para una nueva, efectiva y justa política de apoyos directos a los ingresos de los productores rurales para la modernización integral del campo mexicano.

Este programa también contaba con Vocales de Contraloría Social, cuyas funciones eran: Orientar a los productores sobre procedimientos y trámites para hacer efectivos los beneficios del PROCAMPO; Vigilar el proceso de recepción de listados de productores para su dictaminación e intervención para trámite inmediato; Supervisar el cumplimiento a cada una de las etapas del programa; recepción de quejas, denuncias o proposiciones para su resolución vía Contraloría Interna de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ó Contralorías Internas de sus Delegaciones, de la Auditoría General de la SARH ó la propia SECOGEF.

---

<sup>467</sup> Para conocer más a fondo sobre la estructura y características de los Programas de Contraloría Social en Solidaridad, documentarse en el libro: Vázquez, Cano Luis, *El control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*, FCE, México, 1994, pp. 143-164.

Los principales programas de la Contraloría Social en el PROCAMPO, se encontraban en: Productores de Café; el Sector Laboral y el Sector Educativo.<sup>468</sup>

En resumen, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, promovió una modernización administrativa enfocada a la descentralización y simplificación administrativa, que tuvo como eje principal la Contraloría Social, desempeñada por la SECOGEF. Esta política reformadora se basaba no solamente en modificar a las organizaciones y sus procedimientos internos, sino incorporar al ciudadano en el control y auditoría de los programas sociales.

Si bien es cierto, se constituyeron avances significativos en la reducción de trámites y documentos para la prestación de servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo un resultado adecuado a las expectativas planteadas pues en esencia, tal como la administración anterior, continuó el excesivo centralismo en la toma de decisiones.

Es decir, continuó la organización burocrática vertical que caracteriza el presidencialismo absoluto, así como una desregulación profunda e integral en los reglamentos, leyes y códigos, para interactuar adecuadamente con la política de participación ciudadana en los asuntos del Gobierno Federal que en el momento se proponía.<sup>469</sup>

Sin embargo ante todo ello, presenciábamos la muerte de la clase política posrevolucionaria y por ende, el principio de la descomposición del presidencialismo absoluto, la hegemonía en la particularidad de los diferentes sectores de la sociedad percibía aires de cambio, sin embargo, las elecciones 1994, demostraron todavía los últimos recaudos del régimen mexicano del siglo XX.

---

<sup>468</sup> Para conocer más a fondo sobre la estructura y características de los Programas de Contraloría Social en *PROCAMPO*, documentarse en el libro: Vázquez, Cano Luis, *op. cit.*, pp. 169-173.

<sup>469</sup> Sánchez, González José Juan, *La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: la Reforma Administrativa*, Enlace 51, Nueva Época, Enero-Marzo 2001, Publicación Trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

### **3.3.5 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN 1994-2000 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.**

La instauración del Estado Neoliberal comenzaba como proyecto a largo plazo, con la llegada al poder del último posrevolucionario gobernante en la figura de Ernesto Zedillo Ponce de León, continuaba el proyecto de globalización y apertura comercial que la inercia mundial exigía, que comenzó con la crisis heredada del antiguo régimen gobernante.

De ahí, la inevitable crisis de 1994, que trajo consigo innumerables consecuencias, a nivel económico, se tradujeron en: fugas de capital externo listo para inversión productiva a nivel nacional, devaluación de nuestra moneda, pérdida del mercado de exportaciones e importaciones, por el brutal cambio en el régimen monetario, quiebra de empresas de mercado nacional entre otros.

En el aspecto político, los partidos de oposición comenzaron a ocupar mayores espacios políticos de poder, resaltando el PRD, al ganar las elecciones electorales del Distrito Federal en 1997 a manos de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, conformándose como segunda fuerza electoral en esos momentos.

En materia administrativa, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, no tuvo una gran trascendencia, continuo con el concepto de modernización administrativa en el sector público compartiendo el proyecto político de su antecesor, renovando facultades y atribuciones así como reemplazando el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Es entonces de nueva cuenta que, la SECODAM, fungió como el eje de modernización administrativa del sector público, que para Omar Guerrero es

conocida como la endo-privatización<sup>470</sup> o sea, la cuarta tendencia de la administración pública, mediante el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.<sup>471</sup>

En la esfera internacional, su desarrollo partió del tema de la modernización administrativa en la agenda de la política internacional en el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, cuyo tema central fue la administración pública.<sup>472</sup>

Sobre ello, se constata un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, a través de administraciones públicas como instrumentos estratégicos que les otorguen mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En el ámbito nacional, se cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que exige mejora permanente en la administración de los servicios gubernamentales, con mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos.

A tal panorama, todos los niveles y esferas de gobierno deberán impulsar un esfuerzo de desregulación y simplificación administrativa, así como especificar y difundir los derechos de los ciudadanos, eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad.

---

<sup>470</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, La endoprivatización se define como "...la sustitución (de) la gestión de los asuntos públicos, por la idea, la metodología y técnica de gerencia privada". Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado.

<sup>471</sup> El PROMAP, se orienta completamente bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que incorpora la filosofía del enfoque de servicio; enfoque al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en la calidad total.

<sup>472</sup> *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Presentación, p. 1.

El diagnóstico que presentaba el sector público para la modernización administrativa a través del PROMAP, se basaba en cuatro grandes apartados:

- 1) La limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental;
- 2) Centralismo en la concentración de actividades y toma de decisiones, en los diferentes niveles de gobierno y sus instituciones públicas;
- 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno y,
- 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

*El PROMAP*, surge como programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de cuyos objetivos generales se desprende una Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública:<sup>473</sup>

- a) orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía;
- b) que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país y
- c) que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelo a ello, era necesario avanzar con rapidez y eficiencia en la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites engorrosos, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, es necesario fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y brindar a los servidores públicos los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa al servicio de la comunidad.

---

<sup>473</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, México, 1995, p. 63.

Entre los objetivos del PROMAP se encontraban: Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arriesgada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Las vertientes o subprogramas del PROMAP se establecieron en:

- 1.- Participación y atención ciudadana;
- 2.- Descentralización y/o desconcentración administrativa;
- 3.- Medición y evaluación de la gestión pública y
- 4.- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Entre los aspectos más novedosos del PROMAP, se encuentran: La incorporación de terminología propia según los nuevos enfoques de gestión pública, tales como: áreas de oportunidad, orientación al servicio, satisfacción al usuario, mejoramiento de procesos y rendición de cuentas.

La participación y atención ciudadana en acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión gubernamental, mediante el establecimiento de estándares de calidad para la promoción de una cultura de calidad y mejoramiento continuo y de sus procesos.

La descentralización y/o desconcentración administrativa tanto en la revisión del volumen, utilidad y posibles duplicaciones de los informes periódicos que se solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la Administración Pública, así como la flexibilidad en el ejercicio del presupuesto.

La medición y evaluación de la gestión pública con mecanismos de rendición de cuentas con la creación de indicadores de desempeño, de gestión y estándares mínimos de calidad.

La dignificación, profesionalización y ética del servidor público a fin de impulsar una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalecer los principios de probidad y responsabilidad, certificando sus conocimientos y sus habilidades en áreas específicas mediante la aplicación de procedimientos rigurosos en su contratación así como establecer un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados a la productividad y el desempeño.

Por demás, la reforma administrativa de Ernesto Zedillo continuó con la privatización, (de Ferrocarriles Nacionales de México, aeropuertos y puertos marítimos) dio continuidad al proyecto modernizador de la Administración Pública.

“... La reforma del Estado requiere una reforma administrativa, para transformar su carácter patrimonial en institucional. No hay reforma del Estado sin reforma administrativa...”<sup>474</sup>

La presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo.

---

<sup>474</sup> Sánchez, González José Juan, *La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa*, Enlace 51, Nueva Época, enero-marzo 2001, pp. 38-39.

Las reformas han sido el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización. Esta concepción se basa en una visión organizativa del Estado que le descarga del sentido último de la institucionalidad y presupone cosas como la separabilidad de funciones políticas y administrativas, la contención interna de la actividad estatal, el carácter perfectamente estandarizable de los procesos.

La reforma administrativa en un sentido más amplio parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación al papel del Estado y a la legitimación democrática.

### **3.3.6 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN 2000-2006 VICENTE FOX QUESADA.**

Con la llegada de del Presidente Vicente Fox a la presidencia se anuncia dos medidas que se relacionan con la actuación de la administración pública. La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serian ocupados por los mejores hombres o mujeres, seleccionados por *head hunters*. Y, por el otro, la acción de la administración pública estaría marcada claramente por prácticas del sector privado, en muchos casos ajenas a las que corresponderían a un medio tan distinto, como lo es el gobierno, por lo que se hizo una propuesta que consistía en la formación de coordinaciones administrativas que se integrarían a la estructura, por encima de las secretarías de Estado, lo que hacia evidente que se rebasaba el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Además de violentar la estructura normativa, no quedaba claro cuales serían sus responsabilidades.

Las interrogantes que se abrieron respecto a estas coordinaciones, en algunos casos se despejaron drásticamente, porqué desaparecieron en algún momento durante los tres primeros años de gobierno. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Nacional de Educación para la Vida, el Comisionado de Asuntos de la Frontera Norte, y la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia. En

otros, se despejarían a partir de las propuestas y resultados que se fueran obteniendo.

Una vez superado el tiempo de ajuste que significó la llegada al poder de un gobierno de signo político distinto al que había gobernado por más de setenta años, se integró una propuesta para modernizar la administración pública que aparentemente tendría dos centros desde los cuales, se pondrían en operación. La Oficina de Innovación Gubernamental que dependería directamente del presidente y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy de la Función Pública (SFP). La modernización administrativa fue una de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pero hay que decir que este propósito quedó siempre relegado a un segundo plano frente a la tarea esencial de contraloría.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se desarrolla fundamentalmente con base en los realizados por la Oficina de innovación Gubernamental, de donde se generó la Agenda de Buen Gobierno, bajo ideas claras de la Nueva Gestión Pública. La operación de esta Agenda establece una vinculación orgánica con distintas dependencias, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) es la responsable de la estrategia identificada como Gobierno que cueste menos, la de Economía a través de la Comisión Nacional de Competencias, la COFEMER, de la de Gobierno con mejora regulatoria.<sup>475</sup>

---

<sup>475</sup> *Entrevista de salida con funcionario de la Secretaría de la Función Pública, mayo 2004.*

### **3.3.6.1 AGENDA DE BUEN GOBIERNO, ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO.**

La agenda de Buen Gobierno, incluye seis ejes, tres llamados Procesos: gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejora regulatoria, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. A través de los seis ejes se pretende modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno, superando expectativas y recuperando la confianza. La propuesta intenta que todas las dependencias de la administración Pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se establezca una competencia que permita entrar en una dinámica de evaluación institucional de acuerdo con el grado de avance y madurez que se vaya logrando en ese cambio. Para ello cada dependencia somete a un "certamen" sus mejores prácticas innovadoras las que deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en una convocatoria diseñada para ese propósito.

Las prácticas se miden en términos de su impacto con relación en las seis estrategias de buen gobierno; esto es, primero, gobierno que cueste menos, es decir, que se incluyan aspectos que se vean materializados en la reducción de gasto que no agrega ningún valor para ofrecer mejores beneficios a la sociedad. Se propone que las dependencias y entidades generen ahorros, haciendo más con menos, apegándose a estándares de gastos y que los ahorros se canalicen a proyectos y programas de impacto que la ciudadanía puede percibir en los servicios.

Segundo, gobierno con calidad, esto es, que busque superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brindan la administración. El gobierno de calidad se entiende como aquel que entrega productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser, medido, Incluso en términos cuantitativos que se identifican como beneficios hacia la cultura de la calidad.

Tercero, un gobierno que sea profesional en el sentido de atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores funcionarios en el servicio público. Este eje se mediría a partir de elementos como la planeación de recursos humanos, el sistema de selección, la capacitación y la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño. La estrategia para este eje debe ser referida a partir de los objetivos y subsistemas del servicio profesional de carrera.

Cuarto, un gobierno digital, que posibilite que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que éste ofrece. La revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando muchos de los sectores de la sociedad y a sus instituciones. Los gobiernos deben aprovechar las TIC para prestar servicios y llevar a cabo trámites por medios electrónicos. El "e-gobierno" debe entenderse como un facilitador, no como un fin en si mismo, lo que supone metas más amplias en el proceso de reforma de la administración pública y un mayor involucramiento de la sociedad. Las TIC contribuyen a generar confianza, al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública, contribuyendo a un gobierno honesto y transparente ayudando, incluso, a prevenir la corrupción.

Finalmente la sociedad de la información, el, gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que incrementa su valor y reduce incluso los costos de operación. Para lograr resultados en este eje se propone el desarrollo de infraestructura en tecnología, rediseño de TIC, introducción de servicios y trámites electrónicos, la inclusión de un portal ciudadano y el desarrollo de una política informática para el gobierno.

Quinto, un gobierno con mejora regulatoria, que sea de utilidad para garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con la facilidad, seguridad y rapidez. Los elementos para evaluar este eje son: a) Verificar que no aumenten las disposiciones normativas. Se parte del supuesto de que existe un

exceso de disposiciones que regulan la actividad de la administración pública, lo que se traduce en que los servidores públicos estén más preocupados por cumplir esas normas, que por atender las demandas del ciudadano. Asimismo que el combate a la sobrerregulación debe acompañarse del diseño de procesos y prácticas internas simplificadas, que agilicen la gestión, al mismo tiempo que se generan mecanismos de control. b) Brindar certeza operativa y jurídica que se traduce en el hecho de que instituciones emiten disposiciones para cumplir con regulación de orden general. Eliminar la incertidumbre jurídica y operativa se relaciona de manera directa con el proceso de modernización y simplificación del marco normativo. Resulta evidente que disposiciones claras y precisas, contribuyen a combatir la corrupción y a fomentar la transparencia. c) Simplificar trámites y tiempo de respuesta. La complejidad de las disposiciones propicia confusión y errores en la administración de recursos, corrupción, cotos de poder y excesiva pérdida de tiempo tanto para los ciudadanos como para los funcionarios. Simplificar procesos y trámites agiliza la gestión y se traduce en una mejoría notable en la prestación de los servicios dirigidos al ciudadano. d) Mejorar la práctica de la Administración Pública.

Las instituciones ven afectado su rendimiento por la arraigada costumbre de querer resolver todo tipo de situaciones sin importar la especialidad de que se trate. Esto genera pérdida de tiempo y recursos valiosos. Generar prácticas innovadoras que resuelvan gestiones de manera eficaz y oportuna permite que éstas puedan reproducirse en otras áreas.

Sexto, finalmente un gobierno que actúe con honestidad y de forma transparente para recuperar la confianza de sociedad. Este eje evalúa a través de la "cuantificación" de acciones de transparencia y combate a la corrupción, por ejemplo, a partir del levantamiento de encuestas y en el diseño de indicadores para la disminución de quejas o denuncias de mal o falta de servicio, disminución de casos de corrupción ya identificados o mejora en los tiempos de respuesta en la prestación de algún servicio.

De manera complementaria la Agenda de Buen Gobierno se propone el logro de objetivos tales como: identificar y reconocer practicas innovadoras en la gestión pública; fomentar la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones a la innovación; fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos exitosos; generar sinergias positivas al intercambiar experiencias; desarrollar un grupo de funcionarios capaces de diagnosticar y potenciar los avances de la agenda de buen gobierno en la administración pública federal.<sup>476</sup>

Dentro de la propuesta de la Oficina para la Innovación Gubernamental se incluyeron atributos de un buen gobierno que debían cruzar los seis ejes de la agenda. La calidad total, que significa poner en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Austeridad, que implica trabajar mejor y reducir los costos, eliminando gastos superfluos para lograr reducir el gasto burocrático e incrementar el de inversión en beneficio del ciudadano. Participación, sustentada en una permanente consulta a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades, Involucrándola en las decisiones. Apertura y transparencia, que propugna que el gobierno se someta a una rigurosa rendición de cuentas y logre transparentar sus decisiones y procesos. Responsabilidad, que quiere decir que el gobierno se hace responsable de sus decisiones y de su actuación dentro de una visión de largo plazo. Todo esto teniendo una visión de futuro en la que se asumen incluso, costos políticos. Competencia se debe buscar ser competitivo a nivel internacional. Estrategia, el gobierno debe enfocarse a tareas y responsabilidades sustantivas. Digitalización, esto es, utilizar de manera eficiente las TIC para establecer una buena conectividad entre ciudadanos, productos, servicios e información. Agilidad y flexibilidad, que tienen que ver con la posibilidad de "capturar" oportunidades, responder a los problemas, y adaptarse con facilidad y rapidez a los cambios del entorno. Federalización, que se traduce en el impulso a un nuevo pacto federal en

---

<sup>476</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, taller de llenado, resumen ejecutivo, Reconocimiento INNOVA, México, 2003

el que se reconoce a los estados y municipios "mayoría de edad" y se trabaja en su fortalecimiento. Cercanía, que se traduce en una comunicación cercana y constante entre gobierno y sociedad. Confiabilidad, que tiene que ver con la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Ética, la actuación del gobierno debe estar regida por un estricto código de ética pública. Desregulación, a través de la que se promueve la inversión, creatividad e innovación en un marco de sencillez y legalidad. Efectividad, que se traduce en demostrar con evidencias resultados en materia económica, social y de seguridad pública. Profesionalismo, que significa contar con estructuras de personal, que los gobiernos actúen con eficacia y que la llegada de nuevos gobiernos y su salida no generen trastornos.<sup>477</sup>

Calificación de "clase mundial", esto es, que el gobierno pueda ser reconocido como un promotor exitoso de cambios en el contexto internacional. Buscar transformar al gobierno en una institución competitiva y de "clase mundial" dio pie a otra propuesta elaborada por la Oficina de Innovación Gubernamental en la que se establece un modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental cuyo objetivo es esa transformación para contribuir a lograr resultados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto. Se establece que la competitividad se relaciona de manera directa con la habilidad para crear valor agregado y aumentar el bienestar social. Se tiene que tener clara la misión y visión de la dependencia y compartir valores que de ellas derivan.

---

<sup>477</sup> Muñoz, G. Ramón, *Atributos de un Buen Gobierno*, Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental, 2003.

Este modelo estaría definido en función de cuatro factores:

- a) Desempeño económico, relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios.
- b) Eficiencia gubernamental relacionada con finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial y educación.
- c) Eficiencia directiva vinculada a productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización.
- d) infraestructura, dividida en básica, tecnológica, científica, respecto a la calidad de vida y al sistema de valores. También se identifican otros atributos de buen gobierno que se añaden a los mencionados, el de tener finanzas sanas y respetar derechos humanos.

La síntesis la Agenda de Buen Gobierno, permite entender que sus logros quedaran, bajo esa visión, materializados en resultados que vayan dando las distintas dependencias y que deben ser susceptibles de ser cuantificados.

La acción de la administración tiene como eje la satisfacción del "cliente", esto es, el ciudadano. De igual forma, la administración se entiende como administración de proyectos orientados a resultados y en los que se favorece la formación de líderes con capacidad para tomar decisiones en los que otra vez aparece la visión de la sociedad como clientes, y en donde debe haber menor rigidez y mayor continuidad de la acción pública, para poner en marcha esquemas de rendición de cuentas.

Finalmente se hace evidente la necesidad de instaurar una nueva cultura organizacional, en la que se debe favorecer el cambio de hábitos, mentalidades y sentimientos en los funcionarios para generar un nuevo comportamiento ético.

A pesar del optimismo, existen al menos tres obstáculos para aspirar a desarrollar un esquema de acción Pública:

- 1) Generar un sentimiento de pertenencia entre los funcionarios para que asuman un verdadero compromiso bajo un sentido de grupo y de permanencia;
- 2) Poner en marcha un sistema de evaluación y capacitación para favorecer una mayor apertura en la organización interior y entre organizaciones que contribuya a dimensionar la necesaria confidencialidad de la información;
- 3) Entender a la información como un recurso esencial para la toma de decisiones y para la buena marcha de la administración.<sup>478</sup>

Por último, la sociedad mexicana no percibe de manera directa los supuestos bajo los que se construye la propuesta modernizadora de la administración del presidente Vicente Fox, pero sí es consciente de que es el Estado a través del gobierno, es el responsable de proveer protección social (vivienda, educación, salud), y de promover igualdad de oportunidades. La Propuesta concebida bajo la idea de que el gobierno es una empresa no está garantizando la solución de problemas que aquejan a la administración Pública y que afectan a la ciudadanía, ni tampoco un compromiso explícito de parte de los funcionarios públicos en el sentido de asumir sus responsabilidades no con el partido actualmente en el poder, sino con una ética particular, la de servir a la colectividad.

Desarrollar una nueva cultura organizacional parece una tarea muy difícil dado a que no se tiene claridad en el proyecto modernizador, sin embargo, estas consideraciones son esenciales, pero nunca suficientes para garantizar el éxito de

---

<sup>478</sup> Gobierno de la Republica, La Implementación del Modelo de Innovación Gubernamental y Calidad en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal (*presentación Power Point*) s/f. tomado de María del Carmen Pardo, *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, IAPEM, México, 2005, pp.189-216.

las propuestas gubernamentales modernizadoras. La eficacia de la actividad gubernamental depende en lo inmediato de la conducta de los funcionarios públicos, pero “esta no es más que la exteriorización de un complejo de variables normativas estructural que existen en las organizaciones públicas”<sup>479</sup>. La propuesta encerrada en la Agenda de Buen Gobierno, no toca los elementos estructurales y valorativos de la administración pública tradicional y apuesta a un tipo de funcionario radicalmente opuesto al que la sociedad conoce, por ello se hace evidente la necesidad de profesionalizar la función pública respondiendo a un proyecto transformador de coyuntura de largo plazo.

La cooperación entre la Oficina para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública, dependencia encargada, además, de operar el segundo gran tema de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox y que se refiere a la puesta en marcha de un Servicio Civil de Carrera.

Al tercer año del gobierno el presidente emite un acuerdo mediante el cual propone al Congreso, quien aprueba, la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Este proyecto introduce elementos Gerenciales, pero también responde a los principios de la administración tradicional, al intentar contar con un mecanismo que favorezca el desempeño eficiente de los funcionarios, pero sobre todo la neutralidad Política.

La responsabilidad de hacer operativa la ley Incluyendo la emisión de su reglamento (abril 2004) recayó como se señaló de manera fundamental en la Secretaría de la Función Pública, que de hecho asume ese nuevo nombre como resultado de la aparición de la ley.

---

<sup>479</sup> Pérez, Nicolás, *Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México*, en Servicio Profesional de Carrera. Vol. 1, No.1, México, 2004, pp. 27-40.

### **3.3.6.2 SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, PARA GARANTIZAR EL CAMBIO.**

Desde la perspectiva gubernamental, la nueva gestión pública, deberá permear la acción del gobierno mediante acciones de modernización administrativa que incluyan la puesta en marcha de un Servicio Civil. De igual forma la propuesta incluyó la necesidad de revisar los sistemas y rediseñarlos procurando la eficiencia, a la vez que reestructurar áreas para que funcionen también de manera más eficaz.

Todo lo anterior, acompañado de la inclusión gradual, de una nueva cultura laboral, que incluya una formación ética y profesional de una política de remuneraciones que homologuen sueldos y prestaciones en el ámbito nacional para que se reduzca la diferencia con del sector privado. Asimismo, se propuso poner en marcha planes de desarrollo profesional que vuelvan atractiva la carrera en el sector público y planes de capacitación para que los funcionarios se desarrollen y se preparen mejor y como ocurre en el sector privado.

El concepto de servicio profesional de carrera tiene como principales referentes los términos de lo que se conoce como servicio civil y función pública. El primero se identifica como el término adoptado en los países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra y el segundo tiene sus raíces en países como Francia y España.

En México, desde los orígenes del estudio de esta figura, se adoptó el término de Servicio Civil de Carrera, y en años recientes ha variado; algunos autores y legislaciones lo han denominado servicio público de carrera, e incluso algunos especialistas le dan el título de servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, con algunos antecedentes en algunos servicios sectoriales, el término que se ha adoptado, y más aún por la ley de carácter federal, es el servicio profesional de carrera.

De acuerdo con Mauricio Merino,<sup>480</sup> el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular.

El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

Oscar Oszlak<sup>481</sup> define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

---

<sup>480</sup> Merino, Huerta Mauricio, *Servicio Civil*, en Diccionario de Política y Administración Pública, tomo III, N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México. 1981, pp.482-483.

<sup>481</sup> Oszlak, Oscar. *El Servicio Civil de América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros*, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2001 p. 3.

Carles Ramió y Miquel Salvador<sup>482</sup> hay dos grandes modelos de función pública<sup>483</sup> o de servicio civil como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo abierto. Con relación al modelo cerrado de gestión de recursos humanos o conocido también como sistema de carrera, parte de la consideración que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Este es el sistema empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile, Japón, articulado en cuerpos o categorías o agrupamientos.

Para abundar sobre este modelo, el servicio público de estructura cerrada tiene como características:<sup>484</sup>

- Estatuto o ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos, no son empleados privados, sino empleados de derecho público, de tal forma que, tienen derechos y deberes especiales.
- Carrera administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20 y 25 años, y permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

---

<sup>482</sup> Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador. *Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas*, Revista Prospectiva, Núm. 22, Noviembre, Agrupación Política Nueva A.C. México, 2002, pp. 21-22.

<sup>483</sup> Función pública entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países y que sería distinta del “empleo público” noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial. Véase Joan Prats, “*Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público*”, Documentación Administrativa Núms., 241-242, Madrid, España, INAP, enero-agosto de 1995.

<sup>484</sup> Grazier, Francois. *La Fonction Publique Dans le Monde*, Cuyás. París, France, 1972 pp. 22-30.

El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes, dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escalera interna y fijan los criterios de carrera profesional. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones.

El de estructura abierta conocido como sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la administración “el mejor hombre para cada puesto”, se está entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Este es el modelo empleado en países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Suecia.

La luz de la evolución y desarrollo de los servicios civiles o profesionales en el mundo, es que cada vez más, resulta sumamente complejo encontrar definiciones concretas a lo que es y representa una figura de esta naturaleza. Es importante advertir que, estos conceptos y distinciones son simplemente un referente y no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad.

Con la existencia de un servicio civil prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen servicios civiles de carrera “puros”. El servicio civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos a través de reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer la necesidades y responder a las

demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En este sentido, el servicio civil le proporciona a la administración pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con el principio democrático pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

El servicio civil de carrera se entiende entonces, como un "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".<sup>485</sup> La ley está concebida como una "herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño, en un marco de transparencia y legalidad".<sup>486</sup>

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera plantea como misión buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país.<sup>487</sup>

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de la Función Pública, el sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector, Jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política,

---

<sup>485</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Decreto por el que se expide la *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril de 2003.

<sup>486</sup> Méndez José Luis, *Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera, Servicio Profesional de Carrera*, Vol.1. Núm. 1, México, 2004, pp.5-12.

<sup>487</sup> Ídem, pp. 5-12.

El término de servicio profesional de carrera, con base en lo que señala el artículo 2° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se define como “el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

En este sentido, el servicio profesional de carrera se constituye como parte de la vida cívica de las sociedades modernas.<sup>488</sup> Por otro lado, se considera que, por los elementos no tradicionales que trata de incorporar de carácter gerencial llámese certificación de capacidades, evaluación del desempeño, ó tecnologías de la información, esto representa un paso adelante o avanzada con respecto a lo que representaría un Servicio Civil de Carrera de carácter tradicional o clásico.

El énfasis en el adjetivo “profesional” radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpore la evaluación del desempeño como antídoto a la inamovilidad.

En resumen, el servicio profesional de carrera trata de unir dos elementos: por una parte, la carrera administrativa, propio de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), con el tema de la profesionalización mucho más propio de los sistemas abiertos o sajones. Por lo que se constituye en un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo. Que sea posible unir un mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad.

Los servicios profesionales de carrera incluyen líneas de acción propias de lo que se conocen como servicios civiles con reformas de segunda generación.

---

<sup>488</sup> Guerrero Orozco, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdéz, México, 1998.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se destacan las siguientes notas básicas que le dan soporte a lo señalado:

- a) Se entiende por la administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación al principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
- b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

Para México, esta definición de servicio profesional de carrera pudiera ser ahora un referente conceptual para los diferentes tipos de administraciones públicas, esto no ha sido así, cada administración pública comenzando por la federal, ha adoptado el término a su manera a diferencia de otras administraciones públicas, por ejemplo a nivel de los estados de la República (con excepción de Zacatecas), los títulos de servicio público de carrera o servicio civil son los que se han plasmado en sus respectivas legislaciones. Esto si bien es cierto, no representa tampoco un problema grave, tomando en cuenta que, en conjunto las definiciones persiguen el mismo espíritu, la situación no está exenta de posibles confusiones.

El esquema del servicio profesional está organizado en subsistemas: el de planeación, en el que se programa administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un Banco de talentos de los servidores de carrera. Poder planear de una forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de

recursos de la administración pública federal y generar información para el adecuado desempeño de los demás subsistemas. Su operación será responsabilidad de cada dependencia y se integrará centralmente para su definición y análisis, en el de ingreso, en el que se plantean tres formas: ingreso al sistema de personas que ocupan cargos en la administración pública federal, ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes ingreso al sistema para los niveles de enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas.

El de desarrollo profesional, en posibilidad de trazar su plan de carrera en varias direcciones: al interior de las dependencias, entre dependencias, con otras instituciones públicas y privadas, con distintos órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera en el que se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias que incluya tres bloques de capacitación: desarrollo de capacidades de visión de gobierno, gerencial y técnica.

El de evaluación del desempeño mediante el que se establecen los siguientes mecanismos: evaluación de competencias al menos cada cinco años, pudiéndose dejar incluso al despido si no se acreditan las evaluaciones en dos eventos consecutivos; evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa.<sup>489</sup>

La experiencia internacional permite afirmar que efectivamente los servicios civiles sirven para limitar el uso discrecional de los recursos públicos y orientarlos hacia la búsqueda de un cometido fundamental, los objetivos públicos. También pueden servir para incrementar rendimientos institucionales al favorecer tanto la profesionalización como la rendición de cuentas. Ambos supuestos operan y contribuyen a fortalecer esquemas competitivos, pero sobre todo democráticos.

---

<sup>489</sup> Mesta, Delgado Jesús, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Servicio Profesional de Carrera*, Vol.1. No. 1, México, 2002, pp.18-22

David Arellano señala que hay al menos dos razones importantes para que estos sistemas existan en regímenes democráticos, "evitar la politización de la acción gubernamental y generar estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política".<sup>490</sup> Pero también advierte que hay al menos dos riesgos: manifiestan una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, que de hecho es esta característica la que ha obligado a muchos países a revisar sus servicios civiles, y la dificultad de manejar un sistema de recursos humanos que opera normalmente mejor de manera centralizada.<sup>491</sup>

La Ley del Servicio Profesional de Carrera del gobierno de Vicente Fox aparece como una reforma posible, pero que no resuelve cabalmente el problema de la necesidad de profesionalización de la función pública ni menos aún contribuye a fortalecer esquemas democráticos de ejercicio de poder.

"Es una reforma que puede calificarse como intermedia si se compara con las de carácter estructural es una reforma que generaba menos resistencias por parte de las fuerzas políticas que componían la Cámara de Diputados. Tanto el, PRI como el PRD acabaron aceptándola en la medida en que debilita el papel del Presidente de la República, al no poder designar por ejemplo, a los directores generales. Eso mismo ocurrió con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la que se derivan acciones que también debilitan el papel del ejecutivo".<sup>492</sup>

El servicio profesional de carrera es en nuestros días elemento democratizador de la función pública, pues uno de sus rasgos más característicos es el de separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares. Así, el

---

<sup>490</sup> Arellano, Gault David, *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una Democracia? El reto civil en México, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, No.1, México, 2002, p.59.*

<sup>491</sup> Arellano, Gault David, *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es... op. cit. p.60*

<sup>492</sup> Ídem

reclutamiento ha pasado de ser de interés administrativo a ser de interés político, pues da idea de la conformación del equipo de trabajo de una administración gubernamental.

Un sistema de servicio profesional de carrera implica una reconceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal sistema no se depende de la voluntad de las autoridades de los organismos y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración.

Una profesionalización de los servidores públicos trae como resultado:

- Mejores respuestas y soluciones a las situaciones socialmente problemáticas.
- Mayores posibilidades de descentralización y acercamiento de las decisiones y/o recursos a las partes de actuación y generación de los problemas.
- Mayor consenso entre ámbito de gobierno y entre éstos y la sociedad.
- Mayor aceptación social de la actuación gubernamental.
- Revalorización del papel de la burocracia.
- Fortalecimiento del federalismo.
- Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos.
- Mayor eficacia en la actuación.
- Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública.
- Promoción a los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.
- Aplicación de los más apropiados conocimientos para la actuación pública.
- Sentido ético de actuación de los servidores públicos.
- Actitud productiva, ojo clínico, y capacidad de actuar en un mundo complejo y de lucha por el poder de los servidores públicos.
- Trabajo a favor de los beneficiarios.
- Esfuerzo grupal entre cuerpos de servidores públicos y agentes sociales.

- Mayor motivación de los servidores públicos.
- Disponer de un servicio público basado en la responsabilidad.
- Mayores alicientes al personal público.
- Generar una nueva cultura administrativa.

Cualquier sistema de recursos humanos, en el ámbito público, debe ser coherente con la estrategia desarrollada por el gobierno en turno, y este debe responder a las prioridades del país y a las necesidades presentes y futuras.

El gran reto es disponer de calidad de personal y no de un gran número cuyo desempeño sea inadecuado.

Para el manejo del sistema de servicio profesional tendremos costos de oportunidad, que deberán ser manejados acordes con las necesidades de disponer capacidades determinadas y de promover y obtener un desarrollo del personal, además de los consecuentes gastos de administración de todo el sistema.

Un servicio profesional de carrera es un sistema que trata de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la administración pública para beneficio de la sociedad.<sup>493</sup>

Un servicio profesional será el instrumento a partir del cual se elevará la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, por esta razón los retos a los que se enfrenta su ejecución siempre serán mínimos en comparación con los beneficios que se podrán obtener.

---

<sup>493</sup> *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Artículo 2°, México, 2003.

Para que los esquemas de Profesionalización tengan credibilidad deben dirigir y regular de la mejor manera posible una enorme cantidad de estructuras, procedimientos, pero sobre todo personas en base a reglas; centralizar esas operaciones se antoja necesario, a pesar de que la teoría sugiera que frente a esquemas complejos se recomienda descentralizar. En el caso de recién estrenado sistema en México, su operación se prevé descentralizada y en el que la responsabilidad se comparte entre las instancias centrales y las unidades responsables del personal en cada dependencia. En este caso, "la credibilidad del sistema y su capacidad de regulación se podrán ver cuestionados en cada espacio de descentralización".<sup>494</sup>

Por otra parte es importante subrayar que los servicios civiles no tienen como cometido fundamental procurar que la administración opere de manera más eficiente o que actúe bajo el principio de equidad; estas características serían una derivación de la actuación más profesional de la administración pública en la que sus funcionarios asumieran un verdadero compromiso en términos de servir a la colectividad en la que actúan. La eficiencia se puede buscar una vez que la estabilidad es alcanzada y garantizada y requiere de esquemas alternativos de reforma al aparato administrativo para complementarse como son los sistemas de rendición de cuentas y de calidad.<sup>495</sup>

Profesionalizar mediante la adopción de un sistema de servicio civil estaría significando "crear una masa crítica de funcionarios que comprendan bien la naturaleza de su mandato, los objetivos que persiguen y los mejores métodos para proveer los resultados a los que se comprometieron"<sup>496</sup> La modernización administrativa pudo ser asimilada en países con niveles altos de desarrollo entre otras razones porque contaban con funcionarios seleccionados con cuidado, que

---

<sup>494</sup> Arellano, Gault David, *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es...*, op. cit. p.61

<sup>495</sup> Ídem

<sup>496</sup> Hernández Aguilera y Eduardo A. Bohorquez. *Gobierno profesional en México: lo deseable y lo posible, servicio profesional de carrera* Vol. 1 Núm. 1 México, 2002, pp. 111-113

compartían objetivos claros, capacitados y que podían eventualmente ser separados cuando sus intereses no correspondieran a los del Estado.<sup>497</sup>

Se requiere que la Secretaría de la Función Pública se interrelacione con los responsables de aplicar los mecanismos de funcionamientos del servicio, esto es los directores de recursos humanos, al igual que con otras instancias, incluso privadas. Debe abrirse el sistema a la opinión y propuestas de la sociedad y de quienes han venido aplicando este tipo de sistemas.

El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considere al conjunto de personal laborando en el sector público, esto tanto el de base como el de confianza. Existen varios factores que impiden un servicio profesional integral, como son: el marco jurídico vigente –sobre todo el de personal de base-, los costos de instrumentación bajo las limitaciones presupuestales cada vez mayores –sobre todo en gasto corriente-, y, podemos añadir otros aspectos como el diferencial de ingresos y prestación entre el personal de confianza el personal de base. Sin embargo, se puede ir construyendo puentes para que se constituya un sistema mediante el cual el personal operativo se prepare, se desarrolle y participe en el sistema de mérito, al igual de ir trabajando, y negociando, cambios en el marco regulatorio que faciliten esta labor.

Hemos de reconocer que la aparición del servicio profesional de carrera, ha significado un avance, puesto que nos ha invitado a reconocer la importancia del personal como punto estratégico para la generación de mejores respuestas a la problemática social. Debemos pasar a un nuevo paradigma enfocado al capital humano y al de organizaciones que desarrollan a su personal en todos los sentidos para realmente lograr la innovación en los gobiernos y rescatar ese talento y la creatividad de que dispones los funcionarios públicos.

---

<sup>497</sup> Ídem.

En México, en el marco de la modernización administrativa, el asunto del establecimiento de un servicio profesional de carrera, resulta ser un asunto peculiar en la agenda y en las tendencias administrativas de la mayoría de los países del mundo –sólo comparable a lo acontecido en países latinoamericanos-; sobre todo si se toma en cuenta que los temas están dirigidos a la reforma de los servicios civiles y a la elección de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos,<sup>498</sup> como alternativa de cambio; por lo que pareciera se que la administración pública mexicana va en contracorriente con su establecimiento, sobre todo por el contexto que rodea a la propuesta, caracterizado más por elementos de corte gerencial y empresarial que relacionados con figuras de la administración pública tradicional.

Uno de los dilemas de la agenda de la administración pública mexicana, es el de construir una figura propia de un modelo de administración anterior (más imbuida en lo que se conoce como administración pública tradicional o de corte weberiano), y por la otra, la de seguir avanzando hacia lo que dicta los postulados del movimiento denominado Nueva Gestión Pública.<sup>499</sup>

---

<sup>498</sup> En lo referente a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos se propone (Atkinson y Meager, 1986: 2-11): a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda. b) Flexibilidad funcional o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliando horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos. c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares. d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional y resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

<sup>499</sup> La Nueva Gestión Pública, con antecedentes en los años setenta y ochenta, y sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, surge como respuesta a los problemas que presenta la administración pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública ya dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una

Pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la importancia del tema de la profesionalización, que se divide en dos grandes escenarios; uno en la que la preocupación de algunos países es la de mejorar sus servicios civiles a través de la flexibilización y la adopción de técnicas gerenciales, a través de reformas graduales como son los casos de algunos países como España, Francia, Alemania, entre otros. Es este mismo escenario, están otros países que también se encuentran en una etapa de cambios y reformas, pero mucho más radicales como son los casos de Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y algunos países asiáticos como Singapur, Malasia que, inclusive han ido más allá de la simple reforma de sus servicios civiles y han decidido adoptar un esquema de gestión estratégica de recursos humanos como posible alternativa de cambio. Con respecto al segundo escenario, están los países que de manera tardía han decidido adoptar un servicio civil de carrera y se encuentran inmersos en un fuerte movimiento de nueva gestión pública, como lo es el caso de México y la mayoría de los países latinoamericanos.

El impacto institucional del servicio civil o profesional no se agota en el tema estrictamente de la reforma administrativa sino que sus alcances van vinculados directamente con temas como el crecimiento económico, la eficacia gubernamental y el combate a la corrupción.

El índice de percepción de corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, ubicó a México en un sitio nada favorable con una calificación de 3.3 en una escala de 10, esto lo ubicó en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.<sup>500</sup> En el año 2001, ubicó a México en el lugar 51 entre 90 países, con una calificación de 3.7 dentro del mismo índice; ocho lugares arriba con respecto al año anterior.<sup>501</sup> Sin

---

mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos: en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

<sup>500</sup> Consulte Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

<sup>501</sup> Consulte Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2001.

embargo, en el índice de Transparencia Internacional correspondiente al año 2002, se revela la posición de México en el Número 57 de un total de 102 países con una calificación del 3.6. para el año 2003 el mismo organismo reveló la posición de México en el número 63 de un total de 130 países con una calificación de 3.6. Por último, el informe 2004, volvió a dar la misma calificación de México con un 3.6 sólo con la diferencia de que la muestra se amplió a 30 países más.

Esto demuestra un aparente retroceso con relación a lo que se había logrado hace tres años. Finalmente, *The International Institute for Management Development* otorga a México una calificación de 2.12 en incidencia de corrupción y soborno. El estudio coloca a México en el número 38 de un total de 47 países.<sup>502</sup>

A nivel nacional de acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Función Pública, es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, si existen algunos indicadores de referencia para dimensionarlos: el Banco Mundial estima que representa el 9 por ciento del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.<sup>503</sup>

---

<sup>502</sup> Consulte: [www.sfp.org.mx](http://www.sfp.org.mx)

<sup>503</sup> Martínez, Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005, p. 41.

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 da a conocer los siguientes resultados en el rubro de servicios públicos:

**Cuadro No. 11**

**ENTIDADES CON MAYOR NIVEL DE CORRUPCIÓN**

| Lugar que ocupa en la tabla | Entidad Federativa | Índice de corrupción y buen gobierno |
|-----------------------------|--------------------|--------------------------------------|
| 28                          | Guerrero           | 12.0                                 |
| 29                          | Durango            | 12.6                                 |
| 30                          | Estado de México   | 12.7                                 |
| 31                          | Distrito Federal   | 13.2                                 |
| 32                          | Puebla             | 18.0                                 |

Fuente: Martínez, Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005, p. 42.

**Cuadro No. 12**

**ENTIDADES CON MENOR NIVEL DE CORRUPCIÓN**

| Lugar que ocupa en la tabla | Entidad Federativa  | Índice de corrupción y buen gobierno |
|-----------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| 1                           | Baja California Sur | 2.3                                  |
| 2                           | Quintana Roo        | 3.7                                  |
| 3                           | Colima              | 3.8                                  |
| 4                           | Hidalgo             | 3.9                                  |
| 4                           | Aguascalientes      | 3.9                                  |

Fuente: Martínez, Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005, p. 42.

Si se parte de la idea de Prats,<sup>504</sup> que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos, se debe entender ésta como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo. Gobernabilidad no es estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo. Al ser también una cualidad de la sociedad, también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalecientes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. El enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil.

De igual manera, el sistema de mérito es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar, si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

Los sistemas de mérito y profesionales, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de las administraciones públicas, no pueden ser sólo vistos como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad en los servidores públicos. Por

---

<sup>504</sup> Prats, Catala Joan, *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática*, Revista Iberoamericana de Administración Pública No. 1, INAP, España, julio-diciembre 1998, p. 22.

principio, tendrán que analizarse como un asunto mucho más complejo y que precisamente tenga que ver con el mantenimiento de la democracia, y, no descuide el control de esa maquinaria que es la administración pública y sus tentativas de institucionalización excesiva, ni destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses que al final incluye a la sociedad en su conjunto. Su importancia consiste en dotar a la administración pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

Los servicios profesionales de carrera no se establecen a partir de la promulgación de leyes, ni son exclusivamente normas jurídicas. Por el contrario, la labor apenas comienza y se requieren otros elementos, más allá de los jurídicos, que tienen que ver con la política, la economía, la propia administración pública y la cultura tanto de los servidores públicos como de la sociedad en general. La tarea que se está desarrollando requiere una enorme labor de ingeniería jurídico-administrativa, pero sobre todo es un proceso de reforma administrativa que sienta las bases para la construcción de un Servicio Profesional de Carrera.

Otro elemento importante será continuar impulsando la institucionalización de órganos confiables e imparciales responsables de los concursos de ingreso, y de evaluación del desempeño y capacitación; esta tarea no es menor, sobre todo si se parte de la poca credibilidad y confianza que merecen las instituciones no sólo por parte de los ciudadanos sino también de los propios servidores públicos.

El mérito, el reconocimiento a las funciones que desarrollan, la capacitación permanente, las evaluaciones del desempeño y las promociones tendrán que reflejarse en resultados y beneficios concretos para la sociedad. Es un imperativo desterrar la cultura patrimonialista y de botín y sustituirla por una cultura del mérito. Un actor no menos importante en todo este proceso serán las universidades y el sistema educativo nacional que, además de contribuir a la

difusión de esta nueva institucionalidad, tendrán que reorientar parte de sus planes y programas en consonancia con las necesidades del mercado laboral del sector gubernamental. Tal como opera en otros países.

Un reto singular, pero ineludible, es ampliar gradualmente su cobertura a otras esferas de la Administración Pública Federal, principalmente a la administración paraestatal, además de que deberá convertirse en un referente de asistencia técnica para los estados de la República, los municipios y los otros poderes de la Unión.<sup>505</sup>

Sin confianza y credibilidad difícilmente habrá seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica no es factible consolidar el Estado de Derecho, y sin éste difícilmente habrá democracia. De ahí la importancia de valorar desde ahora su puesta en marcha, así como los costos y beneficios que representa, pero también las consecuencias de no hacerlo.

---

<sup>505</sup> Véase Rafael Martínez Puón, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

## **CAPÍTULO 4 ELEMENTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.**

La historia reciente de México se ha construido por la ruptura y no por la continuidad, por lo que existe la angustia de no tener modelos de referencia que nos ayuden a interpretar la magnitud y el sentido del cambio.

La característica actual es la coexistencia del atraso y del desarrollo, la lucha constante de las formas tradicionales y de las formas modernas, de lo “viejo” con lo “nuevo”, como fases propias del desarrollo.

En la actualidad el Estado mexicano enfrenta una crisis de legitimidad, la presencia estatal, sus formas de actuación para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales. Los obreros, campesinos y grupos progresistas pugnan por un cambio en las condiciones sociales, es por ello que el Gobierno debe implantar nuevas tecnologías administrativas, para dar respuesta a las demandas y generar mejores condiciones para alcanzar niveles de modernización competitivos en el mundo globalizado.

En un enfoque estratégico, la célula de acción de la Reforma del Estado y la modernización se ubica en la definición y despliegue de novedosas acciones institucionales y humanas que definen el nuevo perfil estatal bajo el punto de vista político, económico, social, jurídico y administrativo, vinculando a la sociedad y la búsqueda de un equilibrio en la distribución equitativa del desarrollo de sus sectores. Desde un punto de vista metodológico, significa la generación de un sistema integral de información para desplegar la acción del Gobierno, principalmente del Poder Ejecutivo.

Es indudable que el buen gobierno de los asuntos públicos no puede depender de la buena fe o la buena voluntad de quien gobierna, sino de “la profunda transformación a las reglas que organizan y administran a la sociedad”.<sup>506</sup>

Para Norberto Bobbio “el paso del Estado liberal, está marcado por el paso de un derecho de funciones principalmente protectorio-represivas a un Gobierno cada vez más promocional”; se genera así una nueva concepción de la gestión de administración pública, en donde el Estado mexicano debe transformarse buscando incorporar “una estructura más horizontal que vertical e innovadora, que promueva la desregulación y desreglamentación como tareas permanentes”.<sup>507</sup> El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes para su modernización.

En la década de los noventa, la Administración Pública se caracterizó, como la era de la “incertidumbre institucionalizada”, esto es, que la incertidumbre se convirtió en un ingrediente dentro del proceso administrativo, ya que se constituyó en estos últimos años y ha modificado el perfil de los estados a nivel internacional.<sup>508</sup>

1. El triunfo del liberalismo
2. La caída de los regímenes comunistas
3. La experiencia de los ajustes estructurales
4. El ascenso de los movimientos democráticos

Estos cambios implican sobretudo una reestructuración de la organización pública que ante la inminente interacción de la sociedad; ha adquirido un interés mayor bajo nuevos factores:

---

<sup>506</sup> De la Madrid, Ricardo, *La Reforma del Estado*, en Nexos: Foro abierto al futuro, No. 276, año 23, Vol. XXIII, México, Diciembre de 2000, p. 17.

<sup>507</sup> Palma, Samuel, *La Reforma del Estado en México, sus Alcances y sus Limitaciones: ¿Hacia una Nueva Orientación?*, Reforma Pactada, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995, p. 67.

<sup>508</sup> Avalos, Aguilar Roberto, *Innovación en la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*, en Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, No. 13, México Octubre, 1996, p. 9.

1. La eficiencia, que demanda el uso racional de los recursos.
2. La eficacia, esto es funcionalidad y calidad del aparato público, es decir, que los procesos administrativos, respondan realmente a los objetivos.
3. La legitimidad, que comprende capacidad de respuesta de la organización ante un medio.

Estos tres factores vinculados entre sí, responde a las necesidades reales de una sociedad que exige “no se le haga perder el único bien que no puede recuperar: el tiempo”.<sup>509</sup>

La responsabilidad de la gestión pública está ligada a los procesos de democratización que emanan de la gente y lo ejercen a través del funcionario. Por ello, la “responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado”.<sup>510</sup>

El marco de la actuación de la Administración Pública no se limita al proceso administrativo sino a la Reforma del Estado para que este sea exitoso. Esto incrementa la eficacia y la eficiencia en la gestión pública.

Otro de los procesos que ilustran la necesidad de un cambio en la gestión es la participación ciudadana, es decir, las comunidades han comenzado a demandar una mayor responsabilidad de los funcionarios en el accionar público.

Por esa razón, dentro de este proceso de innovación se requiere un mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, ya que son los que llegan a la población en primera instancia:

---

<sup>509</sup> Castillo, Peraza *¿Qué Gobierno para México?*, Nexos: Foro abierto al futuro, No. 275, año 23, Vol. XXIII, México, Nov. 2000, p. 49.

<sup>510</sup> Avalos, Aguilar Roberto, *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*, Gestión y Estrategia, UAM Azcapotzalco, No. 13, México, Octubre de 1996, pp. 11-13.

- a) Capacitación: las técnicas gerenciales, permiten innovar el perfil de la actividad pública.
- b) Remuneración: Incrementar el ingreso personal; así como diferenciar y catalogar el desempeño de las actividades en el sector público.
- c) Relaciones laborales: Mejoramiento en los sistemas de información existentes, ya que será determinante en el desempeño de la gestión pública y su consolidación en el proceso de modernización de la Administración Pública en México.

La modernización global ha provocado la utilización de modelos administrativos en diversas formas y en ocasiones, en lugar de ser beneficiosos han provocado mayor entorpecimiento de la propia Administración, siendo ésta, ineficiente e ineficaz, debido a la estructura de un sistema administrativo que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de exceso de personal no capacitado y técnicas administrativas obsoletas.

#### **4.1 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La palabra moderno como concepto, proviene del latín *modernus*, su connotación indica una polaridad entre lo antiguo y lo presente, entre lo pasado y lo reciente, entre lo viejo o gastado y lo nuevo; implica también una contraposición a lo clásico y/o conservador, y una caracterización de costumbres sociales pasadas y costumbres actuales. En una definición lineal, amparándose en el concepto primigenio de lo moderno, modernización significaría simplemente dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas.<sup>511</sup>

La modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio, e innovación para que esa

---

<sup>511</sup> Diccionario de la Lengua Española, Espasa – Calpe, 19a. Ed., Madrid, 1970, p. 885.

permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto.

La modernización significa también, además de la ruptura con esquemas demostradamente obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva bajo las siguientes implicaciones:

1. El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones obsoletas que viva un sujeto y le signifiquen riesgos de subsistencia, liderazgo, permanencia o deterioro y que atenten contra sus principios vitales.
2. La racionalización de procesos a partir de una concatenación entre experiencias pasadas que hayan sido y sean todavía funcionales y adecuadas a los fines presentes con condiciones nuevas o actuales, que representen un movimiento evolutivo.
3. La incorporación de medios determinados por el ingenio que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines.
4. La construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y autorregulación en el presente, una disposición y capacidad de adecuaciones futuras.
5. La búsqueda constante y aplicación de medios tanto científicos como tecnológicos que favorezcan la comprensión y control de fenómenos en condiciones favorables para el sujeto que pretende una modernización.
6. Una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.

7. La referencia a cuestiones o actos realizables, asignables en su cumplimiento a sujeto alguno y verificables en el tiempo y el espacio.
8. La preferencia por una sencillez en la verificación y evolución de los fenómenos que interesen al sujeto promotor de la modernización.
9. La búsqueda de máximos de racionalidad en la promoción y control de un fenómeno.

La mención de estas condiciones permite deslindar los alcances de la modernización, evitando señalamientos indiscriminados sobre sus posibles acciones.

La modernización se plantea entonces como un bastión de un Estado racionalizador capaz de dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social de una sociedad. La connotación que actualmente se da a la modernización, según Rafael Farfán, parte del pensamiento sociológico norteamericano:

"La modernidad se caracteriza por dos rasgos fundamentales: 1) el grado de complejidad y diferenciación estructural alcanzado y, 2) la pluralidad social emergente de la complejidad estructural, desde donde se plantearán fuertes desafíos de sobrevivencia al sistema social".<sup>512</sup>

Según esta definición de la modernidad, sus parámetros de medición se circunscriben a un terreno económico y social, dejando a las fuerzas políticas en una sujeción de tipo reactivo para afirmar o transformar la misión del Estado.

Reforma y modernización son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y la segunda como un aspecto metodológico que permitirá

---

<sup>512</sup> *Ibíd.*, p.119

los ajustes y cambios necesarios en el orden político, social y económico, dentro de una inserción de todas las naciones a un nuevo esquema de convivencia internacional.

La modernización de la administración pública forma parte del proceso global modernizador, según el cual y desde una perspectiva de remodelación de su estructura y gestión, se incorpora al aparato gubernamental un esquema de racionalización y avance tecnológico pero, sobre todo, una vinculación participativa de la sociedad en las políticas públicas.

De acuerdo con ese enfoque, las tareas de la administración pública en aras de una modernización deben contemplar diversos aspectos, en México: la conciliación entre los derechos individuales y las garantías sociales han sido atendidas en un proceso emanado de la revolución hacia la consolidación de un Estado de Derecho, mismo que reafirma su vigencia al constituirse como uno de los requisitos para plantear una modernización. El rasgo característico de una modernidad es la apertura hacia una cooperación social entre gobernantes y gobernados a través de una participación democrática y una apertura respecto al contexto internacional "*hacia afuera y no desde fuera*", por lo que la respuesta a la posibilidad de buscar nuevas dimensiones del Estado no debe seguir un criterio cualitativo, sino que debe palpase con un "*criterio político*" que de respuesta al punto de equilibrio entre participación social y participación estatal, uno de esos criterios se identifica en un "*ensanchamiento de la democracia*".

En una interpretación a los planteamientos anteriores, la misión de la administración pública es su ubicación como instrumento de gestión social que garantice una postura democrática del Estado y consolide extensivamente la institucionalización de estructuras del orden federal.

Para José Chanes Nieto, uno de los factores claves que deben atenderse en la búsqueda de un nuevo perfil del Estado, es la armonización entre la administración

pública y los ciudadanos, donde se reconozca una posición de los gobernantes como auténticos mandatarios del pueblo, quien es titular de la soberanía (poder primario del Estado), eliminando el esquema que induce a las autoridades a situarse como superiores jerárquicos de los ciudadanos y desechando el consabido paternalismo en la ejecución y resolución de actos de autoridad.

Para arribar a una situación que transforme los vicios del burocratismo y autoritarismo, es preciso reivindicar al ciudadano y al servidor público, reconociendo sus límites en el derecho e impulsando el enlace con la sociedad mediante una depuración administrativa y una cultura del Estado en todos los niveles de la relación gobierno-sociedad, los avances de esta vinculación apenas se observan en una participación de los ciudadanos en la ejecución de acciones, más no en la toma de decisiones y en su correspondiente evaluación. De ahí que sea impostergable la precisión de los derechos administrativos del ciudadano que complementen en un auténtico binomio a los derechos de tipo político que son los más reconocidos.<sup>513</sup>

Los asuntos de Gobierno son asuntos de tipo social, por lo que las autoridades tienen la obligación de dar a conocer con claridad, sencillez y precisión los puntos capitales de cada decisión, haciéndolos accesibles a todos. Los servidores públicos deben constituirse en gestores de la sociedad y abandonar su carácter de intermediarios de la administración. Los avances en esta materia se reconocen en los términos siguientes:

"Entre los derechos humanos administrativos, algunos ya reconocidos en determinados países, podrían considerarse: la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa; el referéndum administrativo; la participación en la elaboración y aprobación de planes y programas, principalmente los de carácter urbano, condicionantes de la

---

<sup>513</sup> Chanes, Nieto José, *El Ciudadano y la Administración Pública*, Ensayos sobre la Modernidad Nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, INAP, México, 1999, pp. 85-104.

forma de vida en todos sentidos; el acceso a los expedientes personales y su complementación, así como a aquellos en que se tenga un interés legítimo; el recibimiento de una respuesta razonada y en un término verdaderamente breve por parte de las autoridades a las sugerencias presentadas; la sustitución de la 'negativa ficta' por la 'afirmativa ficta'; el establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa de la administración; la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa; la existencia de condiciones mínimas de comodidad en las áreas de atención al público; la disposición de sistemas expeditos y fáciles para cumplir obligaciones, el ejercicio de derechos o el recibimiento de un servicio, y el aseguramiento de su participación en la evaluación del quehacer administrativo".<sup>514</sup>

Todas estas características son elementos de una cultura administrativa adquirida y fomentada en un aprendizaje social y en la experimentación de cambios sensibles en la forma de organizar el Estado; nuevamente el punto de coincidencia radica en una revitalización de la sociedad en las tareas gubernamentales.

Para autores como Manuel Villa, otro de los aspectos a recuperar en una modernización del Estado y de la Administración Pública consiste en una revisión de las relaciones políticas entre los sectores de la sociedad, "el problema del régimen político mexicano se localiza en tres ámbitos: a) un cambio en el equilibrio de poderes, corregir la centralización; b) apertura de los espacios de participación de los partidos políticos, haciendo posible la presencia de nuevas fuerzas sociales radicadas en el seno de la sociedad civil; c) diversificación de las luchas sociales, abandonando la práctica de tener como interlocutor único de la disputa por el poder

---

<sup>514</sup> Ibíd. pp. 91- 92.

a la institución presidencial, pues también hay clases privilegiadas a las que se debe interpelar".<sup>515</sup>

De los planteamientos anteriores y basándose en una síntesis de sus perfiles primarios, la definición de reforma y el arribo a una modernización del Estado marca una serie de condiciones estructurales para hacer efectiva su consolidación, de entre las cuales destacan:

1. La concepción de una nueva filosofía política que redefina la participación del binomio Estado-Sociedad en la composición y ejercicio del poder, lo cual implica reconsiderar el papel de la soberanía y autogestión como medios impulsores del cambio.
2. La consolidación de medios de desarrollo económico que contemple la ejecución de medidas de política pública que resuelvan, sobre todo para los Estados en vías de desarrollo, las limitantes de su dilema: desarrollo social vs autosuficiencia y crecimiento económico.
3. La erradicación de fenómenos burocráticos de tipo paternalista y clientelista, y la precisión normativa de ámbitos de aplicación, tanto del Estado como de la sociedad en la ejecución de programas gubernamentales.
4. El acondicionamiento del Estado a nivel de atribuciones, estructuras, funciones y procesos que le dé los medios metodológicos para adoptar y resolver positivamente los cambios emergentes y evolutivos de la sociedad.
5. La revitalización de los esquemas básicos de la organización del Estado, fortaleciendo procesos de descentralización y la consolidación de gobiernos locales.

---

<sup>515</sup> Villa, Manuel, *La Crisis del Estatismo*, Revista Nexos, No. 144, Cuaderno de nexos, Diciembre de 1990, pp. XIV y XV.

6. La redefinición de la administración pública en su carácter de instrumento social y no como autoridad jerarquizada por sobre los sectores de la sociedad.
7. La canalización de la disputa por el poder en un sistema de partidos organizado y garantizado en un estricto apego a los principios de la democracia y, con un adecuado fundamento en el derecho político y administrativo de la sociedad y los ciudadanos.

A partir de estas premisas y de una atención inmediata a la resolución de rezagos tecnológicos, situaciones de crisis endémicas de tipo económico y el distanciamiento entre gobernantes y gobernados, sobre todo para países en vías de desarrollo, se estará en condiciones de optar por un intento de modernidad y el propósito primario del Estado de constituirse en una máxima esfera de racionalidad política y social.

Es preciso reconocer que la modernización es una necesidad impostergable del gobierno, avalado por la ciencia y las tecnologías de gobierno y modelos innovadores para la administración pública. Es también la búsqueda de una clarificación del papel del Estado en un futuro próximo y por consiguiente, los beneficios y las ventajas para la organización del Estado están sujetos a una evaluación apriorística, faltando reconocer sus resultados cuando se consiga un verdadero enlace con la sociedad y una evidente mejoría en la satisfacción de sus necesidades primarias y secundarias.

En este sentido, los cambios nacionales vinculados a la realidad mundial, han llevado a modificar o buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos, donde algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre Gobierno-sociedad, con gran interés por obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, así como la exigencia cada vez mayor de respetar los derechos de todos y cada

uno de los individuos, particularmente de una correcta utilización de los recursos públicos.

#### **4.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

En la actualidad a nadie le parece extraño escuchar hablar de cambio y modificación de las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en las disertaciones, estudios y debates de cualquier índole. La relación entre aparatos de Gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.<sup>516</sup> La transmutación del Estado omnipresente al Estado estrategia implica una mudanza de la forma de ejercicio del poder público en las sociedades contemporáneas.

Este proceso involucra, a su vez, una alteración de la lógica funcional de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo generando nuevas formas de enlace e interacción. El retiro de la institución gubernamental de actividades y procesos tradicionalmente ocupadas por ella, ha dejado un espacio abierto a la intervención de sectores sociales marginados del espacio "público".

"El hecho de que el Estado quedara como la fuerza súper orgánica que garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo, marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera en las orientaciones del desarrollo y la toma de decisiones".<sup>517</sup>

---

<sup>516</sup> Díaz, Rivera G., *Los Caminos de la Transición Política, Proyecto Nacional y Reforma del Estado*, CIDE, México, 1992, p.17

<sup>517</sup> Salazar, Robinsón P., *Clamores de la Sociedad Civil: Nuevos Movimientos Sociales en América Latina (1980-1992)*, en Suplemento Política de El Nacional, México, Julio 30, 1992, p. 16.

En México, la gestión pública ha presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos, la llegada de los partidos de oposición están dando una nueva óptica de la participación ciudadana más activa. Con ello, la función pública ha adquirido un carácter más plural, pero ello no arregla del todo la gestión pública que va más allá de estos cambios.

La colaboración entre la sociedad civil organizada y los órganos de poder, está lejos de ser homogénea y mucho menos institucionalizada, ello permitiría que los órganos de poder pudieran tomar decisiones más cercanas a los intereses de la sociedad, y que los poderes públicos tuvieran un mayor margen de maniobra, para poder construir un mejor modelo de gestión pública.

Esto resulta importante ya que estudios reconocidos en el área enfatizan que las razones de las grandes debilidades y fallas en el proceso de planeación derivan de una gestión pública crónica, “en su centralismo, aplicación de políticas generales para una heterogeneidad de agentes y regiones”.<sup>518</sup>

Por otro lado, la participación ciudadana ayuda al mejoramiento de la gestión pública, esto es que “la pluralización de la gestión pública en el área social, tradicionalmente interpretada como gubernamental, impulsa las acciones colectivas, para fomentar las acciones colectivas y contrarrestar los efectos nocivos del individualismo y las prácticas clientelares”.<sup>519</sup>

El movimiento de cambios en las administraciones occidentales se ha traducido sobre todo en cambios tangibles y profundos que “están descubriendo una nueva forma de concebir la administración pública, en algunos países; se han reducido

---

<sup>518</sup> Mohar, Alejandro, Provencio Enrique, *Desarrollo Sustentable y Reforma de Estado*, en Reforma Pactada, Centro de Estudios de la Reforma de Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995, p. 84.

<sup>519</sup> Penso, D' Albenzio Cristina, *Asociacionismo y Gestión Pública*, en Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, No 16, México, 1997, p. 111.

los costes, recortado las planillas y se ha mejorado en la calidad de algunas prestaciones”.<sup>520</sup>

Estos cambios pueden llevarse aplicando principios y sistemas clásicos de gestión como:

- Descentralización de las funciones ejecutivas en las unidades de gestión.
- División de las funciones ejecutivas en entidades autónomas.
- Introducción de sistemas de dirección de objetivos.
- Utilización de presupuestos como instrumentos de gestión.
- Desarrollo de sistema de planificación y control.
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico de la productividad.

En la búsqueda de replanteamiento de funciones, de repensar las relaciones entre el Estado y actores de la sociedad civil hay que considerar la ampliación de la participación a cuestiones sustantivas, no meramente operativas, que eviten convertir a las organizaciones en la cual no tomaron parte.

La construcción de capacidades organizacionales, la creación de estructuras participativas para la gestión pública, sienta las bases para un desarrollo con equidad.

“Las organizaciones civiles pueden desarrollarse como expertos temáticos para definir políticas públicas y sociales y participar en procesos de animación social y otros”.<sup>521</sup>

Se puede afirmar que las organizaciones civiles pueden tener más flexibilidad para conducir procesos de cambio que otras organizaciones corporativas, debido al tipo

---

<sup>520</sup> *Ídem.*

<sup>521</sup> *Ibidem*, p. 112.

de conocimiento y compromiso que generan. La institucionalización debe evitar transformar las organizaciones de la sociedad civil en organismos paraestatales y preservar su labor social a favor de los excluidos, de los no organizados, no debe cooptar la autonomía de las corporaciones y movimientos de la sociedad civil, ya que es necesario mantener espacios de diálogo y participación entre el gobierno y la sociedad para concertar estratégicamente los cambios necesarios en las instituciones públicas, y alcanzar niveles óptimos de modernización administrativa para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

En los procesos de democratización del Estado no sólo han implicado un proceso de reformas a la institucionalidad asociada al régimen político, sino también a las instancias del propio aparato estatal y, en particular, a la gestión gubernamental promovida desde estas instancias.

Estas transformaciones en la gestión gubernamental tienen relación con la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil, tanto en la formulación de políticas y decisiones públicas, como en la gestión de servicios o programas públicos.

En este contexto, entenderemos a la participación ciudadana como la intervención e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político; así como en la ejecución de dichas decisiones para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.

Ligado fundamentalmente a los procesos de descentralización, Nuria Cunill señala que las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales en la formulación de las políticas y decisiones públicas.<sup>522</sup>

---

<sup>522</sup> Cunill, Nuria, *La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°4, Caracas, Venezuela, 1995, p.17.

Cunill indica que "no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal, pueden ser explicativas de sus límites habida cuenta que en lugar de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación".<sup>523</sup>

Esta hipótesis de Nuria Cunill se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye un potencialidad democratizadora capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la sociedad civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas, es necesario considerar a los sujetos de la participación social, así como las modalidades de participación y los ámbitos en los que se ejerce.

En general, los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal. Por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto, se expresan por medio de la concepción de los

---

<sup>523</sup>Cunill, Nuria, *La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad...*, op. cit., p. 12.

sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares) operando a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas-estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia por favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, relevando el ámbito local como lugar privilegiado para ella.

Lo anterior nos llevaría a pensar, por tanto, que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado, no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

No obstante ello, el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión por lo que le cabe la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

Están en juego por tanto, la creación de oportunidades dirigidas a tales actores, que involucran no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida. Por tanto, se trataría de la necesidad de politización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica.

La descentralización es uno de los principales ejes o referentes de medición de los procesos de modernización, ligado o asociado a los procesos de democratización de Estado moderno.

Los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y de una redefinición del concepto de ciudadanía, una aguda desintegración social y una creciente concentración de las decisiones políticas, ya no sólo desde las élites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales.

En este contexto, la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado-sociedad, donde el fortalecimiento de la administración pública es un eslabón fundamental para la construcción de una gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interfase o intermediación entre el Estado, la sociedad y la administración pública, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas.

Para Jordi Borja<sup>524</sup> los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos de confrontación y diálogo social que idealmente llevan a una nueva formalización política y jurídica.

En este sentido, la ciudadanía o más bien el ejercicio de ésta se ha transformado en coherencia a las transformaciones estructurales de nuestra sociedad. Los cambios operados en el aparato estatal y el régimen político han incidido enormemente en las concepciones ideológicas y demandas de los diversos actores colectivos y sujetos sociales, configurando un nuevo escenario de participación totalmente distinto al de dos décadas atrás.

---

<sup>524</sup> Borja, Jordi, *Ciudadanía y Globalización*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 22, Venezuela, Febrero 2002, pp. -11.

Este ejercicio de ciudadanía ha implicado cambios en el ejercicio de deberes y derechos, que no necesariamente ha generado una sustitución de nuevos por antiguos, sino más bien un complemento o superación que hacen que el ejercicio de ciudadanía sea mucho más complejo e irreductible al mero ejercicio electoral por medio del sufragio.

En esta línea, Jordi plantea 10 campos de transformación o evolución de derechos, que a nuestro juicio, pudiesen ser ilustrativos de estos cambios a los que hacemos referencia:

1. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad.
2. Del derecho a la educación a la formación continuada.
3. Del derecho a la asistencia sanitaria al de salud y seguridad.
4. Del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano.
5. Del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida.
6. Del derecho a un status jurídico igualitario al de inserción social, cultural y política.
7. De los derechos electorales al derecho de participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos.
8. Del derecho a la información política al derecho a la comunicación y acceso a las tecnologías de información.
9. Del derecho a la libertad de expresión y asociación al derecho a constituir redes transnacionales con acceso a informaciones sociales y económicas globales, que permitan negociaciones a escalas supraestatales.
10. Del derecho a la lengua y cultura propias al derecho a la identidad colectiva y la autodeterminación en nuevos marcos políticos complejos.

Si bien existe la tendencia a nivel mundial de avanzar hacia esta nueva concepción de derechos, los procesos diferenciados de globalización y sobretodo de modernización capitalista, tienen diferentes repercusiones en México, donde

los procesos de modernización dominantes se concentran en determinados nichos o polos de desarrollo, reflejándose de manera coherente en el ejercicio ciudadano en algunos sectores de la sociedad, continuando con la tendencia histórica de vastos sectores de la población que permanecen excluidos de todo sistema social, político y económico, siendo objeto de políticas de focalización estatal, como beneficiarios de recursos y no como sujetos de derechos.

Esta realidad, determina en gran medida las posibilidades y condiciones de ejercer la ciudadanía, más aún en regímenes de democracia restringida o indirecta donde los mecanismos de participación han sido enmarcados dentro de un sinnúmero de reglas que impiden la participación directa de algunos sectores de la población así como de las minorías.

A su vez, los procesos de democratización del Estado intentan cada vez más acercar a estos sectores excluidos al ejercicio ciudadano, desarrollado diversas estrategias de participación en relación a la oferta pública del Estado en materia social y económica, como una vía complementaria y a la vez paliativa a los déficit de participación política.

Para muchos autores existe la tendencia en los últimos años hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de los programas o servicios, sobre todo del campo social.

Una de las explicaciones a este fenómeno radicaría más que en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, en la tendencia del propio Estado de impulsar, por medio de políticas post -ajuste la participación de privados en el desarrollo de sus actividades (ONG's, corporaciones o asociaciones de voluntariado, Organizaciones Sociales. ), enmarcadas dentro del desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad política y social.

Esta corresponsabilidad debiese, por un lado, posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y por otro, ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Al respecto las evidencias prácticas con relación a este sentido no son demasiado alentadoras, señalando que la tendencia sobre la base de estudios de casos reales han mostrado que el involucramiento de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos -al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también incrementa sus costos; está condicionada a la asistencia financiera estatal, y sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a los servicios públicos periféricos o suplementarios.

En la misma línea, respecto a la prestación de servicios públicos por parte de las ONG's, la eficiencia y efectividad de su gestión está determinada en gran medida porque se desenvuelven a pequeña escala, poniendo en duda su capacidad de replicabilidad y ampliación de su cobertura, así como la estabilidad y sustentabilidad de los programas impulsados por éstos.

La experiencia tiende a mostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que obliga a relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia. Los programas sociales que han sido desarrollados en México en corresponsabilidad con la sociedad civil exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de los aportes gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables.

No obstante lo anterior y pese al déficit se identifica la tendencia predominante al asumir a la sociedad civil como un tercer sector, distinto del Estado y del mercado (empresa privada), que identifica el espacio de las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, sino en la interacción social para su reproducción.

En este contexto, las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados.

Lo anterior, en parte se explicaría por las condiciones de fragmentación social y política de algunos sectores de la sociedad, por deficiencias del Estado en cuanto a procesos de descentralización y desconcentración, así como en el déficit de participación política como expresión de la precariedad en la construcción de actores colectivos y sujetos.

Paralelamente a ello estarían ocurriendo cambios en la constitución y ejercicio "ciudadano", debido a los cambios que operan a nivel del Sistema Político, Mercado, Estado y Sociedad Civil, los cuales lejos de asemejarse a procesos de países desarrollados, agregan una complejidad a las posibilidades de constitución real de ciudadanos en México.

La confianza ciudadana en la administración pública y el éxito de las reformas de la gestión pública dependerán de que los esfuerzos de modernización tomen en consideración los aspectos éticos junto con los económicos, y los de eficiencia con eficacia.

La necesidad que todos debemos asumir para dotar al aparato administrativo de la flexibilidad suficiente para responder a los cambios en las demandas de la sociedad, nos obliga a reforzar los puntos de referencia, los criterios y valores que

han conducir hacia el camino por el que transitamos. En un Estado democrático el contenido de estos valores referenciales no puede ser otro que el respeto y promoción de los derechos fundamentales del conjunto de principios constitucionales que fortalezcan la noción moderna del servicio público que recogen valores<sup>525</sup> permanentes que siempre han de acompañar a la actividad pública. La realidad descrita justificaría, por sí sola, el hecho de que la ética pública haya pasado hoy a ocupar un lugar destacado en las reflexiones sobre la reforma y modernización administrativa. Hoy en día, el interés por la ética de los servidores públicos ha dejado de ser una preocupación meramente académica para pasar a ser una manifestación de la sensibilidad de los ciudadanos y del Gobierno hacia estos temas.

#### **4.3 CONDUCTA ÉTICA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El comportamiento ético de los servidores públicos es una condición *sine qua non* para la generación de una nueva forma de gobierno en México.<sup>526</sup> Sin embargo, hoy en día, los medios de comunicación están jugando un papel importante en la medida que denuncian escándalos o actos de corrupción de servidores públicos. En consecuencia, este sector de los “*mass media*”<sup>527</sup> ha contribuido a aumentar la preocupación sobre la relajación de los criterios de la actuación pública.

---

<sup>525</sup> En efecto, los valores democráticos son, elementos configurados del «*ethos*» de la administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el «servicio público» o, más gratificante, por el «servicio al público», que son dos manifestaciones de la misma disposición general en la medida que se orienta a la consecución del bien común. Pues bien, quizás una de las causas que explique el deterioro que podemos identificar en el ejercicio de estos valores estriba en que los valores democráticos y los burocráticos no han sido integrados dentro de una ética de la administración pública.

<sup>526</sup> Está afirmación sobre todo es válida en países que su distinción sea la de gobiernos democráticos en su actuación, pero habrá que reconocer que México aún dista mucho de arribar a estadios de democracia a la usanza europea o norteamericana; no obstante, los escasos márgenes de democracia obligan a nuestro país a ir pensando e ideando nuevos esquemas para incorporar en la gestión pública principios de ética y sobre todo de responsabilidad.

<sup>527</sup> Traducción literal referida a los medios masivos de comunicación

A ello hay que sumar la presencia en el debate social de una preocupación creciente por el respeto a los principios éticos<sup>528</sup> en las actuaciones públicas, preocupación que, a menudo y desgraciadamente, está justificada en la existencia de ciertas prácticas que empañan la percepción ciudadana sobre el buen hacer de la mayoría de los servidores públicos.

Los servidores públicos deben aspirar a la mejora no sólo de la calidad del servicio de la sociedad, sino deben colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Para ello deben contar con un elevado nivel de sensibilidad colectiva que se asienta sobre bases éticas. En este sentido, y a manera de opinión personal, el reto que tiene planteada la ética, hoy y siempre, debe ser, no sólo su aplicación y divulgación, sino su interiorización por las personas concretas, su ejercicio a través de las virtudes morales.<sup>529</sup> En este sentido, el simple enunciado de los principios éticos, no produce el resultado buscado.

En consecuencia, debemos reconocer que en México hace falta una aceptación e interiorización de los valores y principios, así como un ejercicio reiterado por parte de todos los servidores públicos, sin excepción.

Desde la óptica del *análisis ético de las conductas públicas* y de la racionalidad administrativa, resulta destacable comprobar cómo existe homogeneidad de los valores que integran la ética del servicio público en todos los países que afrontan su regulación, hasta el punto que podríamos hablar de *valores universales de la ética pública*.

---

<sup>528</sup> El efecto de las conductas carentes de ética se traduce en una especial frustración para los ciudadanos cuando éstas tienen su origen o su fundamento en el poder político o en instancias públicas. Frente a ellas, la conciencia ética de la función pública debe asumir el papel protagonista que le corresponde.

<sup>529</sup> La función que tiene la ética pública en la práctica, es la forma más poderosa de hacer que está tendencia la haya aceptado de alguna manera cada miembro de la burocracia mexicana.

Ahora bien, se trata de renovar compromisos entre los actores burocráticos y trabajar ciertamente con recursos muy limitados. En México se acabó la época de la bonanza.<sup>530</sup> Evidentemente, estas reducciones y limitaciones presupuestarias en organismos determinados, suponen que se está pidiendo a los servidores públicos la realización de la misma cantidad de trabajo, si no es que más, empleando cada vez menos recursos. Estas medidas han producido varios efectos en el marco de trabajo de los servidores públicos.

Las reestructuraciones producen inseguridad, en la medida en que los empleados consideran que pelagra su puesto de trabajo. La reducción de recursos puede imponer mayores cargas de trabajo. Los presupuestos más restringidos pueden suponer el retraso de las promociones o la existencia de niveles salariales inferiores a los del sector privado. Todo esto puede tener un efecto negativo sobre la moral de los empleados.

Evidentemente, si los niveles salariales son tan bajos que los servidores públicos se vean obligados a buscar trabajos externos o aceptar sobornos, y en consecuencia habrá problemas posteriores. No obstante, si el servidor público se siente mal remunerado e inseguro y la moral es baja, estará menos dispuesto a hacer ese pequeño esfuerzo adicional.

Tal vez una repercusión más directa de la reducción de recursos es que la formación profesional y la capacitación para el trabajo, suele ser la primera víctima de los recortes, incluida los programas de formación ética y educación continua. Hoy en día, una de las exigencias de los ciudadanos es que la administración pública sea más orientada al cliente.<sup>531</sup> Esto implica que los servidores públicos, al

---

<sup>530</sup> En nuestro país, podemos decir que el último Gobierno que tuvo la fortuna de contar con recursos económicos suficientes fue el de José López Portillo (1976-1982), con la llamada bonanza petrolera. Sin embargo, hoy en día, todos los Gobiernos enfrentan presiones de reducción del gasto público, lo que ha dado lugar a una gama de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades del sector público, incluidas las restricciones presupuestarias y la reducción del personal empleado en el sector público.

<sup>531</sup> Ciertamente el concepto "cliente" tiene una connotación peyorativa, es decir, más orientada al sector privado que al público; sin embargo el Programa de Modernización de la Administración

mismo tiempo que han de acostumbrarse a trabajar con menos recursos, deben enfrentarse a presiones crecientes derivadas de las exigencias de un servicio de mejor calidad por parte de los ciudadanos.

Esta presión puede producir conflictos entre los derechos de los clientes (ciudadanos) y la obligación de los servidores públicos de no exceder sus límites económicos.

De hecho, la propia naturaleza de la relación entre servidores públicos y ciudadanos está en una fase de transición. El concepto de «lealtad al jefe» o a la administración como principio rector de la acción administrativa, está siendo cuestionado al solicitar a los servidores públicos que obedezcan a otro jefe, “*el ciudadano*”.

En teoría, no hay conflicto entre ambos aspectos: el cliente recibe aquello a lo que tiene derecho según lo determinado por la política del Gobierno. Pero en la práctica, en beneficio de la «receptividad» y el «servicio al cliente», se espera cada vez más de los funcionarios que utilicen la discrecionalidad en su trato cotidiano con el ciudadano. En realidad, esta expectativa suele unirse a la búsqueda (o incluso definición) del equilibrio entre el «interés público» y los de los contribuyentes o los consumidores o «*clientes*» individuales.

Los conflictos de objetivos y responsabilidades aparecen como dilemas que los funcionarios deben resolver directamente. Cuando no se cumplen las elevadas expectativas de los ciudadanos, los funcionarios sufren también la carga de la insatisfacción pública. La reestructuración del sector público debe influir también en el Estado global y en la gestión de la ética y la conducta, ya que debe suponer cambios en la situación de muchas instancias del sector público, así como el desarrollo de nuevas formas organizativas, tales como los organismos autónomos.

---

Pública (*PROMAP 1995-2000*) le imprime un matiz de “ciudadano-cliente”, como usuario de los servicios públicos.

Es preciso reconocer que los países de la OCDE<sup>532</sup> están preocupados por la pérdida de confianza en las administraciones públicas. El denominado «*déficit de confianza*» se ha venido alimentado por «*escándalos*» muy agudos de los medios de comunicación, que abarcan desde actos improcedentes de los servidores públicos, hasta casos de auténtica y descarada corrupción. Pocos o ninguno de los países miembros se han librado del escándalo o de la realidad de estos hechos, México no es la excepción. Como consecuencia, la ética y los principios de la vida pública se han convertido en una importante cuestión tanto pública como política.

Los servidores públicos, hoy en día, actúan en un medio ambiente nuevo y cambiante. Deben estar sujetos al control público y a las exigencias crecientes de los ciudadanos, al tiempo que deben padecer mayores restricciones de recursos. Tienen que asumir nuevas funciones, responsabilidades como consecuencia de la delegación de funciones, la mayor discrecionalidad de gestión; la mayor comercialización del sector público; la cambiante interrelación entre los sectores públicos y privado, y los cambiantes mecanismos de rendición de cuentas, deben adoptar nuevas formas de realizar la tarea que hoy en día exige la administración pública.

Aunque las reformas de la administración pública generalmente producen importantes resultados en cuanto a la eficiencia y eficacia, algunos de los ajustes pueden tener efectos no buscados sobre la ética y principios de conducta. No se pretende sugerir que estos cambios causen un aumento de los comportamientos indebidos o no éticos, sino que se busca colocar a los servidores públicos en situaciones de conflicto de intereses o de objetivos y con escasas directrices sobre

---

<sup>532</sup> Los países miembros originales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) son: Alemania; Austria, Bélgica; Canadá; Dinamarca; España; Estados Unidos; Francia; Grecia; Holanda; Irlanda; Islandia; Italia; Luxemburgo; Noruega; Portugal; Reino Unido; Suecia; Suiza; y Turquía. Los países que se citan a continuación se hicieron posteriormente miembros por adhesión, en las siguientes fechas: Japón (28 de abril de 1964); Finlandia (18 de enero de 1969); Australia (7 de junio de 1971); Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973); México (18 de mayo de 1994); República Checa (21 de diciembre de 1995); Hungría (7 de mayo de 1996); Polonia (22 de noviembre de 1996); y República de Corea (12 de diciembre de 1996).

la forma de proceder. Puede existir un desfase creciente entre los valores y sistemas que han regido tradicionalmente por años en México el comportamiento de los servidores públicos y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante del sector público. Ahora bien, bajo este marco observemos los principales factores o componentes externos e internos que se identifican y tienen influencia directa en la ética y conducta de los servidores públicos.

La aplicación práctica de cualquier programa de ética tiene lugar, en último término, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que el servidor público presta sus servicios. Por tanto, es conveniente analizar si un determinado componente de la infraestructura ética tiene carácter interno o externo a dicha dependencia y/o entidad.<sup>533</sup> En términos sencillos, los elementos externos aportan las reglas, a menudo a escala de servicio, que son adaptadas a un entorno concreto por los componentes internos, sea a nivel parcial o en integral en la dependencia y/o entidad de que se trate.

Los dos tipos de elementos, internos y externos, se complementan y dependen mutuamente para su credibilidad y máxima eficacia. Un fallo de uno de los tipos supone una amenaza potencial para el otro. Las simples declaraciones de políticos, normatividad punitiva, vigilancia pública o fuerte coordinación no mejorarán por sí mismas la integridad del sector público si las normas no se plasman y asumen en el ambiente común de cada dependencia y/o entidad.

De modo similar, un servidor público consciente de sus responsabilidades y que observa en estricto sentido la normatividad que regula la función pública,<sup>534</sup> puede verse desilusionado si los componentes externos no aplican eficazmente unas

---

<sup>533</sup> Podemos considerar los elementos externos (compromiso político, marco legal, participación y control público e instancias coordinadoras) como fuente de autoridad y de contenido para las normas de comportamiento y las consecuencias derivadas de su incumplimiento. En contraposición, los elementos externos (mecanismos de responsabilidad, códigos de conducta, formación y condiciones del servicio público) proporcionan en gran medida orientación y pautas a los servidores públicos.

<sup>534</sup> Se recuerda solamente que la normatividad aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

normas y procedimientos disciplinarios claros. Es importante que los dos grupos de componentes sean coherentes y no envíen mensajes cruzados que tiendan a confundir al ciudadano común.

Toda iniciativa ética emprendida en el sector público debe estar llamada a fracasar, a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. Este compromiso suele expresarse mediante declaraciones (discursos, anuncios públicos, declaraciones de los servidores públicos de alto rango),<sup>535</sup> demostrarse por el ejemplo y fundamentarse en la asignación de responsabilidades específicas.

Esto puede aportar no sólo la autoridad necesaria para el establecimiento de controles legales y administrativos, sino también la orientación de las actividades relacionadas con la ética, resultando esencial para ofrecer una reacción creíble a las exigencias ciudadanas. Puede afirmarse, que se trata de un requisito previo para la eficacia normativa de la de la infraestructura ética.

Por supuesto, la expresión más tangible del compromiso político es la asignación de recursos. Construir una infraestructura ética requiere tanto autoridad como dinero. Aun con la desconcentración de autoridad en la burocracia y el manejo discrecional de recursos públicos, los cargos de elección popular pueden establecer requisitos legales y fomentar la asignación de fondos adecuados a la formación y otras actividades relacionadas con la ética. El compromiso político suele verse espoleado por el escrutinio público, además, la realización de investigaciones y acusaciones independientes y creíbles en caso de mal comportamiento, depende también del marco legal.

Los principales elementos del marco legal de la infraestructura ética son el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones, así como el escrutinio y la iniciativa pública por

---

<sup>535</sup> Para el caso de la Administración Pública Federal Mexicana nos referimos a los titulares de las dependencias y entidades; es decir, nivel de secretario de ramo o despacho administrativo o bien de algunos directivos del sector paraestatal.

medio de la mejora de la transparencia en las actividades de Gobierno (incluido el acceso a la información como un derecho administrativo que tenemos los ciudadanos). Las normas de comportamiento esperado de los funcionarios son necesariamente exigentes, en la medida en que administran la autoridad y los recursos del Estado. Por tanto, toda normativa reguladora de la integridad del servicio público establece obligaciones jurídicas y normas de comportamiento esperado, así como las consecuencias de su incumplimiento.

En algunos países, los gestores operativos tienen considerable discrecionalidad en la elección de los recursos a emplear, la distribución del tiempo de trabajo y la reasignación de fondos entre los distintos programas y actividades. También se ha concedido flexibilidad a los servidores públicos para la gestión y asignación de los recursos humanos. Esta creciente delegación de autoridad tiene como objetivo fomentar que los servidores públicos gestionen, es decir, que sean flexibles, innovadores y menos reticentes a la asunción de riesgos.

Los gobiernos tendrán que decidir si hay que aceptar una compensación entre ética y eficiencia, y dónde radica el punto aceptable de equilibrio. Puede ocurrir que la reducción de las reglamentaciones detalladas haya provocado confusión entre algunos funcionarios acerca del modo de actuar, especialmente en los casos en que los sistemas de informática de gestión y las estructuras contables no han sufrido la adaptación correspondiente. En la actualidad, la gestión pública está haciéndose cargo de nuevos aspectos para los que, por su novedad, no existe regulación alguna. Por ejemplo, en algunos países se está debatiendo la necesidad de establecer directrices para el uso de teléfonos celulares oficiales o Internet; para el caso mexicano, habrá que recordar la disposición del Presidente Zedillo durante el ejercicio de su mandato (1997) para que altos servidores públicos no gozaran de prerrogativas tales como, asesores en forma desmedida, utilización de viáticos en forma irracional, entre otros.

En este sentido, las normas reguladoras del acceso a la información ofrecen al público la oportunidad de actuar como vigilante de los cargos públicos. En muchos países, estas normas permiten a cualquier persona buscar información sobre las actividades de servicio público. Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto administrativo indebido, la legislación constitucional o administrativa le ofrece medios de reparación, si bien de carácter generalmente correctivo y no punitivo (estas normas institucionalizan, además, ciertos principios que pueden considerarse integrantes de la ética del servicio público: justicia procedimental, uso correcto del poder, transparencia en la toma de decisiones administrativas, protección de los derechos de los ciudadanos y responsabilidad del servicio público).

Al levantar el velo de las actividades gubernamentales y permitir su escrutinio público, las leyes de acceso a la información pueden contribuir a evitar las conductas no éticas. Los medios de comunicación e instituciones para delitos de los servidores públicos desempeñan un papel importante en este ámbito.

No obstante, hacer depender en exceso la infraestructura ética de la legislación tiene sus inconvenientes, pues tiende a fomentar la búsqueda del cumplimiento mínimo: la ejecución de las sanciones, pese a ser necesaria, está diseñada más bien para desincentivar los comportamientos indeseables que para promover los deseables. Además, debido a su dependencia conceptual de la objetividad y las nociones absolutas, la ley puede resultar una herramienta poco flexible para la gestión cotidiana de los problemas éticos. Por tanto, habrá que valorar en qué medida desea especificar en forma normativa las obligaciones y normas de conducta exigidas a los servidores públicos, para lo cual deberá tomarse en cuenta el marco legislativo vigente, las tradiciones normativas y el entorno cultural, así como la medida en que la normativa ética no consiga sino acrecenta la complejidad normativa en una época en la que la tendencia es a reducirla.

En este marco, los servidores públicos deben asumir decisiones que en el pasado hubieran sido definitivamente competencia de sus superiores o de los responsables de la toma de decisiones políticas. Evidentemente, la cuestión del equilibrio adecuado entre autonomía y responsabilidad requiere un cuidadoso estudio y probablemente se irá adaptando con el tiempo a medida que se ponen a prueba y se perfeccionan los nuevos sistemas.

#### **4.3.1 DELEGACIÓN EN LA FUNCIÓN ÉTICA PARA EL BUEN DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

La delegación de autoridad tiene repercusiones sobre la responsabilidad pública y el reparto de responsabilidades, en ocasiones suscita dudas acerca de quién es el responsable último de determinados actos. Los funcionarios deben ser ahora más explícitamente responsables de determinadas actividades, especialmente las realizadas por organismos situados en torno al sector público central. En este sentido, el concepto de responsabilidad ministerial está cambiando a medida que se amplían las relaciones tradicionales de rendición de cuentas.

Los funcionarios no sólo hacen frente a una mayor responsabilidad pública por sus propios actos, sino también al dilema de informar o no de los actos indebidos ajenos. La tensión entre la responsabilidad necesaria para una mayor transparencia se pone de manifiesto en el concepto de mecanismo de alerta. El establecimiento de procedimientos de alerta muestra el compromiso del Gobierno con la delegación y responsabilidad pública mediante la instauración de un sistema viable de denuncia de las actividades no éticas. Al respecto, la *Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM)*, ha dado muestras de este tipo de prácticas al considerar una fase del control y la evaluación, la relativa a la prevención, o el denominado control ex-ante.

Los servidores públicos deberán actuar en un ambiente cambiante. Deben ser objeto de un mayor control público y de mayores exigencias ciudadanas, y se

verán obligados a asumir nuevas responsabilidades y a adoptar formas de realizar las tareas administrativas. Aunque las reformas de la gestión pública han producido importantes resultados en términos de eficiencia y efectividad, algunos de los ajustes pueden tener efectos sobre la ética y las normas de conducta.

No se trata de que los cambios produzcan un aumento de los comportamientos indebidos o no éticos, sino que pueden colocar a los funcionarios en situaciones de conflicto de intereses o de objetivos para las que disponen de escasas pautas de actuación. Su comportamiento se verá también influido por las cambiantes normas sociales y por el contexto crecientemente internacional en el que operan.

Las similitudes entre las nuevas iniciativas y tendencias que prevalecen en el contexto internacional parecen indicar algunas orientaciones comunes en la gestión ética del servicio público, entre las que destacan:

1. Intento de redefinir los valores;
2. Nuevos códigos de conducta;
3. Procedimientos de alerta, y
4. Obligación de declarar intereses y patrimonios.

En México nos encontramos ante el reto, de redefinir los valores del servicio público en busca de un nuevo *ethos*. No podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestra realidad del sector público si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica.

Una gran mayoría de países han tratado de definir los valores globales que pretenden fomentar en el servicio público, con el propósito de detectar el grado de homogeneidad en cuanto a los valores perseguidos. Además de articular valores que puedan ponerse en relación con las nuevas orientaciones de la gestión

pública. Estos países parecen estar buscando el nuevo «*ethos*» en el servicio público que incorpore las nociones tradicionales junto con las nuevas consideraciones como la eficiencia y efectividad, el valor creado con el dinero invertido y el servicio al ciudadano.

La búsqueda permanente de un equilibrio entre los enfoques contemporáneos de la gestión y los valores tradicionales del servicio público está en el núcleo de la conducta, el comportamiento ético y la responsabilidad a lo largo de la última década.

La reforma del servicio público, se ha centrado en la mejora de la capacidad de gestión, reestructurando los departamentos y reasignando subfunciones y equipando mejor al servicio público para la realización de las tareas encomendadas. Los valores básicos surgidos de esta concentración de propósitos están principalmente relacionados con la eficiencia, el cumplimiento de objetivos y la responsabilidad. Este enfoque no prescinde de otros valores básicos tradicionalmente asociados al servicio público, tales como la honradez, la integridad, la justicia y la imparcialidad, pero sí obliga a inculcar en los funcionarios una gama más amplia de valores.

Esto parece indicar que los países perciben la necesidad de definir explícitamente, aunque no necesariamente de forma detallada, el comportamiento propio de los funcionarios, aun en el caso de los países que están pasando de un enfoque prescriptivo a otro de gestión. En el caso particular de México, debemos ser conscientes de la urgente necesidad de definir clara y objetivamente los valores y principios que regirán el comportamiento ético en la actividad gubernamental.

El comportamiento ético del desarrollo profesional del servidor público debe estar basado en una declaración de valores globales y genéricos del servicio público. En términos de puesta en práctica, los valores son factores clave para la utilización práctica de una guía o código de comportamiento y decisión.

No debemos olvidar que la denuncia de las conductas indebidas ha sido siempre problemática para los funcionarios. Su compromiso de transparencia puede entrar en conflicto con las nociones tradicionales de lealtad hacia los superiores y solidaridad con los compañeros. De hecho, en el pasado los denunciados han terminado a menudo en el papel de víctimas, al ser considerados desleales ó no solidarios, de modo que la denuncia suponía un grave riesgo para su carrera profesional.

Tal vez sea la reacción frente a esta tensión entre transparencia y lealtad lo que subyace en los intentos de la *OCDE* de mejorar los procedimientos de denuncia. Estos sistemas deben tener credibilidad entre los servidores públicos, de modo que puedan sacar a la luz sus preocupaciones y confiar en que se tomarán en serio y se resolverán.

Este hincapié en la orientación genérica y la transparencia en lugar del control detallado refleja una tendencia general de la gestión pública y plantea la cuestión de cómo garantizar que la infraestructura ética del país sea coherente con estas iniciativas globales de gestión y contribuya a reforzarlas.

#### **4.4 TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD PARA LA REDEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

A mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico (por vía interpretativa y de revisión y reforma) del marco legislativo, que debe indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar al público en general de los deberes del servicio público de forma que pueda exigir a aquéllos sus responsabilidades.

La transparencia surge de la voluntad de varios actores políticos. Por un lado, de aquellos ubicados en el gobierno (los responsables de los procesos administrativos, legislativos y judiciales). Por otro, de quienes desde la sociedad

demandan enterarse de los asuntos públicos, especialmente los medios de comunicación, los partidos políticos, las corporaciones económicas, financieras, sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. La cristalización de la transparencia se formaliza en una política pública, dentro de la cual la rendición de cuentas puede, o no, ser un instrumento eficaz, todo depende de la construcción de un sistema confiable y creíble en términos institucionales.

La transparencia es una categoría que obliga al poder público a rendir cuentas, además de sobre los dineros, acerca de los procesos de toma de decisiones (planeación, presupuestación, programación); de gestión pública (coordinación, organización) de control (cumplimiento de metas) y de evaluación (logro de valores sociales agregados, equilibrios socio económicos y estabilidad política). Así, la política de la transparencia incluye a la rendición de cuentas y la utiliza como instrumento o la convierte en un fin en sí misma.<sup>536</sup>

En la lógica del espíritu público, la transparencia y la rendición de cuentas tiene particular relevancia, dado que permite identificar cómo el público ciudadano y la administración pública establecen nuevas formas de comunicación y acercamiento a favor de una vida colectiva informada respetuosa y productiva. Ello implica que la secrecía y la irresponsabilidad como la cultura bonapartista y cesarista, se encuentre muy distantes de la gestión democrática de los gobiernos, la cual se inscribe en el ámbito de sociedades que tienen como arquetipo la consolidación de los sistemas y condiciones que se orienten a nutrir la calidad de vida en todos sus aspectos.

En consecuencia, la transparencia y la rendición de cuentas son parte del rostro democrático del poder, y en esa medida, favorecen que la administración pública recupere legitimidad institucional al ser ubicada en la relación de gobernantes y

---

<sup>536</sup> Castelazo, José R., *Transparencia y Rendición de Cuentas. Una Propuesta para Profundizar en su Contenido y Alcance*, Revista IAPEM, No. 55, Agosto Mayo de 2003, pp.13-14.

governados no en la acepción clásica de que únicamente proporciona servicios públicos a los administrados.

Aunque la transparencia alude a los tres poderes del Estado, tiene importancia política en la esfera administrativa desde el momento en que es parte de cómo los ciudadanos y demás organizaciones de la sociedad civil se relacionan. Lo público de la administración encuentra en la política de transparencia una veta amplia que debe considerar con vigor para no perder la confianza de los ciudadanos. La transparencia como política pública, significa que la administración pública es accesible a los ciudadanos y a partir de esa relación, es factible valorar que la propia administración es parte activa del gobierno y su desempeño, no un ejercicio infalible y cerrado de racionalidad abstracta.

La transparencia y la rendición de cuentas son caminos institucionales que se inscriben en las tendencias de la democratización y son un medio para que la sociedad y el Estado, definan nuevas relaciones de convivencia que estimulen el espíritu de lo público de la administración de la vida republicana.

Ente este panorama, México tiene la oportunidad histórica de cambiar a través de la consolidación de las instituciones que empiezan a constituirse como contrapesos efectivos a la concentración, discrecionalidad e impunidad del poder público. Para lograrlo, es necesario el acceso total a la información gubernamental, ya que sigue siendo la proporción de información de la información gubernamental verdaderamente accesible a la población, los medios de comunicación, los sectores productivos, las fuerzas políticas y los propios gobernantes.

Debido a la convergencia del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión los medios de comunicación y diversos grupos de la sociedad civil, se aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental de la Federación. Esta Ley, al menos en el ámbito Federal tiene el potencial de restituirle a cada persona la capacidad de solicitar cuentas.

Sin embargo, e independientemente de la entrada en vigor de esa ley, se debe reconocer que el sistema político mexicano se erigió en torno a la cultura del secreto, y para lograr la transparencia y el acceso a la información, así como un verdadero proceso de rendición de cuentas, se requiere mucho más que leyes y nuevas instituciones. Sin duda, es importante cambiar normas, procedimientos, sistemas; así como las formas internas de organización, administración y control. Se requiere reenfocar la actuación de cada uno de los servidores públicos; transformar el modo en que operan las administraciones públicas en México y revisar cada pieza que articula al aparato gubernamental tanto federal como estatal y municipal, se requiere fomentar una cultura en la sociedad en la que cada persona esté conciente de su capacidad para obtener información pública y tomar decisiones cívicas con base en ella.

En este sentido, con el objetivo de facilitar el acceso a la información, el Instituto federal de Acceso a la información Pública, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se dá a la tarea de desarrollar el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) para que los ciudadanos puedan formular las solicitudes de información sin necesidad de acudir a la dependencia.

El SISI, es un sistema electrónico en el cual el ciudadano sólo necesita registrarse y hacer su solicitud de información a la dependencia correspondiente. El sistema genera un acuse de recibo con un número de folio que le permite al ciudadano conocer en cualquier momento el curso y estado de su solicitud.

Al respecto, es conveniente hacer énfasis en dos aspectos que son de importancia vital para asegurar el acceso a la información pública. El primero se relaciona con su gratuidad y que sólo se podrán cobrar los costos de reproducción o envío, a través del SISI, la información pública se podrá conseguir a través de medios

electrónicos sin ningún costo para el usuario. Por otra parte, el Instituto emite un lineamiento que obliga a todas las dependencias y entidades a utilizar el SISI para atender las solicitudes de información.

Para asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información, el Instituto elaboró una serie de políticas de vigilancia a dependencias y entidades, así como cursos de capacitación para servidores públicos en materia de acceso a la información. Además, definió sus programas de promoción del derecho de acceso a la información pública y de asesoría y orientación de los particulares acerca de las solicitudes, así como la colaboración de estudios e investigaciones sobre la materia y ha trabajado en establecimiento de programas de colaboración con otros sujetos obligados, entidades federativas, organizaciones civiles e instituciones internacionales.

Bajo esta perspectiva, los servidores públicos deben generar un compromiso institucional de servicio transparente y suficiente, deben cambiar la forma de concebir su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lleva a la búsqueda continua de la eficiencia y la economía de su actividad, en un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública, para crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en los distintos ámbitos de la gestión pública. La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser en valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance y prevalezca la cultura de la no rendición de cuentas, los mecanismos de control supervisión y fiscalización serán insuficientes.

“Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de todos

los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante, el aparato burocrático y en general la Administración Pública”.<sup>537</sup>

El fortalecimiento de los organismos de fiscalización superior representa la posibilidad de desarrollar un efectivo sistema de control a cualquier nivel de la Administración Pública.

#### **4.5 RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN PARA LA GESTIÓN PÚBLICA.**

Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción; mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. Por tanto se requiere avanzar en la rendición de cuentas y en la fiscalización para fortalecer la democracia. Se concibe la rendición de cuentas como un elemento fundamental del Estado democrático porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva para que se cumpla.

La rendición de cuentas tiene importancia creciente dado que expresa la preocupación por fiscalizar, permanentemente, a los que ejercen el poder para establecer las restricciones institucionales y la mejor vigilancia en el ejercicio del poder que se les ha encomendado.

La importancia que la sociedad asigna al concepto rendición de cuentas, así como a la integridad, transparencia y fiscalización, se origina por lo menos en tres causas: Primero, la democracia como sistema político ha entrado en una nueva etapa en nuestro país. Desde finales de los sesenta, se registraron una serie de movimientos políticos, sociales y económicos, conformando la transición de un sistema autoritario-presidencialista a uno democrático. Esta transición hacia la

---

<sup>537</sup> Manjares, Rivera Jorge, *La Construcción de una Nueva Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en las Entidades Federativas de México*, Revista IAPEM, No.55, Mayo-Agosto de 2003, p.86.

democracia se ha reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y el uso de los recursos públicos.

Segundo, en el contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, la actividad industrial y comercial requiere que los recursos públicos sean utilizados con honradez y criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener el máximo beneficio a favor de la comunidad y dotar al sector productivo de una infraestructura adecuada. Asimismo, la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales tiene un impacto significativo en el desempeño económico.

Tercero, la cultura del trabajo, así como los principios de honradez, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, justicia, protección al medio ambiente y respeto por los derechos humanos, ocupan un lugar preponderante en la sociedad; su defensa y promoción es más importante ahora más que nunca; es tarea obligada de un gobierno comprometido con la calidad de vida de la población.

De esta manera, si la transparencia implica el desempeño legítimo del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas por su parte, se refiere al deber que tiene la administración pública de exponer a la comunidad los resultados de su gestión, por lo que se trata, de alguna manera, de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático. Así mismo, la razón última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las instituciones.

En este sentido, debemos entender a la fiscalización como el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley. La fiscalización, de manera simplificada, comprende tres dimensiones; El análisis de la información, la justificación y castigo: Primero, se proporciona la información requerida y es

analizada por el organismo de fiscalización: segundo, se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas; y tercero, en los casos que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas, se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones.

Los organismos de fiscalización deben de estar facultados legalmente para ejercer acciones contra funcionarios y organismos públicos. Estas acciones pueden ir desde la simple supervisión de la rutina y la realización de las auditorias hasta la aplicación de sanciones administrativa o la promoción de sanciones penales.

La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas eficientes y respetuosas de la legalidad en el gobierno.

La fiscalización de los recursos públicos promueve elementos fundamentales de la democracia: la igualdad entre los ciudadanos al utilizar los recursos con transparencia y mayor eficiencia, el voto transparente al evitar desvíos de recursos con intereses políticos y el cumplimiento de la obligación suprema de un gobernante: responder al mandato de sus gobernados.

La responsabilidad de rendir cuentas desincentiva la arbitrariedad y promueve un gobierno responsable.

La concepción de la responsabilidad de los servidores públicos establece límites, este principio no sólo se promueve mediante la normativa legal y reglamentaria, sino a través de las políticas y procedimientos administrativos (los mecanismos de responsabilidad) que controlan la conducta cotidiana de éstas personas, bajo los siguientes mecanismos de responsabilidad internos al servicio público:

1. Procedimientos administrativos aislados, tales como exigir la realización de una actividad o que algo se consigne por escrito, o
2. Procesos integrales, tales como las auditorías o evaluaciones de la actuación de un organismo.

También pueden ser de carácter externo:

1. Mecanismos de consulta, tales como tableros de anuncios comunitarios, o
2. Mecanismos de supervisión, tales como los comités legislativos o parlamentarios.

Estos mecanismos actúan como controles preventivos (por ejemplo, los reglamentos y directrices de procedimiento) y como controles ex-post sobre la actuación (por ejemplo, mediante auditorías e investigaciones internas y externas, emisión de informes internos y externos y procesos de apelación). Los mecanismos de responsabilidad desempeñan un papel esencial en la infraestructura ética, proporcionando un marco de gestión claro y reforzado por las funciones de investigación y evaluación.

Los mecanismos de responsabilidad establecen directrices para la gestión de las actividades de Gobierno, la comprobación de su correcta realización y la garantía de que se han alcanzado los resultados. Lo ideal es que estos mecanismos fomenten el comportamiento ético haciendo difícil la realización de conductas no éticas y facilitando su detección.

Así, siguiendo esta propuesta los servidores públicos deberán orientar su mejor esfuerzo al proceso de toma de decisiones en situaciones de conflicto de responsabilidades y objetivos. Ahora se favorecerá que los servidores públicos no sólo rindan cuentas ante los cargos electos, sino también directamente ante los ciudadanos y con frecuencia ante unos celosos medios de comunicación. Además, no sólo deberán responder ahora al cumplimiento de las normas, sino también de

la consecución de resultados y de su logro con menores recursos. Dado este conflicto de lealtades, los mecanismos de responsabilidad deberán constituirse en un factor de importancia creciente para determinar ante quién y por qué conceptos deben responder los propios servidores públicos.

Para aumentar su eficacia, los mecanismos internos preventivos de responsabilidad deben integrarse en un marco claro de gestión que refleje las verdaderas funciones y responsabilidades de los funcionarios. En algunos países se tiende a adoptar procedimientos administrativos y sumarlos mediante la eliminación de reglamentaciones y políticas innecesarias u obsoletas, como en el caso del objetivo Estadounidense de «Reinventar la Administración» suprimiendo formalismos, por ejemplo. No obstante, otros países se están centrando en el establecimiento de valores y objetivos de carácter general que permitan sustituir a las normas detalladas. Noruega, por ejemplo, está experimentando la gestión por valores y Australia está promoviendo el objetivo integral de la gestión del rendimiento.

En cualquier caso, no debe perderse de vista la necesidad de establecer límites de discreción y responsabilidad en esta búsqueda de la simplificación.

#### **4.5.1 ACCOUNTABILITY Y RESPONSSIVEENESS, PRINCIPIOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

Dos principios básicos en el servicio público mexicano que haremos alusión se refieren a dos latitudes (culturas y orígenes) extremadamente distintas, tal es el caso del principio de rendición de cuentas (*accountability*) que procede del derecho anglosajón y del principio de financiamiento de responsabilidades (*responssiveeness*) que proviene del derecho administrativo francés; debemos hacer el esfuerzo mental de adecuarlos a la cultura, la idiosincrasia y la realidad mexicana, en la medida de lo posible. La rendición de cuentas, más que un principio, se debe de entender como un valor intrínseco en la vida comunitaria del servidor público.

En ese mismo sentido, el principio de financiamiento de responsabilidades debe ser considerado en la propuesta de código de ética en forma diferente a como se contempla esta acción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dicho sea de paso, si para el año de su expedición en 1983 durante la gestión de Miguel de la Madrid, ya era insuficiente, para nuestros días ha quedado totalmente rebasada por la propia realidad. Lo cual quiere decir, que la realidad mexicana avanza más aprisa que la normatividad, por tanto se requiere su constante y permanente adecuación, a efecto de no dejar ningún vacío legal, por el que los servidores públicos puedan cometer actos muy poco éticos y carentes de profesionalismo político y administrativo.

En suma, los principios y valores de rendición de cuentas y financiamiento de responsabilidades constituyen una verdadera y urgente necesidad para incorporarlos en el lenguaje cotidiano y más aún en la legislación vigente de nuestro país.

Estamos viviendo en un mundo renovado por procesos globalizados, en donde lo único seguro es un cambio del estado actual de cosas, estos procesos de

globalización están condicionando fuertemente los cambios en la realidad de las sociedades. La eficacia y eficiencia toman un nuevo rumbo en el que el ritmo de vida actual exige rapidez y precisión, hasta hace no mucho tiempo el debate existente era que el problema de la eficiencia del Estado era cuestión de tamaño, por lo que se exigía su “adelgazamiento” en cantidad de funcionarios públicos; hoy en día es algo que se ha situado en el papel central como argumento para una Reforma del Estado y desde luego que encaminará hacia nuevas formas de gestión más eficientes.

El saber adaptarse es un valor fundamental de la gestión pública moderna, ya que este permite flexibilidad en los aspectos fundamentales “la administración pública tiene que ponerse a la altura de los avances en otros campos y aprovecharlos. Es el caso del sistema financiero, cuyos nuevos productos le ofrecen a la administración pública flexibilidad ante las demandas”.<sup>538</sup>

En México, somos herederos de una cultura de gestión pública que durante un gran periodo quiso encontrar respuestas en los procedimientos a la certidumbre, la honestidad, la eficacia, la oportunidad. Esto significó un ejercicio el cual, no siempre fue la mayor respuesta a los reclamos de una sociedad en constante transformación. Ahora el reclamo es como superar la rigidez de los procedimientos sin caer en la anarquía y los abusos, y peor aún, en nuevas problemáticas que deriven en formas más tremendas de la “dominación burocrática”.

Los métodos de la gestión pública tienen que ser considerados como medio para hacer de la administración de las instituciones gubernamentales instancias efectivas para dar respuestas a los problemas de la ciudadanía; es por ello que ha ocupado un tema central en los acuerdos para la Reforma del Estado.

---

<sup>538</sup> Palma, Samuel, *La Reforma del Estado en México*, Reforma Pactada, Centro de Estudios de la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995, p. 68.

Acudiendo al pensamiento fundacional de la ciencia administrativa: "la política tenía por finalidad la toma de decisiones públicas basada en valores, fines, prioridades, en procesos negociados, asignando recursos y tiempo. La administración debía abocarse disciplinadamente a ejecutar la política pública, independientemente de contextos y procesos sociales reales. De esta manera la teoría administrativa andaba por caminos divorciados de su propia práctica".<sup>539</sup>

Por lo tanto, por muy disciplinada que sea la administración en la ejecución de las políticas públicas, debe ser capaz de representar a la autoridad política los problemas de implementación y la inadecuación de ésta a los contextos y procesos sociales reales.

Además, es necesario considerar, si se trata de un problema nuevo, en el cual no se ha accionado nunca o en su defecto es un problema antiguo, sobre el cual se han tomado ya decisiones que se han implantado o bien no se ha trabajado nunca sobre él y en forma súbita entró en erupción.

Ha resultado trascendente la manera en que "las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales y aumentar su responsabilidad a las demandas sociales".<sup>540</sup> Esto surgió casi paralelamente a la idea de que el mercado por sí solo no garantizaba ni desarrollo, ni equilibrio, ni paz social, por ello se propuso la reconstrucción del Estado, para corregir las fallas de mercado, "crear un perfil de intervención pero más bajo, que

---

<sup>539</sup> Pérez, Vera Robinsón, *Políticas de Administración Pública: de la Ambigüedad a la Institucionalización*, Revista Chilena de Administración Pública, No. 3, 1995.

<sup>540</sup> Avalos, Aguilar Roberto, *Innovación en la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*, Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, N. 13, México, Octubre de 1996, p. 6.

a la vez supere la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social y reforma de la administración pública”.<sup>541</sup>

Todos estos procesos llegaron en oleada a nuestro país, que como en todos los países más vulnerables a los cambios internacionales; tiende a renovarse constantemente de formas a veces críticas.

Con los procesos de democratización en México se ha dejado al descubierto algo que era un secreto a voces, “una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político...”<sup>542</sup>

Independientemente del sentido que los actores le hayan querido imponer a las modificaciones en el entramado desde los ajustes menores intentados por los actores en el poder, hasta el intento de choque abrupto por el que optaron algunas de las organizaciones opositoras el hecho es que el país está viviendo un periodo de ajuste institucional intenso. Mucha de la ambigüedad que ha rodeado a las rutinas estables anteriores a la crisis que, como todo conjunto de reglas, era incompleto se está resolviendo por la vía de la creación de nuevos constreñimientos. Otras rutinas se han ido modificando gradualmente, ya que los cambios mayores han influido la tendencia incremental de la transformación institucional.

Aunque el ritmo del cambio en ocasiones parece detenerse a los ojos de los actores más ansiosos, el entramado institucional está viviendo un proceso de metamorfosis que modificará, en el mediano plazo, su perfil más evidente. Esto no

---

<sup>541</sup> <http://www.eclac.clespanol/RevistaCepal/rvcincuenta/bresser.htm>.

<sup>542</sup> Avalos, Aguilar Roberto, *Innovación en la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*, Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, No. 13, México, Oct. 1996, p. 9.

quiere decir que de la noche a la mañana las reglas del juego político se transformarán completamente. Muchos usos y costumbres sobrevivirán años y pasarán a formar parte de la red de rutinas del nuevo régimen, pero a pesar de que en sí mismos parezcan lastres del pasado, es posible que, aun con ellos, el nuevo equilibrio alcance características esencialmente democráticas.

El marco existente resulta ya demasiado estrecho para los actores relevantes y la estabilidad parece por momentos precaria. Los cambios se han iniciado y son ya difícilmente reversibles; el antiguo orden de cosas, con un partido capaz de incluir a la mayoría de la diversidad política y una institución presidencial clave para el equilibrio del conjunto del entramado, es ya irrecuperable. Es necesario, por tanto, imponerle un alto grado de intencionalidad al proceso, aun cuando los resultados no sean del todo controlables, para generar un moderno equilibrio que garantice una nueva etapa de estabilidad prolongada, pero en condiciones favorables para la eficiencia económica, lo que implica no sólo generar instituciones para la distribución del poder, sino también para eliminar, aunque sea gradualmente, la corrupción y la arbitrariedad de nuestro arreglo social.

Ciertamente, los ajustes entre nuevas reglas y las rutinas que subsistan se darán gradualmente en el tiempo, pero me parece evidente que todos los actores involucrados en el cambio deben orientar su mirada hacia el diseño de instituciones que permitan regular de nuevo el intercambio político.

Un diseño institucional que pretenda alcanzar la estabilidad debe tomar en cuenta las principales características del entramado previo, para intentar modificarlas de una manera relativamente ordenada y construir nuevos cuerpos de rutinas que permitan nuevas formas de intercambio complejo entre los actores.

Esta serie de transformaciones, listado incompleto de aquellas que debe comprender un nuevo diseño institucional, afectan, de una u otra manera, a la piedra angular del régimen aún existente: la Presidencia de la República. Todos

los cambios señalados acotarían de diversas formas al poder presidencial; sin embargo, no basta con dejar que un espacio institucional tan importante como la Presidencia adquiera un nuevo perfil a partir de modificaciones indirectamente producidas, sino que es necesario pensar en las características que una nueva institución presidencial, más flexible, con capacidad para ejercer de forma neutral su papel de árbitro en los conflictos. Si bien es arduo imaginar un régimen político estable en México sin una Presidencia fuerte, una institución presidencial de las características actuales es difícilmente compatible con el conjunto de reformas necesarias, pero el papel de elemento central del equilibrio que hasta ahora ha tenido complica sobremanera su reforma.

#### **4.5.2 LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF); MECANISMOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN PARA LA REDEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.**

La revisión de cuentas con respecto al origen y la aplicación de los recursos públicos ha sido tarea permanente del gobierno y de la sociedad, sin que los resultados alcanzados a la fecha hayan sido satisfactorios; más bien el cuestionamiento está latente, la ciudadanía continúa desconociendo el origen y la aplicación de los recursos públicos, ello le genera desconfianza y motiva la falta de voluntad en el pago de contribuciones. Esto obliga al estudio de nuevas alternativas que en materia de fiscalización garanticen el acceso a información suficiente y veraz.<sup>543</sup>

Ante estas evidencias, la principal misión de la ASF es precisamente informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, acerca del

---

<sup>543</sup> La Auditoría Superior de la Federación en su carácter de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

resultado obtenido en la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; así como inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos y, promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya intencionalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.<sup>544</sup>

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas acerca del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones que le permitiera ser reconocido por la ciudadanía en general.

Por lo antes mencionado, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

---

<sup>544</sup> El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. El 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### 4.5.2.1 FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión, de tal forma que se redoblan esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones, todo lo cual constituye el propósito fundamental de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, guiado por los principios rectores que se enuncian a continuación:

- **Legalidad.-** Para actuar invariablemente según el mandato de la ley.
- **Certeza.-** Para que los resultados de las auditorías sean fidedignos y fiables.
- **Independencia.-** Para actuar libre de influencias institucionales o políticas.
- **Profesionalismo.-** Para desempeñarse con rigor técnico y ético.
- **Imparcialidad.-** Para dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
- **Objetividad.-** Para que los auditores realicen la fiscalización libres de prejuicios.

De modo general, la ASF fiscaliza a los Poderes de la Unión, a los estados y a los municipios, en tanto manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los Centros de Educación Superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros; para tal efecto, se han suscrito convenios de colaboración con los estados y municipios, así como con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública.

Unas de las facultades más relevantes de la ASF es la capacidad de fincar responsabilidades; es decir, las facultades sancionatorias y resarcitorias, dado que

la extinta Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la SECODAM, dado que ella era la que contaba estas atribuciones. Por ello, a partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia ASF finca responsabilidades en caso de daño al erario.

Es indudable que requerimos de claridad, transparencia y participación ciudadana para acercar las tareas de gobierno a la sociedad y, también para que se pueda percibir al Estado y su autoridad a todos los niveles como aliados en el quehacer cotidiano; para ello, el control constitucional del Poder Legislativo y las facultades de fiscalización de la H. Cámara de Diputados han de traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración y apoyo, de supervisión y control y, de promoción para hacer de la administración pública una esfera de confianza ciudadana.<sup>545</sup>

Además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, pero también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

Para enfrentar los retos de este siglo XXI, México necesita de instituciones sólidas, capaces de generar en la ciudadanía la confianza para una vida ordenada y productiva, pues podemos abandonarnos a la inercia de los hechos, tampoco

---

<sup>545</sup> Los nuevos escenarios nacionales e internacionales nos exigen la transformación de nuestras instituciones. El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades. La entidad debe ahora asumir con responsabilidad la tarea encomendada.

podemos permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o en el peor de los casos, la corrupción, sean los fenómenos recurrentes de las políticas públicas.

Como respuesta al reto futuro se requiere que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sea más proactiva<sup>546</sup> que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, señale senderos, caminos, establezca pautas, para que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Con el fin de avanzar en tal sentido y con base en esta visión del deber ser institucional, se plantea como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

#### ***Áreas Generadoras de Corrupción.***

Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad; evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables; emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades y, proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

#### ***Mejores Prácticas Gubernamentales.***

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe situarse más como una institución impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades; referido esto principalmente, a la lucha contra la corrupción, que si bien es fundamental, no lo es todo.

---

<sup>546</sup> El sentido de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple con honradez, eficacia, economía y eficiencia.

### ***Seguridad Laboral de los Servidores Públicos.***

Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de la profesionalización del servicio público, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten no sólo con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, sino con las oportunidades de desarrollo futuro.

### ***Indicadores de Gestión.***

Crear sistemas de Indicadores de Evaluación y parámetros de actuación, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas; impulsar el establecimiento de indicadores de gestión, ya que no obstante la creación en 1998 del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y, los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los Indicadores Estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y, los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

### ***Rendición de Cuentas.***

Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que ella aporta y le pertenecen; por lo cual se le debe una rendición de cuentas claras y transparentes en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena. En este contexto, impulsar la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria y parte esencial de una verdadera Reforma del Estado.<sup>547</sup>

---

<sup>547</sup> La rendición de cuentas, es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigarla en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo.

### ***Supervisión y Control.***

Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y, por lo tanto, sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación; contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas para poder informar al H. Congreso de la Unión acerca de posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales.

### ***Fiscalización de Alto Impacto.***

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas; fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del Ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados. Los montos aprobados anualmente por la H. Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

### ***Oportunidades de Mejora.***

Promover la mejora continua de la administración pública, así como la identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales, ésta debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación; en suma, optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Mejorar la eficiencia del Gobierno es una obligación moral y cívica para los gobernantes tan importantes como lo es combatir la corrupción.

---

#### 4.6 MODELO DE CALIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONFIABILIDAD GUBERNAMENTAL.

El significado etimológico de modelo deriva del latín *modulus* que significa medida; en italiano *modello*, del latín *modulus*, molde (S.XVI), arquetipo, ejemplar<sup>548</sup>. Esta palabra indica el objeto que se reproduce mediante la imitación, su representación, puede ser como muestra, medida, ejemplo, prototipo.

En este sentido, modelo administrativo es la “representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella”.<sup>549</sup>

La calidad se complementa con su control total, concebido como un sistema eficaz para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de mejora de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos y maximizando la satisfacción del cliente, tanto interno como externo, siendo los primeros los titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria final de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

La calidad total debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales, deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

---

<sup>548</sup> Corripio, de Fernando, *Diccionario Etimológico*; Bruguera, S.A, p. 307.

<sup>549</sup> Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Glosario de Términos*, México, 1988, p.111.

La calidad total, ha cobrado auge en el ámbito nacional e internacional; al parecer, todas las instituciones, organismos y personas opinan que su trabajo es de calidad, pero pocos son los que llegan a reconocer deficiencias propias para superarlas.

Por ello, en el proceso de calidad total se requiere de la participación activa de todos los funcionarios firmemente convencidos para alcanzar el éxito, no olvidemos que la idea del cambio personal se logra a través de la comunicación y concientización.

El giro que ha tenido el desarrollo administrativo para la calidad, cuyo enfoque prioritario es el cliente-ciudadano, ha hecho que se invierta la pirámide organizacional de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas. El resultado consiste en una mayor participación ciudadana en la realización de consensos entre los actores involucrados en la implementación y evaluación de sistemas novedosos de administración de calidad, aplicados en la administración pública mexicana.

El aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad sobre los problemas y demandas sociales, con capacidad de articular esfuerzos y dirimir diferencias en aspectos concretos, bajo la definición de metas e instrumentos de respuesta aceptables, así como garantizar una forma adecuada y permanente calidad total al hacer las cosas.

La modernización gubernamental mediante implementación de modelos de calidad total, se postula como el establecimiento de la gobernabilidad, la generación de satisfactores sociales y la garantía de prestación estratégica de servicios públicos generales; todo enmarcado en demandas y necesidades sociales reales.

Al incorporar otros elementos para definir a la modernización se tiene que ampliar la acepción de lo actual, nuevo o reciente, dejando de lado la polarización entre lo

antiguo y lo presente y reconociendo de ello solamente sus aportaciones para el análisis. Dicho en otros términos, lo pasado se contrapone a lo moderno solamente para caracterizar lo segundo en sus cambios sustanciales o cualitativos. Esta afirmación se efectúa al reconocer que la modernización proviene no solamente de una ruptura con "viejos moldes", sino que, en términos de experiencia y evolución ha abrevado de los mismos para su definición.

**Cuadro No.13**  
**IMPLICACIONES DE LA MODERNIZACIÓN**

| No. | IMPLICACIÓN   |
|-----|---|
| 1   | El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones obsoletas que viva un sujeto y le signifiquen riesgos de subsistencia, liderazgo, permanencia o deterioro, además que atenten contra sus principios vitales. |
| 2   | La racionalización de procesos a partir de una concatenación entre experiencias pasadas que hayan sido, y sean tanto funcionales como adecuadas a los fines presentes con condiciones nuevas o actuales que representen un movimiento evolutivo.                  |
| 3   | La incorporación de medios determinados por el ingenio, que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines.  |
| 4   | La construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y autorregulación en el presente y una disposición y capacidad de adecuaciones futuras.  |
| 5   | La búsqueda constante y aplicación de medios científicos y tecnológicos que favorezcan la comprensión, y control de fenómenos en condiciones favorables para el sujeto que pretende una modernización.  |
| 6   | Una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.   |
| 7   | La referencia a cuestiones o actos realizables, asignables en su cumplimiento a sujeto alguno y verificables en el tiempo y el espacio.   |
| 8   | La preferencia por una sencillez en la verificación y evolución de los fenómenos que interesen al sujeto promotor de la modernización.  |
| 9   | La búsqueda de máximos de racionalidad en la promoción y control de un fenómeno.  |

Fuente: Elaborado por Juan Montes de Oca M.

La mención de estas condiciones permite deslindar los alcances de la modernización, evitando señalamientos indiscriminados sobre posibles acciones de carácter modernizador. En virtud de esta prevención, es pertinente identificar genéricamente cuando no se presenta o no existe un paso evolutivo hacia una modernización.

En este sentido, el fenómeno de la calidad se está manifestando como una herramienta fundamental para optimizar los procesos tanto productivos como de

cualquier otra dimensión sociocultural; busca conseguir la coherencia entre las necesidades y expectativas de los medios por una parte, y la eficacia en la consecución de objetivos así como la utilización de recursos, por otra.

Lo anterior plantea un cambio radical en las formas de hacer y actuar por parte de las personas. Supone una transformación en los patrones culturales y esquemas individuales dentro y fuera de la organización.

Una nueva cultura organizacional enfocada a la calidad total puede acelerar su grado de éxito dentro de las instituciones; ello obliga a plantearse como un conjunto de acciones a seguir por toda la organización, proponiéndose el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo.

El proceso inicia con una revisión organizacional de la institución que propicie el paso de una estructura jerárquica y burocrática, donde imperan las órdenes superiores sin consensos, a una en la que se pone el acento en las personas, como elemento básico para la consecución de los objetivos. Propugnando para ello, la asunción de nuevos valores en los que prevalezca la motivación, el reconocimiento, la participación y la adhesión de todas las personas que integran la institución para el logro de las metas planteadas.

Sin duda, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir del cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

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

Es innegable la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos; que contribuya a que durante los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y conocimientos del personal, y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Así, surge como elemento prioritario de la reforma institucional la creación de una burocracia más capacitada técnicamente, más permanente y menos onerosa, que garantice la continuidad general de las políticas, independientemente del color del Gobierno en turno; es decir, se debe diseñar un servicio civil de carrera con criterios de selección técnicos con sensibilidad política. Esto significaría un cambio mayor en las reglas del juego, al disminuir el papel que actualmente tienen los puestos burocráticos en la circulación de la clase política y en la formación de equipos que aspiran a gobernar, se trata de un cambio que requiere de un diseño fino, de manera que sirva para construir nuevos equilibrios y no para acelerar la ruptura de los aún existentes. Por ello, la reflexión sobre las estructuras de ingreso y promoción, los niveles jerárquicos que abarcaría el carácter de los espacios que se mantendrían reservados para la decisión política deberían formar parte de la agenda del conjunto de las fuerzas políticas en el corto plazo.

Dentro del proceso de modernización integral de la administración pública se debe incorporar al personal en los programas de capacitación y adiestramiento en el puesto y en la filosofía misma de la profesionalización del servicio público, a efecto de garantizar, la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, desde el punto de vista político, financiero y administrativo; es un hecho, que se requiere un compromiso nacional y voluntad política para lograr este objetivo; que se impulse la estabilidad laboral en el empleo pero que también se guarde congruencia con la productividad, calidad y vocación del servidor público y; además, se mantenga el compromiso y esfuerzo de capacitación continua.

El requisito de respeto a la ley de transparencia en su actuación, es simplemente una característica básica de la profesionalización del servicio público; la evaluación del desempeño, debe ser permanente y sus resultados servir de base para el mejoramiento profesional y laboral del servidor público.

La ineficiencia institucional tiene una estrecha relación con la ausencia de una política gubernamental de profesionalización que se manifiesta en los siguientes rasgos:

- No existe un organismo orientado a la formación de gerentes públicos que sirva como fuente sistemática de reclutamiento y selección.
- No existe evaluación de rendimiento ni expectativa institucionalizada de permanencia.
- Para el funcionario de carrera, la decisión de aceptar un cargo gerencial representa un riesgo que compromete su estabilidad.
- Los cargos gerenciales no son descritos ni evaluados, por lo que se desconoce su perfil y los requerimientos para su desempeño.
- No se determinan las diferencias de responsabilidad y complejidad entre los cargos; no hay criterios idóneos para asignarles remuneración.
- Se desconocen los factores e indicadores de una buena gestión.
- Los cargos gerenciales están sujetos al llamado "sistema del botín".
- Excesiva individualidad en los gerentes, en perjuicio del trabajo en equipo.
- Predominio de la subjetividad y de la intuición en la toma de decisiones.
- Vulnerabilidad frente al tráfico de influencias.
- Resistencia ante los consejos y recomendaciones de especialistas.
- Temor a la delegación de autoridad hacia sus colaboradores.
- Predominio de expresiones externas de *status*.
- Deficiente concepción de las prioridades.
- Deficiente capacidad para enfrentar situaciones y problemas.
- Carencia de experiencia.

- Escaso conocimiento de las normas jurídicas que condicionan sus decisiones.
- Limitadas capacidades y habilidades para comprender la conducta humana, así como para motivar al personal.
- Insuficiente formación en materia de tecnología administrativa relevante.
- Insuficiente preparación para actuar en un marco de escasez de recursos y para negociar con actores intra y extraorganizacionales.
- Ausencia relativa de un sentido de previsión y de pensamiento estratégico.

Lo anterior abre la posibilidad de plantear una nueva concepción en la percepción de los servicios (cambio cultural), en donde es necesario incentivar y contribuir al proceso de administración de calidad en los servicios que el Gobierno ofrece y fomentar la expedita realización de las funciones encomendadas; todo esto a través de la instauración de programas de rendición de cuentas que garanticen una administración moderna, eficaz y sensible a las demandas del público ciudadano.

Hoy, la competitividad dentro y fuera de las organizaciones públicas es la única manera de sobrevivir en un mercado abierto y altamente competido, por lo que la calidad de los bienes y servicios, así como los precios, son la principal garantía de éxito y la forma más efectiva de enfrentar los retos de la globalización económica, tecnológica y financiera del nuevo siglo. Esto deberá propiciar la introducción y consolidación de novedosas formas, técnicas, valores y principios que permitan transformar y modernizar las estructuras institucionales a través de estrategias gerenciales, reingeniería organizacional y mapeo de procesos entre otros, pero sobre todo de la instauración de procesos de mejora continua y capacitación para lograr la profesionalización en la función pública y alcanzar así evaluación clase mundial en la prestación de servicios públicos.

Una calidad total entendida como la adecuación del bien o servicio para el uso que tendrá y la premisa de cero defectos, son elementos imprescindibles para el mejor funcionamiento de las instituciones de la administración pública en México.

#### 4.6.1 MÉTODOS DE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL PARA LA CALIDAD TOTAL.

La implementación de un modelo por administración por calidad para el desarrollo del diagnóstico organizacional debe considerar como elementos básicos para su estructuración: definición de políticas, actualización de organización, información confiable oportuna y transparente, estandarización de controles, aseguramiento de calidad, mantenimiento y mejora a nivel funcional, recursos humanos capacitados, y planes a futuro.

**Cuadro No. 14**  
**DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL**



Fuente: Elaborado por Juan Montes de Oca M.

El proceso del diagnóstico organizacional deberá considerarlas siguientes categorías:

1. *Liderazgo*: Se refiere al sistema de liderazgo, valores, expectativas y responsabilidad pública.
2. *Planeación Estratégica*: Mide la efectividad de la planeación, estrategia del negocio así como el despliegue de los objetivos, con un fuerte enfoque en el cliente y en los requerimientos operacionales de buen desempeño.
3. *Enfoque al cliente y al mercado*: Es la forma en que la compañía determina los requerimientos y expectativas del cliente y determina su grado de satisfacción.
4. *Información y análisis*: Es el punto principal que alimenta la información necesaria para administrar efectivamente el negocio hacia la mejora.
5. *Enfoque en el recurso humano*: Examina la manera en que la fuerza de trabajo se desarrolla, utiliza y considera la promoción de un ambiente de alta participación y desarrollo personal y organizacional.
6. *Administración del proceso*: Está categoría busca un diseño efectivo, orientación a la prevención, evaluación para la mejora continua y relaciones adecuadas con los proveedores.

Cuadro No. 15

**MODELO DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y CALIDAD**



Fuente: Elaborado por Juan Montes de Oca M.

Los resultados obtenidos a través de las herramientas de diagnóstico se evalúan en comparación de las características propias de un sistema de Administración por Calidad Total. La nueva gestión pública, integra un abanico de posibilidades para la calidad en los procesos de modernización gubernamental.

“Con la denominación de Gestión Pública se hace hoy referencia a una nueva disciplina, sustitutiva de las más tradicional Ciencia de la Administración, que tiene por objeto el estudio de los problemas más acuciantes de las administraciones públicas de los Estados contemporáneos. En este ámbito autónomo de reflexión y análisis, permite una multiplicidad de enfoques de tan extenso complejo objeto de conocimiento.”<sup>550</sup>

<sup>550</sup> Bañón, Rafael, Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, p. 347.

La actuación pública está condicionada por aspectos como la situación internacional; el ambiente político; las formas tradiciones y motivaciones de participación social; las disponibilidades de recursos; las capacidades técnicas y la disponibilidad de tecnología; la información y su manejo; las capacidades humanas, su integración; las orientaciones a innovar, entre otros aspectos de comportamiento lo que integra la agenda para enfrentar los cambios hacia un institucionalismo reconciliador entre Gobierno y sociedad, mediante sistemas novedosos de calidad en los servicios y certificación de los procesos en las organizaciones burocráticas.

Los problemas de calidad de países como México fueron provocados por muchos años de economía cerrada y la consecuente falta de competencia que enfrentaban las organizaciones mexicanas.<sup>551</sup> Una vez que la economía se abrió, el país se encontró de pronto en medio de un mundo altamente competido y se vio forzado a mejorar rápidamente la calidad de sus servicios.<sup>552</sup>

Los sistemas de calidad son el conjunto de normas con mayor reconocimiento mundial para implantar sistemas de calidad que aseguren el cumplimiento exacto de los requisitos demandados por clientes o usuarios.

No hay institución u organización competitiva en el mundo que no cuente con un sistema de calidad implantado para mejorar sus procesos y asegurar el cumplimiento de los requerimientos demandados por los clientes.

En contraste, las instituciones de Gobierno suelen ser tradicionalmente consideradas por la ciudadanía como organismo burocrático, ineficiente y corrupto. Muy pocos ciudadanos ligarían las palabras Gobierno y calidad, pero al mismo tiempo se tienen que reconocer los esfuerzos de todo el mundo por cambiar este destino. La historia del Gobierno Federal Mexicano, tiene una larga

---

<sup>551</sup> Crf. Cantú, Delgado Humberto, *Desarrollo de una Cultura de Calidad*, McGraw Hill, México, 1997.

<sup>552</sup> Gutiérrez, Julio, *Mexico's Total Quality Effort*, *Quality Progress*, May. 1994.

lista de programas para mejorar su funcionamiento y ampliar la capacidad de los servicios de sus instituciones<sup>553</sup>. Estos programas contemplan mejoramientos en todos los rubros: calidad de servicios, participación y atención ciudadana; regulación y simplificación de trámites, proceso de mejora continua, modernización tecnológica entre otros.

La incorporación de medios del desarrollo científico al campo de la organización y gestión del Estado determina la existencia de innovaciones constantes en sus procesos y capacidades, sin embargo, este arribo a nuevos métodos no siempre es de carácter automatizado, sino obedece a una secuencia de desarrollo, consolidación y necesidad de transformación de sus esquemas operativos, por lo cual se requiere como premisa la consolidación de un método, o al menos su aplicación extensa con resultados probados para el objeto de su creación, de ahí que uno de las principales herramientas de la modernización, además de la incorporación de sistemas computarizados, es la simplificación administrativa.

Desde este enfoque puede señalarse a la simplificación como el esfuerzo de dar consistencia, lógica, sencillez, agilidad y economía a la administración pública como una de las medidas necesarias para arribar a un Estado adaptable a las necesidades sociales y al proceso de evolución que marcan los cambios en el contexto mundial.

Entre los rubros asignables a la simplificación dentro del campo de la administración, están fundamentalmente los siguientes:

1. La procuración de procesos lógicos, sencillos y consistentes, capaces de ofrecer gestiones eficaces y un uso óptimo de recursos que redunde en un propósito central denominado productividad.

---

<sup>553</sup> Un ejemplo es el *Programa de Modernización de la Administración Pública* inscrito en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

2. La racionalización de las organizaciones en cuanto a su evolución institucional, solidez de sus objetivos, consistencia de su misión y capacidades de permanencia y justificación en el tiempo y el espacio.
3. La coherencia y concatenación de las distintas funciones de la organización en correspondencia directa con sus objetivos primarios.
4. El mantenimiento de la organización en un proceso de adaptación frente a los cambios de su entorno, principalmente frente a la evolución de la ciencia y de los avances tecnológicos.
5. En el campo de la administración pública, un adecuado enlace entre Gobierno y comunidad a partir de las funciones del Estado y los cauces de gestoría y servicios que se brindan a la comunidad.

Según puede apreciarse, la tarea de innovar campos administrativos del Estado, puede efectuarse mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología y el aprovechamiento de los principios de la simplificación administrativa como uno de los posibles medios de actualización y tecnificación, estos avances tienden a expandirse en rubros sustantivos de la gestión pública principalmente en los renglones siguientes:

1. Consolidación de sistemas de organización adaptados a las actuales condiciones sociales, políticas y económicas del Estado.
2. Como vía de actualización de los esquemas de gestión del sector público.
3. Como instrumento para la innovación y mejoría en la prestación de servicios públicos.

4. Como medio de investigación científica y tecnológica aplicada al desarrollo organizacional del sector público.

Dentro del campo de las ciencias administrativas la simplificación está referida al conjunto de acciones planeadas, cuya misión consiste en aportar elementos de análisis y cauces de acción para reducir, controlar o erradicar la complejidad de uno o diversos procesos de las organizaciones o del funcionamiento de alguno de sus componentes. Desde esta perspectiva toda acción encaminada a dar mayor coherencia, consistencia, sencillez, simplicidad, eficiencia, y economía dentro de una organización es por sí o por sus alcances una acción simplificadora.

Reconociendo que las organizaciones atienden funciones de carácter sustantivo, adjetivo y técnico principalmente, y que la mayor parte de ellas se refieren a una función de carácter administrativo, todo componente organizacional y funcional que presente signos de ser controlable, verificable, cuantificable, comparable y reproducible es sujeto normal de la simplificación. Con ello se significa una posibilidad abierta para la realización de estudios de factibilidad de la simplificación, cuyos límites van a estar determinados por los propios mecanismos jurídicos y administrativos de regulación del sistema global, dicho en otras palabras, un factor de exclusión de las acciones simplificadoras es el hecho de que ninguna acción de simplificación debe atentar contra la misión institucional de la organización, siempre que ésta se erija en mecanismo de preservación del sistema.

#### **4.6.2 CERTIFICACIÓN DE PROCESOS PARA DEFINIR LA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO.**

En los últimos años, las instituciones gubernamentales han comenzado a adoptar las normas certificación ISO 9000 para implantar sistemas de calidad como medio para mejorar la eficiencia de sus procesos de trabajo. Una de las ventajas evidentes de estos sistemas es el mejoramiento continuo y la normalización de los procesos de trabajo para responder a las demandas de los ciudadanos o usuarios

de los servicios. También se logran otras ventajas como la evaluación sistemática de tercera parte y la validez internacional de las certificaciones ISO. Sin embargo, los resultados de la aplicación de sistemas de calidad ISO 9000 en las instituciones gubernamentales no han sido evaluadas sistemáticamente y por lo tanto se requiere de un análisis y evaluación confiable de los resultados de los sistemas en la administración pública.

La administración del presidente Vicente Fox ha apoyado la implantación de sistemas de calidad en el sector público.<sup>554</sup> Con la alternancia en el Gobierno Federal, los mexicanos están esperando una profunda transformación del sector público y resulta muy importante si los sistemas representan un camino viable para ayudar con este propósito.

En los últimos años el concepto moderno de calidad se ha visto revolucionado por las ideas de valor añadido para superar las expectativas de los clientes, o alcanzar la excelencia o la calidad total a favor del cliente o consumidor. Ahora se trata de ir más allá de los atributos tangibles de un producto o servicio tales como durabilidad, eficacia, confiabilidad y resistencia para incorporar atributos intangibles que crean un valor agregado a los productos o servicios, tales como prestigio, seguridad, bienestar y otros beneficios que pueden constituir una mejor calidad de vida para quien recibe ese valor agregado.

Desde la perspectiva de una organización, el compromiso con la satisfacción del cliente, del usuario o consumidores, la obliga a tener una concepción sistemática de la calidad que abarque además de las consideraciones relacionadas con el producto o servicio: la estructura o conjunto de procesos que lo generan, el personal que los opera; el diseño que los gesta y, la filosofía o cultura de calidad que tiene la organización. Todos estos elementos deben incorporarse en un

---

<sup>554</sup> Muñoz, Gutiérrez Ramón, *Pasión por un buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox*, DISEM, México, 1999.

sistema de calidad a fin de que la organización pueda cumplir con sus compromisos.<sup>555</sup>

## Cuadro No. 16

### CALIDAD EN SOCIEDADES MODERNAS

| DIMENSIONES DEL CONCEPTO DE CALIDAD   | APLICACIONES EN LOS SISTEMAS  |
|---|---|
| <b>Calidad de bienes:</b><br>Requerimientos de calidad de productos o servicios.      | Capacidad de los satisfactores en sus aspectos o atributos medibles y contractuales.  |
| <b>Calidad operativa:</b><br>Requerimientos de calidad en los sistemas de producción. | Capacidad de los sistemas de producción para cumplir requerimientos de costos, tiempo de entrega, servicio y calidad.                     |
| <b>Calidad ambiental:</b><br>Requerimientos de sustentabilidad.                       | Capacidad de los sistemas de producción y las organizaciones para cumplir requerimientos de protección y conservación del medio ambiente. |
| <b>Calidad de vida:</b><br>Requerimientos de habitabilidad, concordia, desarrollo.    | Capacidad de las organizaciones para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las organizaciones y en las comunidades.         |

Fuente. Elaboración propia con base en información de ISO 9000 en la Administración Pública en México, p. 2.

Un sistema de calidad es un conjunto de procesos organizados para lograr que los productos o servicios cumplan los requerimientos de los clientes, consumidores, o usuarios. Las normas ISO 9000:1994 definen al sistema de calidad como:

*“La estructura organizacional, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para implantar la administración de la calidad...”*<sup>556</sup> Los requisitos de los sistemas de calidad establecidos en los estándares ISO 9000 están *“...orientados principalmente para lograr la satisfacción del cliente, previniendo la no conformidad en todas las etapas desde el diseño, la producción y el servicio”*<sup>557</sup>

<sup>555</sup> Zaid, Gabriel, *Cultura y Calidad*, Letras Libres, Enero 2000, pp16-18.

<sup>556</sup> Norma ISO 8402:1994. IMNC; México, 1995, p. 11

<sup>557</sup> Norma ISO 9001:1994. IMNC, México, 1995, p. 2.

## Cuadro No. 17

### SISTEMAS DE CALIDAD

| ELEMENTOS COMUNES DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD |  |
|--|--|
| 1. Cultura de calidad                        | 14. Planeación estratégica                 |
| 2. Necesidades del consumidor                | 15. Enfoque de sistemas                    |
| 3. Educación y capacitación                  | 16. Información /comunicación              |
| 4. Control del proceso                       | 17. Planeación del proceso                 |
| 5. Trabajo en equipo                         | 18. Metas del mejoramiento                 |
| 6. Interacción entre departamentos           | 19. Control de proveedores                 |
| 7. Compromiso de la alta dirección liderazgo | 20. Comité de calidad                      |
| 8. Solución de problemas                     | 21. Políticas de calidad                   |
| 9. Medición de la calidad                    | 22. Auditorias del sistema de calidad      |
| 10. Prevención de defectos                   | 23. Recompensas y reconocimientos          |
| 11. Métodos de supervisión                   | 24. Crecimiento con rentabilidad económica |
| 12. Diseño del producto                      | 25. Constancia para la competitividad      |
| 13. Procedimientos de calidad                | 26. Misión y visión                        |

Fuente: Humberto Cantú Delgado, Desarrollo de una Cultura de Calidad, McGraw-Hill, México, 1997/Los expertos analizados fueron Deming, Juran, Feigenbaum, Crosby, Shingo, Taguchi, Mizuno, Oakland y Peters.

En la versión 2000 de las normas ISO 9000, la gestión en la calidad incluye *“las actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad.”* Y el concepto de sistema de calidad es sustituido por el de sistema de gestión de calidad o *“sistema para establecer la política de calidad y los objetivos de calidad y para la consecución de dichos objetivos”*.<sup>558</sup>

<sup>558</sup> ISO/TC 176 N525, *Sistemas de Gestión de Calidad –Principios y Vocabulario*. ISO/DIS 9000, 2000-02-01.

#### 4.7 SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

De forma general, evaluar el desempeño y los resultados es medir, continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de una organización, de un programa o de un proyecto, más aún, la evaluación del desempeño en el sector público federal tiene el propósito de retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población.<sup>559</sup>

Debido a que en el gobierno no existe un indicador equivalente que resuma toda la información relacionada con el quehacer gubernamental y, desde luego, las utilidades carecen de sentido cuando se trata de medir la actividad pública y, como de facto, existen muchas maneras de evaluar su funcionamiento.

A partir de 1988, se han aplicado instrumentos denominados convenios de déficit/superávit para evaluar el desempeño, los cuales establecen metas a indicadores financieros, especialmente en momentos de crisis, éstos fueron utilizados para identificar por incumplimiento a funcionarios de entidades paraestatales; sin embargo, en el diseño de dichos convenios se soslayó el uso de indicadores del desempeño, limitándose a indicadores de finanzas públicas.

De hecho, cuando la economía comenzó a superar la crisis de finales de 1994, se intentó mejorar la calidad de los indicadores, para evaluar el desempeño del sector público federal, en 1996 se iniciaron proyectos piloto en los sectores de educación, salud y trabajo,<sup>560</sup> concluyendo que en todos los casos los resultados

---

<sup>559</sup> Chávez, Presa Jorge A., *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*, FCE, México, p. 205.

<sup>560</sup> Los proyectos se dirigieron a los siguientes programas: Programa IMSS-Solidaridad; Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT); Programa de Vacunación Universal; Programa de Manejo Efectivo en Casos de Diarrea; Programa del DIF- Desayunos Escolares, y Programa de Telesecundaria. También se aplicaron proyectos piloto a dos unidades responsables:

preliminares fueron exitosos, porque se detectaron áreas de oportunidad para mejorar la operación.

El SED es un instrumento para evaluar periódicamente el desempeño y los resultados que, en beneficio de la sociedad, logra la administración pública federal.

El Sistema de Evaluación del Desempeño se integra con cinco elementos:

***a) Indicadores.***

Son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso son los que miden el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales, mediante las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión y objetivos.

Los Indicadores son importantes, no sólo para las dependencias globalizadoras, sino también para los responsables de las entidades y dependencias que los emplean, pues le permitirán evaluar en qué medida están cumpliendo la función que se les ha encomendado, en este contexto, los Indicadores Estratégicos, miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y, que son la base para la rendición de cuentas.

Los Indicadores constituyen el alma del SED porque proporcionan a los servidores públicos el rumbo hacia donde deben dirigirse, así como información acerca de los logros y la velocidad con la que se ha avanzado.

### **b) Convenios de Desempeño.**

Son compromisos públicos establecidos frente a la sociedad, donde se determinan las metas de los Indicadores que son incluidos en los Convenios atendiendo a una discriminación efectuada por los ejecutores para responder por los programas, proyectos y actividades encomendadas.

Los Convenios señalan también los factores que puedan afectar positiva o negativamente los resultados, así como los criterios de ponderación de los mismos, resultan una herramienta que puede ser útil para mejorar el desempeño de las dependencias y entidades, lo cual depende de la calidad de los Indicadores y de la precisión de los factores.<sup>561</sup>

### **c) Encuestas a Beneficiarios.**

Son parte valiosa del SED pues dan como resultado información cualitativa que complementa la información de los Indicadores, pues tienen como objetivos:

- a) obtener información directa de la ciudadanía;
- b) conocer la opinión de los Beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos y
- c) realimentar a los ejecutores acerca de la efectividad de los programas, proyectos y actividades gubernamentales.

### **d) Auditorias de Resultados.**

Para garantizar que la información que alimenta al Sistema de Información Ejecutivo (SIE) sea confiable, se deben realizar *Auditorias de Resultados* que validen la calidad de las bases de datos, pudiendo dichas auditorias ser aplicadas

---

<sup>561</sup> En la medida que el SED proporcione información fidedigna acerca del desempeño de las unidades responsables, los convenios podrán perfeccionarse.

periódicamente por empresas privadas o expertos a las unidades responsables de la APF, a programas clave y, de manera aleatoria, al resto de los programas, gracias a la información que proporcionarán la SED.

**e) Sistema de Información Ejecutivo (SIE).**

Es un programa de cómputo que contiene todos los datos proporcionados por los ejecutores acerca de las metas y objetivos, el éxito del SIE depende de manera directa de la calidad de la información y de la oportunidad y veracidad de la misma, es indispensable que los ejecutores la actualicen, la procesen periódicamente.

La importancia de la medición de los resultados y del desempeño en el marco de los procesos de modernización se pone de relieve en las siguientes afirmaciones:

La introducción de métodos de evaluación, la contratación con el sector privado y la gestión por resultados –la problemática del control de la gestión- constituyen un “leit motive” de la modernización de la gestión pública en Francia, desde hace treinta años.<sup>562</sup>

Un sistema de administración del desempeño, o administración por resultados, requiere los siguientes elementos:

- Un marco de referencia (plan operativo anual, contrato de acción o contrato de progreso, contrato de gestión, documento de gestión a mediano plazo u otro equivalente).
- La definición de las metas y los resultados esperados.
- Los criterios de medición de esos resultados.

---

<sup>562</sup> Naulleau, Gérard, *La Mise en Ceuvre du Control de Gestion dans une Organisation Publique: Réussir I, Appropriation par les Auteurs*, ponencia presentada en el 25° Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, IICA, Atenas, Grecia, julio de 2001.

- Informes periódicos sobre la aplicación de los criterios y la medición de resultados.
- Desarrollo y aplicación de costos directos e imputados para cada unidad de gestión.
- Reuniones periódicas de los funcionarios de todos los niveles jerárquicos para analizar el sistema.

Es frecuente, que aún con estos elementos, los ejecutivos en la línea no le den mucha importancia a la medición de la ejecución como tarea permanente. Están demasiado ocupados. Por ello habría que agregar como otro factor adicional, el siguiente:

- La disposición y voluntad de todos los funcionarios de la estructura para medir los resultados de sus acciones, como el principal instrumento de evaluación del desempeño y la eficacia.

La experiencia ha demostrado que el sistema de medición de resultados es ampliamente aceptado en el sector público cuando está ligado claramente a un propósito de mejorar la actuación de la organización y no a un mecanismo para disminución de los recursos disponibles para esa organización.

Nueva Zelanda es posiblemente el país en el cual se ha avanzado más en el sistema de gerenciamiento mediante la medición del desempeño y de los resultados en el sector público.

Existe un estudio reciente en Nueva Zelanda que es ilustrativo<sup>563</sup>.

En las entrevistas efectuadas por un experto sobre las actitudes de los altos funcionarios, respecto del sistema, se obtuvieron tres tipos de respuesta:

---

<sup>563</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización Administrativa: Propuestas para una Reforma Inaplazable*, Colegio Mexiquense-UNAM, México, 2004, pp. 253-257

- Los fanáticos del sistema que sostienen que hay que seguir avanzando que la medición del desempeño y los resultados no ha ido tan lejos como es deseable y posible.
- Los escépticos-pragmáticos, que lo consideran como una moda gerencial y sólo un punto de partida para saber qué representan realmente las mediciones.
- Los incrédulos activos, que creen que un énfasis excesivo en la medición, pasa por alto lo que es esencialmente un trabajo de relaciones en un entorno político. Tales mediciones sirven de distracción al verdadero trabajo y corren el riesgo de que se delegue a los auxiliares, y que el alto funcionario no haga su tarea de evaluación.

El sistema neocelandés de gerenciamiento mediante la medición del desempeño y los resultados permite definir el papel y la responsabilidad de cada funcionario, genera transparencia en la información, y se obtiene una contabilidad de costos imputados (*Acerval Accounting*).

Hay que reconocer, sin embargo, que la transparencia tiende a privilegiar los resultados demostrables ante un auditor, en lugar de aquellos resultados que tal vez sean más importantes pero que no son fáciles de medir. Es posible que la medición acentúe excesivamente los resultados planeados y no los que pedieron haberse obtenido en la realidad.

#### 4.7.1 EVALUACIÓN Y AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.

Ante la exigencia de la ciudadanía de que sus gobiernos utilicen con eficiencia los recursos que administran, y rindan cuentas de ello, las instancias de auditoría y control se han abocado al estudio y desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan dar respuesta objetiva a esta demanda.

Los avances tecnológicos del mundo globalizado confirman que esta exigencia no es privativa de un país o continente porque aquellos facilitan el conocimiento e intercambio de herramientas modernas de control y evaluación para cumplir con el objetivo deseado.

En la actualidad, la exigencia de los ciudadanos y de los administradores públicos de excelencia va más allá; ahora se busca que las administraciones públicas cumplan con su razón de ser, con su misión, y que lo hagan eficaz y eficientemente.

Sin embargo, de nada serviría cumplir con estos requisitos de eficacia y eficiencia si no se evalúa la efectividad en la utilización de esos recursos, efectividad que solo puede reflejarse en el aprovechamiento óptimo.

En concordancia con estos objetivos, la Secretaría de la Fundación Pública ha puesto énfasis en el uso de auditorías integrales y de desempeño, aprovechando los avances y las técnicas más depuradas en la materia, tanto del extranjero como de México.<sup>564</sup>

Así, la auditoría con enfoque integral y de desempeño no sólo se propone detectar deficiencias o irregularidades. Su mayor valor estriba en las recomendaciones que

---

<sup>564</sup> Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, FCE-SFP, México 2005, p 206

el auditor promueve para la solución de la problemática, las cuales deben inducir a la mejora.

Para ello, el auditor gubernamental deberá:

- Identificar la principales causas de las desviaciones.
- Determinar las repercusiones que pueden tener las desviaciones, en el corto y largo plazo, para el logro de los objetivos institucionales.
- Definir, conjuntamente con los responsables de la operación y de la alta dirección, las acciones correctivas o de mejora que se requieren.

Los resultados obtenidos con este tipo de auditoria, además de proporcionar a la sociedad mayor certidumbre sobre la utilidad y el quehacer de las dependencias, permite a los responsables de estas la toma oportuna de decisiones para reorientar, ajustar o incluso cancelar programas y proyectos, en función de su impacto en la población a la que están dirigidos.

Ante la importancia que tiene para el Gobierno Federal la rendición de cuentas, la SFP consideró la auditoría de desempeño como una herramienta útil para medir el logro de objetivos y metas institucionales conforme a las políticas y los planes gubernamentales, así como el grado de eficiencias de los procesos y el costo/beneficio de las operaciones, facilitando la toma de decisiones para reorientar o cancelar programas y proyectos de gobierno, a la luz de su impacto.<sup>565</sup>

En la nueva práctica administrativa de la SFP, tanto los órganos internos de control como los delegados, subdelegados y comisarios públicos, propietarios y suplentes, integrados en la figura de órganos de vigilancia y control (OVC), tienen un rol fundamental para maximizar el beneficio de este nuevo diseño institucional y consolidar una óptima relación entre la SFP y el resto de la APF.

---

<sup>565</sup> Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno...*, op. cit, p. 208

Sin embargo, al principio de Administración, la orientación y el desempeño tradicional de las OVC no parecían estar acordes con los nuevos retos del Gobierno Federal.

*El diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea que “los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se carece de mecanismos que permitan controlar y mejorar los procesos, de sistemas de trabajo y organizaciones para transportar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos y se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas irreparables de recursos.”<sup>566</sup>*

Este conjunto de acciones, vinculadas básicamente con la necesidad de privilegiar la función preventiva, sembró en los órganos internos de control la idea de encontrar un nuevo enfoque que permitiera a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo responder al planteamiento de PND 2001-2006.

---

<sup>566</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 144

Que refiere la necesidad de *“transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que concentre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorias dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener”*<sup>567</sup>

#### **4.7.2 EVALUACIÓN CIUDADANA DEL SERVICIO.**

La participación ciudadana en la esfera administrativo-gubernamental es relativamente reciente a nivel mundial, su aparición registra apenas dos décadas en países desarrollados. En el caso mexicano se había limitado a la fiscalización de los recursos públicos federales destinados a la construcción de obras públicas.

La participación ciudadana puede darse en el diseño, la implementación y la evaluación de la gestión pública. Este mecanismo se ubica en la última modalidad y consiste en brindar a la ciudadanía un nuevo medio institucional para calificar, en una escala de cero a 10 y mediante un mecanismo de voz con bajos costos de transacción como los cuestionarios anónimos de salida, las características o atributos más importantes del trámite o servicio que el Gobierno le acaba de proporcionar; oportunidad, trato, transparencia, información sobre costos, horarios y requisitos, así como la funcionalidad y comodidad de las oficinas de atención.

De ahí que la evaluación ciudadana sea una forma de empowerment al ciudadano (lograr que el ciudadano se haga del poder, lo que se ha dado en llamar “empoderamiento”), cuyos resultados se traducen en una calificación promedio del servicio recibido y que se hace del conocimiento del prestador de servicios para que, a partir de las calificaciones promedio que los usuarios asignan a cada

---

<sup>567</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 146

atributo y sus planteamientos, constituya un incentivo o resorte para detonar una mayor y mejor capacidad de respuesta del prestador de servicios.<sup>568</sup>

Este mecanismo, aplicado a expertos, inversionistas y público en general, llevado a que organizaciones no gubernamentales como *Transparency International* hayan conseguido que los gobiernos incorporen prioritariamente en sus agendas el tema de la corrupción. El ranking de las calificaciones anuales otorgadas a cada país constituye un poderoso incentivo para la actuación de los gobiernos en el combate de ese flagelo.

Por último, involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia significa, por un lado, hacer conscientes a los ciudadanos del enorme poder que tienen para ayudar a romper un eslabón de la cadena de la corrupción y, por el otro, lograr su participación en la construcción de una cultura de transparencia y cambiar los referentes culturales y sociales que permiten que la corrupción siga siendo parte de la vida cotidiana de los mexicanos.

---

<sup>568</sup> Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno...*, op. cit, p. 281

## CONCLUSIONES GENERALES

El deterioro progresivo de las administraciones públicas en el mundo, obligó a ampliar la dimensión formal de las organizaciones hacia horizontes valorativos, ya que se sostuvo que el problema de las estructuras gubernamentales radicaba principalmente en la falta de capacidad de los funcionarios tradicionales en torno al trabajo burocrático que desarrollaban. Convirtiendo a la administración pública en un aparato ineficiente, rígido, sometido a intereses sectoriales, colonizado por los partidos políticos y carente de probidad.

En los años ochentas, la tendencia mundial de la nueva gestión pública se centro en mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía, mediante la preparación del servidor público, así como en la implementación de políticas públicas con una estricta disciplina fiscal, y la instauración de un sistema de transparencia basados en programas continuos de rendición de cuentas.

Bajo esta perspectiva la administración pública adoptó nuevas técnicas, métodos y estrategias que solo se utilizaban en el sector privado, con el objetivo de insertar una cultura basada en la eficacia y efectividad, para mejorar el desempeño en el servicio público y recobrar la confianza de la ciudadanía en los procesos administrativos de gobierno.

La nueva gestión pública debe asumir la formación de nuevos grupos administrativos con la capacidad inmediata de respuesta a los requerimientos de una ciudadanía cada vez más organizada e informada, que exige con todo derecho los beneficios de su contribución fiscal.

En México, la accidentada trayectoria del proceso de reforma administrativa condujo finalmente en los años 80's al reduccionismo estructural, concentrando en la dimensión formal de los organigramas, debido principalmente al aumento

desordenado del aparato administrativo, al excesivo gasto público y al incremento de las entidades paraestatales que se dio durante el sexenio de Luis Echeverría

La reforma administrativa de este gobierno (1970-1976), no logró un cambio institucional que permitiera hacer más eficiente la función pública. La pretendida ampliación de los controles provocó, un aumento del papeleo, que aún teniendo una utilidad práctica en los procesos administrativos, al ser el único medio de información y comunicación, se convirtió en una justificación subjetiva del retraso y la lentitud en la atención a los servicios que se prestaba a los ciudadanos.

El periodo presidencial de José López Portillo se caracterizó como nepotista, desmesurado y extravagante donde el exceso de gasto y la disposición de recursos no había tenido precedentes en los sexenios anteriores.

Con el fin de recuperar los apoyos perdidos y de reencauzar institucionalmente a la oposición independiente alentada por el gobierno anterior, se impulsaron tres acciones relevantes: un amplio programa de beneficio social, una reforma política y una ambiciosa reforma a la administración pública que no fue lo suficientemente profundo y, en algunos casos, incluso fue revertido, como la simplificación de los trámites administrativos en donde se instituyó la “reforma de ventanilla”, con resultados limitados, pues no se contaba con las condiciones de coordinación y la formación de funcionarios para dar respuesta eficiente a las demandas ciudadanas, así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se le asignaron funciones de gasto que pertenecían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las que le fueron reintegradas en el sexenio 1988 -1994.

Durante la década de lo 90's se comparte absolutamente la idea del rol estratégico que cumplen los niveles directivos de la Administración Pública en el proceso de modernización del aparato gubernamental.

Con Miguel de la Madrid, el redimensionamiento de las instituciones, se hacen evidentes, los criterios y sesgos empresariales que tienden a invadir el campo de lo público. Incluso nuevamente como en el sexenio de José López Portillo se enjuicia la capacidad intrínseca de la administración pública para administrar con honradez, eficiencia, eficacia y transparencia los recursos gubernamentales.

Un solo tema en la agenda gubernamental dominó parcialmente las políticas de gestión pública: el combate a la corrupción. Este tema contó con la promoción directa del Presidente; si bien las razones de tipo político tuvieron gran peso en la decisión para contrarrestar en el gobierno, la imagen negativa generada por los excesos en la gestión de José López Portillo, no se puede soslayar el hecho de que el país tuvo un avance sustancial en materia de control, gracias a la creación de la Secretaría de la Contraloría, instancia que inicia el paulatino proceso de modernización gubernamental y de un lento combate a la corrupción en el sector público federal.

Desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid empezó un debate, y finalmente un conjunto de acciones encaminadas a reducir el aparato gubernamental, lo que se acentuó con la crisis económica y el acelerado crecimiento de la inflación, más que por una conciencia real de la necesidad de reformas en la gestión pública.

Ante la situación económica, el gobierno de Miguel De la Madrid dio prioridad al control de la crisis y a la aceleración en el cambio de modelo económico.

Durante el periodo de Salinas de Gortari, y a pesar del espíritu reformista de la época, no hubo avances significativos en cuanto a gestión administrativa. El presidente Salinas concentró sus esfuerzos políticos en acuñar y dar legitimidad e impulso al Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. La necesidad de lograr este acuerdo alentó otro tipo de reformas ante la necesidad

de negociar los apoyos requeridos por parte de diversos grupos con capacidad de presión política.

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo ocurrió una presión muy fuerte por parte de la OCDE para implementar cambios en la gestión pública de México, pero aún así no se logró que éstos tuvieran un papel predominante en la agenda política y los resultados fueron muy limitados, máxime que la gestión se centró en superar los estragos de la crisis de 1995 y reiniciar el crecimiento económico que, además, tuvo que revertir el decrecimiento padecido en ese mismo año.

El camino recorrido desde el intento de reforma administrativa a mediados de los años setenta hasta la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Desarrollo Administrativo y ésta a su vez en Secretaría de la Función Pública, y los mecanismos de control y auditoría surgidos en todos estos años, además de la Contraloría Social, se han convertido en cimientos importantes para emprender la constitución de una nueva gestión pública que responda de frente a las exigencias en el mundo globalizado y a una sociedad crecientemente crítica y participativa, que exige mejores bienes y servicios provenientes del sector público, y un manejo honesto de los recursos económicos y materiales.

Con el *Gobierno del Cambio* de Vicente Fox, la democracia propició, un reacomodo de poder en el país y el surgimiento de nuevas visiones políticas encontradas. Por principio, la separación de poderes restó capacidad al ejecutivo para el control en la aplicación de las decisiones.

Bajo esta perspectiva, con la implementación de la Nueva Gestión Pública en las actividades administrativas del gobierno, se abre una inmensa potencialidad para fortalecer las transformaciones en las múltiples dimensiones de la Administración y, a la vez, para enfrentar con éxito los procesos de modernización que demanda el siglo XXI.

El informe del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de la ONU establece en la Declaración del Milenio que para lograr el objetivo de un mayor desarrollo económico se requiere una administración pública eficiente y eficaz que dependa de estructuras institucionales que funcionen correctamente y de funcionarios públicos capacitados, dedicados y altamente motivados.

La nueva gestión pública hace énfasis en que la mayoría de los procesos y funciones del sector público debe estar completamente exenta de razones de tipo político que alejen los resultados de la mayoría de la población y reducen en conductas ilícitas y constantes conflictos de intereses.

La gestión pública moderna contempla la necesidad de un “Estado inteligente”, que haga las cosas eficientemente y que tenga la capacidad y la flexibilidad necesarias para adaptarse a un entorno cambiante y cada vez más competitivo, dando respuestas a nuevas situaciones y apoyando estrategias para ayudar a desarrollar procesos de estabilidad para los mercados, con la fuerza suficiente para matizar situaciones de desigualdad e imponer y hacer valer reglas claras.

Eliminar el rezago en los procesos de modernización administrativa, incluye desterrar la corrupción, implementar el servicio civil de carrera, ampliar la base tributaria, poner las nuevas tecnologías al alcance de los servidores públicos y al servicio del ciudadano, adaptar algunos de los procesos de sector privado para efficientar al sector público con base en la entrega de resultados, la autosustentación de los procesos y el aporte de los valores como parte sustantiva del capital cultural, social, institucional y ambiental.

De hecho, la desburocratización de la Administración, así como la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, la motivación y desarrollo del funcionario, la adopción de estructuras administrativas adecuadas, la instrumentación de tecnologías pertinentes y eficaces, la resolución de la compleja

trama psicosocial de las organizaciones públicas, y tantos otros fenómenos organizacionales, son fundamentalmente procesos que están dentro de la esfera de atención de la nueva gestión pública.

Es necesario insistir en que no se puede visualizar los cambios económicos, sociales y de capacitación requeridos para hacer frente a los procesos de globalización sin un sector público que pueda adaptarse a una realidad cambiante.

La modernización administrativa del Estado requiere sumarse a los planteamientos que consideran que este esfuerzo es una exigencia para el logro de mayor equidad, concebida ésta como un valor en sí, pero también como un prerequisite para un desarrollo sostenido, cuyo objetivo principal es aumentar el bienestar y elevar la calidad de vida de todas las personas. Y en esta concepción, la nueva gestión pública juega un papel fundamental.

La coincidencia sobre esta tema radica en que la verdadera característica de la nueva gestión gubernamental es que pretende una mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo del Estado, trasladando al sector público, la lógica que ha prevalecido en la gran empresa, aunque obedeciendo a las especificidades de los ámbitos de gobierno, bajo un marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados y en el nivel de calidad de atención a la población.

La legitimidad sobre la cual se sustenta la actuación de la administración pública, se ha añadido a las exigencias de los valores de la equidad social. De hecho, la funcionalidad de la gestión pública se ha convertido hoy en una condición básica no sólo para la reforma administrativa del Estado sino también para el logro de la competitividad y del propio desarrollo económico.

El Estado en plena transformación, requiere de una inteligencia que favorezca la competitividad y permita afrontar los gigantescos desafíos contemporáneos, preparar un servidor público para un Estado fuerte, y una sociedad más

comprometida y abierta a las fronteras tecnológicas de la nueva gestión pública, para participar activa y conjuntamente ante los cambios que demanda el mundo globalizado.

Es necesario, orientar las actividades público administrativas con estructuras burocráticas sólidas, basadas en el desarrollo de pensamiento estratégico, con capacidades técnico-políticas, para percibir las nuevas señales de la realidad; para aprender de las experiencias exitosas del mundo moderno, y dar respuesta eficiente y funcional al complejo tejido social, bajo el sustento axiológico de un nuevo diseño organizacional, basado en evaluación del desempeño y un transparente sistema de rendición de cuentas.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que el éxito de los procesos de modernización administrativa del Estado dependerá en gran medida de la sensibilidad, profesionalismo, capacidad de respuesta sobre la base de la demanda social, pero sobre todo de la actitud y comportamiento de los funcionarios públicos quienes van a producir las transformaciones del accionar cotidiano de la administración pública, para saber diseñar, implementar y evaluar las nuevas tendencias de las organizaciones burocráticas modernas.

Para lograr este objetivo, es necesario el establecimiento de oficinas gubernamentales bajo un régimen de gestión por resultados, crear “sistemas automatizados de información de registro y seguimiento de trámites y servicios”, para mejorar y focalizar los programas orientados a satisfacer la demanda social mediante la realización de una agenda estratégica de problemas públicos.

Las modernas tecnologías de la información y de la comunicación están vinculadas estrechamente con todos los procesos de reforma del Estado. El crecimiento de la llamada economía del conocimiento y la información es cada vez mas objeto de atención de las políticas públicas de los países por la urgencia que existe de dotar al ciudadano de herramientas para competir en un mercado regido por la lógica de las tecnologías de la información. Éstas a la vez facilitan el

crecimiento y el desarrollo y son indispensables en los procesos educativos. La nueva gestión pública también otorga prioridad a todos aquellos programas e instituciones dedicados a modernizar los procesos del gobierno a través de las nuevas tecnologías.

Estas tecnologías de gobierno, como políticas públicas, reingeniería de procesos, calidad total, planeación estratégica y alta dirección administrativa, entre otras, integran un abanico de posibilidades para el aseguramiento de la calidad en la nueva administración pública con bases democráticas

Estas tecnologías de gobierno, permiten una mayor flexibilidad, innovación y participación, en la revalorización del papel de las instituciones de la administración pública, para la aplicación de esquemas funcionales de prestación de servicios de calidad.

La administración pública no debe ser un obstáculo para el cambio que la sociedad demanda, debe ser el eje que los impulse cuando por razones diversas la sociedad avanza lentamente o cuando sus fuerzas se oponen a las transformaciones.

La capacidad económica, social y cultural del Estado es un resultado de la eficiencia del sector público. Por ello, la modernización de la Administración Pública, debe garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos con calidad total y alto rendimiento.

La calidad total debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales y deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

Los nuevos modelos de desarrollo organizacional, no debe de ser ajenas a estas corrientes de la cultura de la calidad, sino todo lo contrario. La dirección del

cambio cultural, fincado en la calidad, la excelencia y la competitividad supone, para el rediseño institucional formar cuadros internos haciendo especial énfasis en la profesionalización permanente y mejora continua del administrador de lo público, que garantice un desarrollo de carrera mediante la capacitación, actualización y promoción con base en un sistema de evaluación por resultados y del desempeño.

En este sentido, la Administración pública debe complementarse bajo un sistema eficaz del desempeño para coordinar los esfuerzos de mejora continua de los grupos burocráticos estratégicos y profesionales que operan al interior de una organización, reduciendo al máximo costos y llegando a cero defectos para maximizar la satisfacción de las necesidades sociales.

El funcionario público moderno debe someterse periódicamente una evaluación del desempeño para identificar debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de capacitación, actualización y promoción, creando cuadros calificados y competitivos con sensibilidad de atender asuntos públicos de alta complejidad y responsabilidad cívica.

La profesionalización del servicio público es un proceso que demanda conocimiento, pericia y habilidades calificadas para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas.

En México, el Servicio Profesional de Carrera deberá constituirse en un medio efectivo para consolidar el alto desempeño estratégico del empleado público, y garantizar mediante prácticas sistematizadas mayor calidad a la ciudadanía.

El éxito de la implementación del Servicio Profesional de Carrera estará en función de sus mandos, por ello se requiere de servidores públicos con una gran capacidad de liderazgo, negociación, y trabajo en equipo.

La voz ciudadana es primordial en la implantación y operación del Servicio Profesional de Carrera; escucharla y estar atento a su reclamos requiere promover la captación permanente de opiniones, comentarios, y propuestas de los ciudadanos, mediante encuestas, buzones y el uso de centros de atención telefónica, entre otros medios.

Para ello, es necesario crear mecanismos de participación social, como son los convenios de colaboración con organizaciones ciudadanas para que constaten que el Servicio Profesional de Carrera se ejerce con transparencia, honestidad y efectividad.

El servicio profesional de carrera debe ser sometido a controles estrictos y a una mejora continua a la luz pública para hacer valer los beneficios que se desea dar a la sociedad. Asimismo, su funcionamiento debe brindarse a través del reconocimiento de la importancia de la profesionalización de los servidores públicos, pero sobre todo de los resultados generados en beneficio de la sociedad. Todo ello mediante informes periódicos dirigidos tanto a los poderes públicos como a la propia sociedad.

Sin embargo, debemos considerar que la actuación gubernamental, basada en la nueva gestión pública, está condicionada por aspectos como la situación internacional; el ambiente político; las formas tradicionales y motivaciones de participación social; la disponibilidad de recursos; las capacidades técnicas y tecnología; la información y su manejo; las capacidades humanas y su integración; y la orientación a innovar, entre otros aspectos de comportamiento, lo que integra la agenda para enfrentar los cambios hacia el nuevo rediseño de la administración pública que reconcilie la credibilidad de la sociedad en el gobierno.

La falta de credibilidad por la que actualmente atraviesa la administración pública en México, justifica por sí sola el hecho de que la ética pública haya pasado hoy a ocupar un lugar destacado en las reflexiones sobre la reforma y la modernización administrativa.

El comportamiento ético de los servidores públicos es una condición *sine qua non* para el buen gobierno.

El éxito de las reformas administrativas basadas en la implementación de la nueva gestión pública, dependerá de que los esfuerzos de modernización tomen en consideración los aspectos éticos y el buen comportamiento de los servidores públicos y principalmente de una evaluación del desempeño basada en resultados con indicadores de clase mundial, así como la implementación de una rendición de cuentas transparente y oportuna para la ciudadanía.

La vigencia mundial de la calidad en todas las actividades de producción de bienes y servicios nos ha obliga a considerar la posibilidad de crear códigos comunes para evaluar la funcionalidad de la administración pública.

El desarrollo de los modelos de calidad estandarizados es un hecho ineludible, entre ellos, el ISO 9000 que ha mostrado ventajas incuestionables, pero tendrán que superarse muchas desventajas y restricciones implícitas en la organización y contexto de las actividades de certificación del ISO. La nueva generación de normas ISO 9000:2000 está diseñada para apuntalar en todos los sectores de actividad organizada en el mundo, incluidos los gobiernos.

En México, el reto no sólo es su aplicación y divulgación de los sistemas de certificación, sino, sobre todo, su interiorización por los servidores públicos. Es necesario contar con un elevado nivel de sensibilidad colectiva que se asienta, sin duda, sobre bases de conocimientos técnicos y tecnológicos en estos procesos de certificación.

El nuevo empleado público debe interactuar en un entorno global que se ajusta constantemente a un medio ambiente que día a día se transforma, sujeto al control público y a las exigencias ciudadanas. Los servidores públicos tienen que asumir

nuevas funciones y responsabilidades como consecuencia de la delegación y la discrecionalidad de gestión; la interrelación entre los sectores público y privado y los mecanismos de rendición de cuentas, deben adoptar nuevas formas de realizar la tarea que hoy se exige a la administración pública.

Por último, en México nos encontramos ante la redefinición de los valores del servicio público, y ante la búsqueda permanente de un equilibrio entre los enfoques contemporáneos de la gestión y los valores tradicionales del servicio público, la funcionalidad y efectividad de la administración pública está en el núcleo de la conducta, el comportamiento ético y la responsabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 9ª ed., México, 1990.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *Política y Racionalidad Administrativa*, INAP, México, 1982.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *La Hechura de las Políticas Públicas*, Antologías de Política Pública 2, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Estudio Introductorio, Antología No. 3, Porrúa, México, 1993.

ALBI, E. González, Páramo, J.M. y López, Casanovas G., *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*, Ariel, Barcelona, 1997.

ALBRETCH, Karl, *The Northbound Train. Finding the Purpose, Setting the Direction, Shaping the Destiny if Your Organization*, Amacom, Estados Unidos, 1994.

ANAYA, Cadena Vicente, (coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997.

ANDERSON, Elizabeth A., *Evaluating the success of TQM Implementation. Lessons From Employees, Production and Inventory Management Journal*, Falls, Fourth Quarter, 1997.

APPLEBY, Paul, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1949.

ARELLANO, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo, (Coordinadores), *Reformando al Gobierno. Una Visión del Cambio Gubernamental*, CIDE-Porrúa, México, 2000.

ARRIOLA, Carlos, *De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno, 1970-1982*, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La Vida Política Mexicana en la Crisis*, El Colegio de México, México, 1987.

ASHFORD, Nigel Davies Stephen, *Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1991.

AUCOIN, Peter, *Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos*, Brugué, Q., Subirats, J., *Lecturas de Gestión Pública*, MAP-INAP, Madrid, 1996.

AVALOS, Aguilar Roberto, *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*, en *Gestión y Estrategia*, UAM Azcapotzalco, No. 13, México, Octubre de 1996.

AYALA, Espino José Luis, *Mercado, Elección Pública e Instituciones: Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Porrúa-UNAM, México, 2000.

AYALA, Espino José Luis, *Límites del Mercado. Límites del Estado*, INAP, México, 1992.

BABBAGE, Charles, *Sobre la División del Trabajo*, en Merryll Harwood, *Clásicos en Administración*, Limusa, México, 1975.

BAÑÓN, Rafael, Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.

BARAJAS, Palomo Jorge, *Auditoría con Valor Agregado. Un Enfoque de Calidad Total y Control Directivo*, FOC, México, 1995.

BARNARD, Chester, *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Press, 1968.

BARZELAY, Michael, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Los Angeles, 1992.

BARZELAY, Michael, *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*, Draft Paper, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1993.

BARZELAY, Michael, *Atravesando la Burocracia: una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE, México, 1998.

BARZELAY, Michael, *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*, FCE, México, 2003.

BOBBIO, Norberto Matucci Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Tomo I México, 1981.

BOBBIO, Norberto Matucci Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988.

BOBBIO, Norberto Matucci Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1995.

BOISER, Sergio, *La Descentralización: Un Tema Difuso y Confuso*, en: *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Europa-América del Sur, Dieter Nohlen coord., Síntesis Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

BOZEMAN, Barry, *La Gestión Pública su Situación Actual*, (Estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México, 1998.

BRACHET, Márquez Viviane, *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México 1910-1955*, El Colegio de México, México, 1996.

BRECH, E. F., *Management: Su Naturaleza y Significado*, Oikos -Tau, Barcelona, 1969.

BRECH, E. F., *Management: Su Naturaleza y Significado*, Orbis, Barcelona, 1986.

BURLAUD y Laufer, *Dirección Pública y Legitimidad*, INAP, Madrid, 1989.

CABRERO, Mendoza Enrique, *Evolución y Cambio en la Administración Pública: del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1992.

CADENA, Inostroza Cecilia, *Administración Pública y Procesos Políticos en México*, El Colegio Mexiquense, Porrúa, México, 2005.

CAIDEN, G., *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: de Gruyter, 1991.

CANTO, Chac M. y Moreno, Salazar P. (compiladores), *Reforma del Estado y Políticas Sociales*, UAM-X, México, 1994.

CANTÚ, Delgado Humberto, *Desarrollo de una Cultura de Calidad*, McGraw Hill, México, 1997.

CAMP, Roderic Ai, *La Política en México*, Siglo XXI, México, 1995.

CÁRDENAS, Enrique, *La Hacienda Pública y la Política Económica*, Fondo de Cultura Económica- Fideicomiso Historia de las Américas- El Colegio de México, México, 1929-1958.

CARRILLO, Castro Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Leemans F. Arne., (comp.) *Cómo Reformar la Administración Pública*, FCE, México, 1982.

CARRILLO, Castro Alejandro, *Administración Pública*, Marco Internacional, ONU-México, 1981.

CHANES, Nieto José, *Conceptualización y Alcance de la Reforma Administrativa*, Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, INAP, México, 1975.

CHÁVEZ, Presa Jorge A., *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*, FCE, México, 2001.

CIDAC. *Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización*, Diana, México, 1991.

CONTI, Tito, *Organizational Self- Assesment*. Chapman & Hall, Gran Bretaña, 1997.

COSÍO, Villegas Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1986.

COULUM, R y Duhau, E., (coordinadores), *La Política Social y la Gestión Estatal de la Pobreza*, Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos, UAM-A, México, 1993.

CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*, FCE, México, 1990.

CROZIER, Hungtinton y Watanuki, *The Crisis of Democracy*, University Press, New York, 1975.

CROZIER, Michel, *El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto*, en Memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989.

CROZIER, Michel, *Estado Moderno, Estado Modesto*, FCE, México, 1987.

CUNILL, Grau Nuria, *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*, FCE, cuarta ed., México, 1994.

Departamento del Distrito Federal, *La Administración Pública como Servicio: el Público como Cliente*, México, 1996.

DÍAZ, RIVERA G., *Los Caminos de la Transición Política. Proyecto Nacional y Reforma del Estado*, CIDE, México, 1992.

DILULIO, J, G. Garvey y D. Kettl, *Improvent Government Performance and Owner´s Manual*, D.C., The Brookings Institution, Washington, 1993.

DIMOCK, Marshall, *The Meaning and Scope of Public Administration*, en Gaus, John et. al *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, New York, 1967.

DONELLY, Jamer, Gibson, James e Ivancevich, John, *Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models*, Business Publications Inc, Texas, 1981.

DOWNS, G. W. y Larkley, P. D., *The Search of Government Efficiency, From Hubris to Helplessness*, Random House, New York, 1986.

DROR, Yehezkel, *Estrategias para la Reforma Administrativa*, Leemans, Arne, *Cómo Reformar la Administración Pública*, FCE, México, 1982.

DRUCKER, Peter, *El Management*, Escritos Fundamentales, Tomo 2, Sudamericana, Argentina 2002,

DRUCKER, Peter, *The Practice of Management*, Harper and Row Publishers, USA, 1954.

DRUKER, Peter, *Gerencia para el Futuro*, Norma, Colombia, 1995.

DUNSIRE, Andrew, *Administration: the World and the Science*, Martin Robertson and Co., London, 1973.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Colección, Demos Ariel, Barcelona, 1970.

ECHEVARRIA, Koldo y Mendoza, Xavier, *La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público*, en Losada, Marrodán Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes?*, *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.

EINSENSTAND, Samuel, *Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

ENGELS, Federico, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Progreso, URSS, 1981.

ESCALANTE, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993.

ETKIN, Jorge, *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, Prentice Hall, Buenos Aires, 2000.

FAYOL, Henry, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, Paris, 1931.

FAYOL, Henry, *Administración Industrial y Gerencial*, Herrero Hermanos, México, 1993.

FERNÁNDEZ, A. y Rozas Margarita, *Políticas Sociales y Trabajo Social*, Humanistas, Argentina, 1987.

FERNÁNDEZ, J. John, *Como Implementar un Proceso de Seguridad en la Calidad de la Auditoría Interna*, The Institute of Internal Auditors, E.U.A., 1990.

FERNÁNDEZ, Santillán José F., *Liberalismo Democrático. Modelo para Armar un País*, Océano, México, 1997.

FISBACH, Oskar G., *Teoría General del Estado*, General, México, 1968.

FLORENTINO, González, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1985.

FROHOCK, Fred, *Public Policy*, Prentice Hall, México, 1979.

GALVÁN, José, *Tratado de Administración General. Desarrollo de la Teoría Administrativa*, Trillas, México 1994.

GARCÍA, Pelayo M., *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.

GARSON, David y Overman, Samuel, *Public Management Research in the United States*, Praeger, New York., 1983.

GELINIER, Octave, *Preface. La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Hommes et Techniques, Paris, 1975.

GIANFRANCO, Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Octava reimpresión, México, 1996.

GIDDENS, Anthony, *La Tercera Vía*, Taurus, México, 2000.

GINER y Árbos, *La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia*, Siglo XXI, Madrid, 1992.

GÓMEZ, Sandoval Fernando, *Teoría del Estado*, Universidad Anáhuac, Escuela de Derecho, México, 1992.

GONZÁLEZ, Beauregard *La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis*, Fontamara, México, 1987.

GRAZIER, Francois, *La Fonction Publique Dans le Monde*, Cuyás, París, France, 1972.

GUERRERO, Orozco Omar, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.

GUERRERO, Orozco Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, Fontamara, México, 1985.

GUERRERO, Orozco Omar, *Introducción a la Administración Pública*, Harla, México, 1985.

GUERRERO, Orozco Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Fontamara, México, 1986.

GUERRERO, Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986.

GUERRERO, Orozco Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989.

GUERRERO, Orozco Omar, *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

GUERRERO, Orozco Omar, *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*, en la Reforma del Estado, Colección de Política y Administración, CNCPYAP AC, Tomo II, 1992.

GUERRERO, Orozco Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés, México, 1998.

GUERRERO, Orozco Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

GUERRERO, Orozco Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000.

GUERRERO, Orozco Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, Fontamara, México, 2004.

GULICK, Luther, y Lyndall Urwick, *Paper of Science of Administration*, Augustus M. Publishers, New York, 1973.

GUTIÉRREZ, Julio, *Mexico's Total Quality Effort*, Quality Progress, May. 1994.

HABERMAS, Jürgen, *El Discurso Filosófico de la Modernidad (Doce lecciones)*, Taurus, Argentina 1989.

HABERMAS, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu, Argentina, 1989.

HANKE, Steve, *Privatización y Desarrollo*, Trillas, México, 1989.

HARMON, Michael y Richard Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Little Brown, Boston, 1986.

HAYEK, F. A., *The Constitution of Liberty*, Routledge, Londres, 1960.

HEGEL, George Friedrich Wilhelm, *Lecciones Sobre la Historia de la Filosofía*, FCE, Obra Póstuma, México, 1837.

HEADY, Ferrel, *Administración Pública: Una Perspectiva Comparada*, FCE, México, 1999.

HENDERSON, Keith, *Emerging Synthesis in American Public Administration*, Asia Publishing House, New York, 1966.

HENRY, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, 1989.

HEREDIA, Blanca, *Las Dimensiones Políticas de la Reforma Económica en México*, Comisión Económica para América Latina (serie Reformas de Política Pública, No. 34), 1995.

HELLER, Robert, *El Ejecutivo Desnudo*, Bruguera, Barcelona, 1973.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, FCE, 1990.

HUERTA, A., *La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México: Límites y Alternativas*, Diana, México, 1994.

HOBBS, Tomás, *Leviatán*, FCE, México, 1984.

HOOD, Christopher, *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham, 1994.

HOOD, Christopher y Jackson, Michael, *The Administrative Argument*, Dartmouth, Great Britain, 1991.

HOOD, Christopher y Jackson, Michel, *La Argumentación Administrativa*, CNCPyAP - FCE, México, 1997.

HOOD, Christopher, *The Tools of Government*, Macmillan Press LTD, London, 1983.

HUACUJA, M. Woldemberg J., *En Torno a la Concepción Marxista del Estado*, Estado y Lucha Política en el México, El Caballito, México, 1975.

HUNTINGTON, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Piados, España, 1988.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Trad. Enrique Figueroa Alfonso, Pedagógica Latinoamericana, México, 1997.

JIMÉNEZ, Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, FCE, México, 1975.

KARATAEV, Ryndina y Stepanov, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Grijalbo, México, 1989.

KANTER, Rosabeth, *Tendencias Gerenciales en los E.E.U.U.*, Investigación Gerencial, Caracas, 1991.

KAPLAN, Robert S. y Norton, David P., *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Estados Unidos, 1996.

KAST, Fremont y Rosenzweig, James, *Contingency Views of Organization and Management*, Sciences Research Associates Inc, Chicago, 1973.

KETTL, Donald, *The Perils and Prospects of Public Administration*, en *Public Administration in Action*, Readings, Profiles & Cases, Robert B. Denhart y Barry Hammond, Pacific Grove, Brooks/Cole, California, 1992.

KEYNES, John Maynard, *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, FCE, México, 1943.

KHUN, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, FCE, México, 1971.

KLAGES, H. y Haubner, O., *Strategies for Public Sector Modernization*, 1992.

KLIKSBERG, Bernardo, *Redesigning the State for Socioeconomic Development and Chance: a Strategic Agenda for Discussion*, en *Redesigning the State Profile for Social and Economic Development Change*, IIAS Second International Conference of Administrative Sciences, Toluca, Estado de México, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo, *Problemas Estratégicos en la Reforma de Estado en la Década de los Noventa*, en Memoria del Seminario Internacional

Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II, INAP, México, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo, *¿Cómo Transformar al Estado?, Más allá de Mitos y Dogmas*, FCE, México, 1989.

KLIKSBERG, Bernardo, *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*, INAP, Madrid, 1989.

KOONTZ, Harold, *The Management Theory Jungle*, en *Management: a Book Readings*, Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (comps.) Mc Graw Hill., New York, 1964.

KOONTZ, Harold, Cyril y O'Donnell, *Curso de Administración Moderna: un Análisis de las Funciones de la Administración*, McGraw-Hill, México, 1979.

KNOUSE, Stephen B., *The Reward and Recognition Process in Total Quality Management*, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin, E.U.A.

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

LAUFER, Romain et. Burlaud Alain, *Management Public: Gestion y Legitimite*, Delloz, París, 1980.

LAUFER, Romain y Burlaud, Alain, *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, INAP-MAP, Madrid, 1989.

LERNER, A. y Wanat, J., *Public Administration, a Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management*, Prentice Hall, New Jersey, 1992.

LINDER, Stephen; Peters, Guy, *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*, Journal of Public Policy, 1991.

LONGO, Francisco y Echevarria, Koldo, *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*, Peter Spink et al., *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD, Caracas, 2001.

LYNN, Lawrence, *Management Public Policy*, Little Brown Foundations of Public Management Series, E.U.A., 1987.

MAC, Iver, Robert M., *Teoría del Gobierno*, Tecnos S.A., España.

MAJONE, G. M., *Los Usos del Análisis de Políticas en la Hechura de las Políticas*, Porrúa, México, 1992.

MARTÍNEZ, Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

MARTÍNEZ, Silva Mario, *Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1989.

MATÍAS, Manuel, González, Rebeca, *Administración por Directrices: Hoshin Kanri*, Centro de Calidad, ITESM, Monterrey, N. L., México, 1995.

MARTINEZ, Chávez Víctor Manuel, *Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo en Investigación*, Plaza y Valdés, México, 1998.

MAYO, Elton, *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Mass, Harvard Bussines School, Boston, 1945.

MENQUIOR, José Guilherme, *Liberalismo Nuevo y Viejo*, FCE , México, 1997.

MENY, Ives y Thoenig, Jean-Claude, *Las Políticas Públicas*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1992.

MERINO, Huerta, M., *Servicio Civil*, en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1981.

MESSENET, Michel, *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Hommes et Techniques, Paris, 1975.

METCALFE, Les y Richards S., *Improving Public Management*, Sage, London, 1987.

METCALFE, Les, *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*, en Losada Marrodán *¿De Burócratas a Gerentes?*, *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.

MEYER, Christopher, *How the Right Measures Help Teams Excel*, *Harvard Bussines Review on Measuring Corporate Performance*, Harvard Bussines School Press, Estados Unidos, 1994.

MEYER, Lorenzo, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente. México hacia el Siglo XXI*, Océano, México, 1998.

Ministerio de las Administraciones Públicas, *La Ética en el Servicio Público*, Madrid, 1997.

MOHAR, Alejandro y Provencio, Enrique, *Desarrollo Sustentable y Reforma de Estado*, en *Reforma pactada*, Centro de Estudios de la Reforma de Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995.

MONTAÑO, Luis, *Argumentos para un Debate sobre la Modernidad. Aspectos Organizacionales y Económicos*, UAM Iztapalapa, 1994.

MUÑOZ, Gutiérrez Ramón, *Pasión por un Buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox*, DISEM, México, 1999.

MUÑOZ, Gutiérrez Ramón, *Atributos de un Buen Gobierno*, Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental, 2003.

NELSON, Richard, *The Moon and the Ghetto*, Norton, New York, 1977.

NOLTE, Detlef, *Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo*, en Dieter Nohlen, *Descentralización Política y Consolidación Democrática, Europa-América del Sur*, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, CNCA-Alianza, México, 1990.

OHMAE, Kenichi, *El Fin del Estado Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

OLÍAS DE LIMA, Gala Blanca, (Coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

Organization for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

OSBORNE, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc, New York, 1992.

OSBORNE, David y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, Paidós, México, 1997.

OSZLAK, Oscar, *La Reforma del Estado: el Día Después*, en Bodemer, Klaus, *Reforma del Estado. Más allá de la Privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993.

OSZLAK, Oscar, *Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras*, Kliksberg, Bernardo (compilador), *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*, FCE, México, 1994.

OSZLAK, Oscar, *El Servicio Civil de América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros*, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.

O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of State*, Saint Martin's Press, Nueva York, 1973.

OSPINA, Bozzi Sonia M., *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social, Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, Gestión y Política Pública, Vol. II, No. 1, CIDE, México, 1993.

OVERMAN, Sam y Boyd, Kathy, *Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform*, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1993.

PALACIO, Díaz Alejandro, *Estado, Ciencia y Administración, La Sociedad Administrada*, Edicol, México, 1981.

PAOLI, Bolio Francisco J., *Enfoques sobre la Reforma del Estado*, Reforma Pactada, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995.

PALMA, Samuel, *La Reforma del Estado en México*, Reforma Pactada, Centro de Estudios de la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995.

PARAMÉS, Montenegro Carlos, *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.

PARAMÉS, Montenegro Carlos, *En Torno al Management*, INAP, Madrid, 1971.

PARANTEAU, Roland, *Peut on Parler de Management Public*, en *L'Administration Publique*, Éthier, Gérard (comp.) Presses del 'Université du Québec, 1994.

PARDO, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública 1940-1990, INAP-COLMEX, México, 1992.

PÉREZ, Germán y Mirón, Rosa María, *López Portillo: Un Sexenio de Auge y Crisis* en Puga Cristina, et. al. *Evolución del Estado Mexicano*, El Caballito, México, 1999.

PENZO, D'Albenzio Cristina, *Asociacionismos y Gestión Pública*, en *Gestión y Estrategia*, UAM-Azcapotzalco, México, Enero de 1997.

PETERS, B. G., *The Public Service, the Changing State and Governance*, 1993.

PETERS, B. G., *Theory and Methodology*, en H. Bekke, J. Perry y T., 1996.

PETERS, Thomas and Waterman, Robert, *In Search of Excellence*, Warner Books, New York, 1982.

PETERS, Thomas J. y Waterman, Robert H. Jr., *En Busca de la Excelencia*, Lasser Press, México, 1984.

PFIFNER, John, *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 1946.

PICHARDO Pagaza Ignacio, *Modernización Administrativa: Propuestas para una Reforma Inaplazable*, Colegio Mexiquense-UNAM, México, 2004.

POLLIT, C., *Managerialism and the Public Services*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

POLLIT, Christopher, *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Great Britain, 1990.

PORTELLI, Hugues, *Gramsci y el Bloque Histórico*, Siglo XXI, México, 1989.

PUGA, Cristina, Jacqueline Pechard y Teresa Castro, *Hacia la Sociología*, Parson Addison Wesley Longman, 3ª ed., México, 1999.

PRATS, Catalá Joan, *La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), España, 1992.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971- 1976*, México, 1977.

PRESSMAN, Jeffrey and Wildawsky, Aaron, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984.

PROVENCIO, Enrique y Mohar, Alejandro, *Desarrollo Sustentable y Reforma del Estado*, Reforma Pactada, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995.

RAINEY, Hal, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1991.

RAINEY, Hal, *Public Management. Recent Developments and Current Prospects*, en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, New Jersey, 1990.

RAIFFA, Howard, *El Arte y la Ciencia de la Negociación*, FCE, México, 1992.

RICHMAN, Barry y Farmer, R., *Management and Organizations*, Random House, New York, 1975.

REYES, Ponce Agustín, *Administración de Empresas, Teoría y Práctica*, Limusa, México, 1987.

RODRÍGUEZ, Valencia Joaquín, *Simplificación Administrativa. Un Medio para el Rendimiento Organizacional*, ECASA, México, 1993.

ROLL, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, FCE, México, 1987.

ROSE, Richard, *Understanding Big Government*, Sage, 1984.

ROSENTHAL, Pert, *La Magnitud Estatal como Centro de los Debates: las Razones y las Consecuencias*, en Memoria del Seminario *Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 113, México, 1982.

SALUSTIANO, del Campo, *Diccionario de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Políticos*, UNESCO, 1979.

SÁNCHEZ, Gil Mariano, *Naturaleza y Evolución de la Función Empresarial*, Aguilar, Madrid, 1969.

SÁNCHEZ, González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998.

SAVOIE, D.J., *Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994.

SAY, Jean Baptiste, *Tratado de Economía Política*, FCE, México, 2001.

SERRA, Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1990.

SHELDON, Oliver, *La Filosofía del Management*, Orbis, Barcelona, 1986.

SCHIERA, Pierangelo, *Cameralismo el 'Assolutismo Fedesco*, per i tipi editore dott, Antonio Giufre, Milano, 1968.

- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1981.
- SCHON, D., *Beyond the Stable State*, Maurice Temple, London, 1971.
- SCHUMACHER, E. F., *Small is Beautiful*, Perennial Library, New York, 1973.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, en la Función Pública*, FCE-SFP, México, 2005.
- Secretaría de la Presidencia, *Glosario de Términos Administrativos*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) *Glosario para el Proceso de Planeación*, SPP, México, 1985.
- SÉE, Henry, *Orígenes del Capitalismo Moderno*, FCE, México, 1994.
- SHELDON, Oliver, *La Filosofía del Management*, Orbis, Barcelona, 1986.
- SINGH, Soin Sarv, *Total Quality Control Essentials: Key Elements, Methodologies, and Managind for Succes*, Mc Graw Hill, Estados Unidos, 1992.
- SIEDENTOPF, H., *Introduction: Government Performance and Administrative Reform*, en G.E. Caiden y H. Siedentopf (Eds.): *Strategies for Administrative Reform*, Lexington: Lexington Books IX-XV, 1982.
- SMITH, Adam, *La Causa y el Origen de la Riqueza de las Naciones*, Aguilar, Madrid, 1961.
- SONNTAG, Heinz Rudolf y Valecillos Héctor, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1983.
- STEINER, George A., *Planeación Estratégica*, CECSA, México, 1991.
- STIGLITZ, J., *Más Instrumentos y Metas más Amplias para el Desarrollo*, Hacia el Consenso Post-Washington en Instituciones y Desarrollo, Vol. 1, 1998.
- STILLMAN, Richard, *Preface to Public Administration: A Search for Trends and Directions*, St. Martin's Press, New York, 1991.
- TAYLOR, Federick W, *Principios de la Administración Científica*, Herrero Hermanos, México, 1993.
- TAYLOR, Frederick W, *Estudio del Tiempo, Trabajo a Destajo y el Obrero Destacado*, Merrill Harwood F. (compilador), *Clásicos de la Administración*, Limusa, México, 1978.
- TAYLOR, Frederick W., *Management Científico*, Orbis, Barcelona, 1986.

- TED, A. Gaebler, *Como Reinventar un Gobierno*, Diana, México, 1995.
- THOMAS, David, *Public Administration As a Field of Study in the U.S.*, RICA, 1962.
- THOENING Y Meny, *Las Políticas Públicas*, Ariel, España, 1992.
- URWICK, L. y E. F. L. Brech, *La Historia del Management*, Orbis, Barcelona, 1970.
- UVALLE, Berrones Ricardo, *El Gobierno en Acción*, FCE, México, 1984.
- UVALLE, Berrones Ricardo, *Las Transformaciones de Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM, México, 1997.
- UVALLE, Berrones Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, IAPEM, México, 1993.
- UVALLE, Berrones Ricardo, *Estado Gobierno y Políticas Públicas*, Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- UVALLE, Berrones Ricardo, *La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública*, IAPEM, México, 2005.
- VÁZQUEZ, Cano Luis Ignacio, *La Administración Pública Contemporánea en México*, SECOGEF-FCE, México, 1994.
- VÁZQUEZ, Cano Luis Ignacio, *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*, FCE, México, 1994.
- VLADIMIR, I. Lenin, *El Estado y la Revolución*, Progreso, Moscú, 1981.
- WALDO, Dwight, *The Study of Public Administration*, Random House, New York, 1967.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, T.II, FCE, México, 1974.
- WEBER, Max, *El Político y el Científico*, Premio, 4ª ed., México, 1984.
- WEBER, Max, *El Político y el Científico*, Plaza y Valdés, Coyoacán, México, 2000.
- WHITE, Leonard, *Administración Pública. Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, The Macmillan Company, New York, 1977.
- WHITE, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, The MacMillan Cc, New York, 1926.

WILLOUGHBY, William, *Principles of Public Administration*, John Hopkins Press, Baltimore, 1927.

WOLFE, Ala, *Los Límites de la Legitimidad*, Siglo XXI, México, 1980.

WRIGHT, Deil, *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks Cole Publishing Company, USA, 1988.

ZAID, Gabriel , *Cultura y Calidad*, Letras Libres, México, Enero 2000.

ZAPICO, E., *La Modernización Simbólica del Presupuesto Público*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

ZEDILLO, Ponce de León Ernesto, *La Experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las Perspectivas de Crecimiento de México*, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *Auge, Crisis y Ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

## HEMEROGRÁFICAS

AGUILAR, Villanueva Luis F., *Por un Estado con los Pies en la Tierra*, en Revista Examen, año 2, No. 13, CEN, PRI, Junio 1990.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *Política Pública y Gobierno del Estado*, en Revista del Colegio, CNLCP y AP, AC, Año II, No. 4, octubre, 1990.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *Políticas Públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, No. 4, México, 1990.

AGUILAR, Villanueva Luis F., *La Administración Pública y el Público Ciudadano*, Revista del Senado de la República, No.6, Vol. 3, México, 1997.

ALAMÁN, Lucas, *Examen de la Organización General de la Administración Pública*, Revista de Administración Pública, INAP, No. 50, México, 1982.

ALVAREZ, Madrid José, *La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: una Referencia al Caso Chileno*, Reforma y Democracia, CLAD, No. 6, Caracas, julio de 1996.

ARDUINO, Teresa, *El Cliente tiene la Última Palabra*, Manufactura, Vol. 4, No. 33, México, 1998.

ARELLANO, Gault David, *Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia Nuevos Paradigmas*, (Agency y Cultura Organizacional. Una Revisión Crítica), CIDE, Mimeo, 1992.

ARELLANO, Gault David, *Gestión Pública en los Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte*, en Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. IV, No. 1, México, primer semestre de 1995.

ARELLANO, Gault David, Documento de trabajo, No. 84, CIDE.

ARELLANO, Gault David, *De la Administración Pública a la Gestión Pública Cinco Dilemas*, Revista Conmemorativa del Colegio, 25 Aniversario, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999.

ARELLANO, Gault David, *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es Importante para una Democracia?*, *El Reto Civil en México*, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, México, 2002.

AUCOIN, Peter, *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, en Governance, Vol. 3, No. 2, 1990.

BAENA, De Alcázar Mariano, *La Ciencia de la Administración Pública en España*, III Congreso del CLAD.

BARELY, Michael y Armajani, Babak, *Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies*, Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 9, No. 3, 1990.

BARENSTEIN, Jorge, *El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana*, Ensayos, Colección Administración Pública, CIDE , México, 1989.

BARZELAY, Michael, *La Responsabilidad en una Perspectiva Posburocrática de la Administración Pública*, Documentación Administrativa, No. 224-225, Madrid, Octubre 1990 - Marzo 1991.

BARZELAY, M. y Hassel, B., *Revamping Public Managetmen: Integrating Comparative Researcht*, Manchester, 22-24 de septiembre, 1994.

BART, Christopher K., *A Comparison of Mission Statements and their Rationales Innovative and non-innovative firms*. International Journal of Technology Management, Vol, 16, Copia 1-3, Date 1998.

BARZELAY, Michael, *La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos*, Reforma y Democracia, CLAD, No. 19, Venezuela, 2001.

BEDOLLA, Garduño Ethel y Mendoza, Rodríguez Francisco Ricardo, *Crisis y Reconversión Industrial: Hacia una Modalidad de Legitimación del Estado Mexicano*, Tesis de Licenciatura, México, 1991.

BEST, Kenneth G., *The Criteria: A Looking Glass to Americans Understanding for Quality*, Quality Progress, Vol. 30, No.12, Diciembre 1997.

BONNIN, Charles Jean, *Principios de Administración*, Revista de Administración Pública, INAP, México,

BORJA, Jordi, *Ciudadanía y Globalización*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 22, Venezuela, Febrero 2002.

BLACK, Simon y Porter Leslie, *Identification of the Critical Factors of TQM*, Decision Sciences, Vol. 27, Atlanta, 1996.

BRESSER, Pereira Luis Carlos, *Una Reforma Gerencial de la Administración Pública en Brasil*, Reforma y Democracia.

BRESSER, Pereira Luis Carlos, *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, documento del II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 15-18 de octubre, Isla de Margarita, Venezuela, 1997.

BRUGUÉ, Quím., *La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública*, Gestión y Democracia, No. 5-6, Barcelona, enero-agosto 1996.

CABALLERO, Enrique y Arellano, David , *Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. II, No. 1, México, 1993.

CABRERO, Mendoza Enrique, *La Reforma de Gobierno un Problema de Principios*, CIDE, Mimeo, 1994.

CALLAHAN, Kate y Holzer, Marc, *Rethinking Governmental Change: New Ideas, New Partnerships*, Public Productivity and Management Review, Vol. XVII, No. 3, Spring, 1994.

CAMPERO, Gildardo H., *Public Administration Improvement in México*, I Seminario Interregional sobre la Administración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo, Copenhague, 1970.

CANSINO, Cesar, *Democratización y Liberalización*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 14, México, 1997.

CARDOZO, Brum Myriam, *La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*, Revista de Administración Pública, No. 84, México, 1983.

CARRANZA, Olmedo Raúl, *Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos*, Revista IAPEM, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria), No. 32, México, octubre-diciembre 1996.

CANTILLON, Richard, *Ensayo Sobre la Naturaleza del Comercio en General*, FCE, México, 1950.

CASTELAZO, José R., *Transparencia y Rendición de Cuentas. Una Propuesta para Profundizar en su Contenido y Alcance*, Revista IAPEM, No. 55, Agosto - Mayo de 2003.

CASTILLO, Peraza Carlos, *Hacia un Patriotismo del Tiempo: ¿Qué Gobierno para México?* en Nexos: Foro abierto al futuro, No. 275, año 23, Vol. XXIII, México, noviembre de 2000.

CEDILLO, Hernández Miguel, *La Modernización de la Administración Pública en México*, Tesis de Maestría en Administración Pública, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

CHANES, Nieto José, *El Ciudadano y la Administración Pública*, Ensayos sobre la Modernidad Nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, INAP, México, 1999.

CHANG, Richard, *A Looking Glass to Americans' Understanding for Quality Progress*, Vol. 30, No. 8, Agosto, 1997.

CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Reforma y Democracia, No. 13, Venezuela, febrero de 1999.

COLLINS, James, C y Porras, Jerry, *Building your Companys Vision*, Harvard Business Review, Vol. 74, No. 5, Sept/Oct. 1997.

CORTIÑAS, Peláez León, *Estado Democrático y Administración Prestacional*, Montevideo: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, XXII, 1971.

CORRIPIO, de Fernando, *Diccionario Etimológico*, Bruguera, S.A.

CROZIER, Michel, *La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública*, en Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 7, Venezuela, 1997.

CUNILL, Nuria, *La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: Búsqueda de Nuevos Sentidos*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 4, Venezuela, 1995.

DE LA MADRID, Ricardo, *La Reforma del Estado*, en Nexos: Foro abierto al futuro, México, No. 276, año 23, Vol. XXIII, Diciembre de 2000.

DENTE, B., *El Proceso de Reforma de la Administración en Italia*, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 2, 1995.

DENTON, Keith D, *Building a Shared Vision*, SAM Advanced Manadement Journal, Vol. 62, 1996.

Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.

Diccionario de la Lengua Española, Espasa - Calpe. 19ª ed., Madrid, 1970.

DÍAZ, Francisco, *Desarrollo y Formación de Funcionarios en Administración Publica a través de la Historia: el caso de México*, Revista del IAPEM, No. 1, Ene-Mar, 1989.

DUPONT, Laura RAIMAN, *The Criteria: A Looking Glass to Americans Understanding for Quality*, Quality Progress, Septiembre Vol. 30, No. 9.

DROR, Yehezkel, *La Obsolescencia Gubernamental*, Revista de Administración Pública, No. 36, INAP, México, 1978.

DROR, Yehezkel, *Conducción del Estado hacia la Integración, La integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.

ELMORE, Richard, *Graduate Education in Public Management: Working the Seams of Government*, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 1, 1986.

*El Reglamento Interno y el Manual de Organización*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1972.

FOUCAULT, Michael, *Hacia una Crítica de la Razón Política*, Revista Siempre, suplemento cultural, nov. 3, 1982.

FOUNTAIN, Jane, *Comment: Disciplining Public Management Research*, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, No. 2, Spring, 1994.

FREDERICKSON, H. George, *Comparing the Reinventing Government Movement With the New Public Administration*, Public Administration Review, University of Kansas, Vol. 56, No. 3, mayo/junio 1996.

FREDERICKSON, H. George, *The Seven Principles of Total Quality Politics*, Public Administration Times, University of Kansas, Vol. 17.

GOODNOW, Frank, *Política y Administración: Funciones Primarias del Estado*, Revista de Administración Pública (RAP), 25 Aniversario INAP, México, Julio de 1980.

GOODSELL, Charles, *Reinvent Government or Rediscover it?*, Public Administration Review, Vol. 53, No.1, 1993.

GUERRERO, Amparán Juan Pablo, *Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: los Dilemas de la Instauración de un Nuevo Servicio Civil de Carrera a Nivel Federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, colección documentos de trabajo, No. 61, México, 1997.

GUERRERO, Orozco Omar, *El Estado Majestuoso ante la Privatización*, Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?, Año II, No. 3, Jul. 1990.

GUERRERO, Orozco Omar, *Privatización de la Administración Pública*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 1, 1990.

GUERRERO, Orozco Omar, *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*, Revista del Colegio, La Reforma del Estado, CNLCP y AP, AC, Tomo II, Marzo, 1992.

GUERRERO, Orozco Omar, *Perfil de la Administración Pública Socialmente Necesaria*, Revista IAPEM, No. 32, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio, IAPEM, México, Octubre - Diciembre 1996.

GUERRERO, Orozco Omar, *El Management Público, una Torre de Babel*, en *Convergencia*, año 5, No. 17, México, septiembre-diciembre de 1998.

GUERRERO, Orozco Omar, *Management Público, un Concepto Alusivo. Cuatro Variaciones sobre el mismo Tema*, Revista de Administración Pública, México, No. 100, abril de 1999.

GUERRERO, Orozco Omar, *Una Cruzada en pro de la Administración Pública: Perspectivas de la Ciencia de la Administración Pública desde Iberoamérica*, III Congreso del CLAD.

GUTIERREZ, Julio, *México's Total Quality Effort, Quality Progress*, May. 1994.

HALLORAN, *Incentives Motivate. Executive Excellence*, Junio Vol. 13, No. 6, E.U.A.

HAYWOOD, S. y Rodriguez, J., *A New Paradigm for Public Management?* Documento de trabajo, Second Internacional Conference of Administrative Sciences, Toluca, Estado de México, 1993.

HERNÁNDEZ, Aguilera y Eduardo A. Bohórquez, *Gobierno Profesional en México: lo Deseable y lo Posible, Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 1, No. 1, México, 2002.

HEYDEBRAND, Wolf, *New Organizational Forms. Work and Occupations*, Vol. 3, August 1989.

HINDY, Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: two Models for limproving Government Performance*, Institute of Technology, Vol. 55, No. 6, New Jersey, noviembre-diciembre, 1995.

HOOD, Christopher, *A Public Management for All Seasons?*, en *Public Administration*, Vol. 69, USA, 1991.

HOLLOWAY, John, *La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional*, Perfiles Latinoamericanos, Año 1, No. 1, Dic. 1992.

HUERTA, Moreno Ma. Guadalupe, *La Reforma del Estado y la Transformación de la Administración Pública*, Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, México, Octubre 1996.

Informe Al Gore, *Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso*, Edomex, México, 1993.

ISO/TC 176 N525, *Sistemas de Gestión de Calidad – Principios y Vocabulario*. ISO/DIS 9000, 2000.

KAMENSKY, John M., *Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform*, en *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 3, mayo/junio 1996.

KOONTZ, Harold, *The Management Theory Jungle*, en *Journal of the Academy of Management*, Vol. 4, No. 3, 1961.

Lerner, De Sheinbaum Berta, *La Propuesta Pasiva de la Burocracia Política*, Síntesis No. 6, 1988.

*Law Legislation and Liberty*, Vol. 3, *The Political Order of a free People*, University Press, Chicago, 1973-1979.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de Fecha 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (D.O. 8-VI-28).

Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31-XII-17).

*Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril de 2003.

LINDBLOM, Charles, *The Science of Muddling Trough*, P.A.R., Vol. 19, No. 2, Spring, 1959.

LINDER, Stephen, Peters, Guy, *La Ejecución como Guía para la Formulación de la Política: una Cuestión más del Cuando que del Cual*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, INAP (España), IISA (Francia), Vol. 56, No. 4, Dic. 1989.

LOCKE, John (1623-1704) *En Ensayo Sobre el Entendimiento Humano y Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, Ramón Xirau, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, UNAM.

LOAEZA, Soledad, *La Incertidumbre Política Mexicana*, Nexos, No. 186.

LYNN, Lawrence, *Requiring Bureaucracies to Perform: What Have we Learned From the US Government Performance and Results Act?*, Working Paper Series: 98-3, The Harris School, University of Chicago, 1998.

MANJARES, Rivera Jorge, *La Construcción de una Nueva Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en las Entidades Federativas de México*, Revista IAPEM No.55, Mayo-Agosto de 2003.

MELKERS, Julia and Willoughby, Catherine, *The State of the States: Performance Based Budgeting Rrequirements in 47 out of 50*, Public Administration Review, enero-febrero, No. 1, Vol. 58, 1998.

MÉNDEZ, José Luis, *Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera*, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, No. 1, México, 2004.

MERINO, Mauricio, *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*, Revista de Administración Pública, INAP, No. 91, México, 1996.

MERRIAM, Charles, *The Development of Theory for Administration*, Advancement Management Journal, No. 5, 1940.

MESTA, Delgado Jesús, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Servicio Profesional de Carrera, Vol.1, No. 1, México, 2002.

MOCTEZUMA, B. Esteban, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada*, 28 de abril, Senado de la República, México, 1997.

MOHAIR, Vasant, *Drawing New Borders and Forms of Association Between Public Sector and Society*, Second International Conference of Administrative Sciences, International Institute of Administrative Sciences, Toluca, México, 1993.

MOSQUERA, Ricardo, *El Papel del Estado en el Avance Tecnológico*, Revista de la CEPAL, No. 45, Santiago de Chile, Dic. 1991.

MOTTA, Paulo, *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, documentos calve CLAD, 1992.

MULLER, W.C. y Wright, V., *Reshaping the State in Western Europe: The Limits it Retreat*, West European Politics, July 1994.

NARBONDO, Pedro y Ramos, Conrado, *La Cuestión de la Governance: Mercados, Redes y Capacidad Estatal de Conducción*, VI Congreso Internacional del CLAD, Argentina, 2001.

NAULLEAU, Gérard, *La Mise en Ceuvre du Control de Gestion dans une Organisation Publique: Réussir I, Appropriation par les Auteurs*, ponencia presentada en el 25° Congreso Internacinal de Ciencias Administrativas, IICA, Atenas, Grecia, julio de 2001.

Norma ISO 8402:1994, IMNC; México, 1995.

Norma ISO 9001:1994, IMNC, México, 1995.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, taller de llenado, resumen ejecutivo, Reconocimiento INNOVA, México, 2003.

Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998.

OSPINA, Bozzi Sonia M., *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. II. No. 1, México, enero-junio, 1993.

OVERMAN, S. E. y K. J. Boyd, *Best Practice Research and Posburocratic Reform*, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 1, 1994.

PARDO, María del Carmen, *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, IAPEM, 2005.

PENSO, D' Albenzio Cristina, *Asociacionismo y Gestión Pública*, Gestión y Estrategia, UAM-Azcapotzalco, No 16, México, 1997.

PÉREZ, Nicolás, *Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México, en Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 1, No.1, México, 2004.

PÉREZ, Vera Robinsón, *Políticas de Administración Pública: de la Ambigüedad a la Institucionalización*, Revista Chilena de Administración Pública No. 3, 1995.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, México, 1995.

PRATS, Catalá Joan, *La Administración Pública entre el Sistema de Dominación y el Sistema de Gestión*, Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, Vol. 8, 1987.

PRATS, Catalá Joan, *La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas. Las Políticas de los 80's; Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias*, No. 82, Barcelona, 1992.

PRATS, Catalá Joan, *De la Reforma a la Modernización Administrativa*, Consigna, No. 441, Bogotá, tercer trimestre, 1994.

PRATS, Catalá Joan, *Administración Pública para el Desarrollo de Hoy*, Documento del II Congreso Interamericano del CLAD, 15-18 de octubre, Isla Margarita, Venezuela, 1997.

PRATS, Catala Joan, *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática*, Revista Iberoamericana de Administración Pública, No. 1, INAP, España, julio-diciembre 1998.

RAMIÓ, Matas Carles y Miquel Salvador, *Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas*, Revista Prospectiva, No. 22, Agrupación Política Nueva A.C., México, Noviembre 2002.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Temas de Ayer y Hoy*, RAP, No. 78, INAP, México, 1990.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Modernización de la Administración Pública*, RAP, No. 82, INAP, México, 1992.

RIVERA, Lugo Fidel Roberto, *Hacia una Nueva Cultura en la Calidad de los Servicios Públicos*, Prospectiva, año 6, No. 18, México, abril-junio 2001.

RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *Reforma del Estado: Límites y Perspectivas*, Revista IAPEM, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria), No. 32, México, octubre-diciembre 1996.

ROSS, Ben, *La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Insolubles y Soluciones Improbables*, Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 20, Caracas Venezuela, 2001.

RUBIO, Luis, *El Gobierno de Fox: una Expectativa Razonable*, en Nexos: Foro abierto al futuro, No. 275, año 23, Vol. XXIII, México, noviembre de 2000.

SALAZAR, Robinsón P., *Clamores de la Sociedad Civil: Nuevos Movimientos Sociales en América Latina (1980-1992)*, Suplemento Política, El Nacional, México, Jul. 30 1992.

SALAZAR, Luis, *Los Misterios de Nuestra Transición*, en cuaderno de nexos, No. 56, nexos No. 182, 1993.

SÁNCHEZ, González José Juan, *Modelos de la Gerencia Social*, Revista IAPEM, No. 47, septiembre-diciembre, abril 2001.

SÁNCHEZ, González José Juan, *La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: la Reforma Administrativa*, enlace 51, Nueva Época, Publicación Trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Enero-Marzo 2001.

SANTANA, Leonardo, *La Situación de Actual del Estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: Síntesis y Perspectivas*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 4, 1991.

SANTANA, Rabell Leonardo y Negrón, Portillo Mario, *Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas*, *Revista de Administración Pública*, Vol. 27, No. 2, San Juan de Puerto Rico, 1995.

SCHICK, A., *Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries*, en *Public Administration Review*, Vol. 50, 1990.

SCHWARTZ, H., *Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zeland and Sweden in the 80's*", en *Administration and Society*, Vol. 26, No. 1, 1994.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización Administrativa 1995-2000*, México, 1995.

SAVOIE, Donald, *What is Wrong with the new Public Management?*, en *Canadian Public Administration Review*, Vol. 38, No. 1, Canada, 1995.

SCHMIDT, Samuel, *La Capacidad de Gobernar en México*, *Conciencia Mexicana, Reflexión Colectiva, Política, Económica y Social*, año 1, Vol. 1, No. 3, México, 1997.

SILLS, L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 5, Aguilar, 1975.

SLOAN, J. y Kent Tedin, *The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs*, *Compartrive Survey*, Pittsburgh University Press, 1984.

SPAGNOL, Vicki L., *The Criteria: A Looking Glass to Americans' Understanding for Quality Progress*, Vol. 30, No. 7, Julio 1997.

THOMPSON, James R., and Ingraham, Patricia W., *The Reinvention Game*, en *Public Administration Review*, Syracuse University, Vol. 56, No. 3, mayo-junio 1996.

UVALLE, Berrones Ricardo, *El Carácter Multifacético de la Gestión Pública*, *Revista IAPEM*, No. 37, México, enero-marzo 1998.

UVALLE, Berrones Ricardo, *La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica*, *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. III, No. 2, segundo trimestre, México, 1994.

UVALLE, Berrones Ricardo, *Las Políticas Públicas: Un Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático*, *Ensayo en Revista IAPEM*, No. 35, Julio-Septiembre 1997.

VEBLEN, Thorstein, *Teoría de la Empresa de Negocios*, Universitaria, Buenos Aires.

VILLA, Manuel, *La Crisis del Estatismo*, Revista Nexos, No. 144, Cuaderno de nexos, Diciembre de 1990.

WENGERT, Egbert, *Public Administration*, The American Political Science Review, Vol. 36, United States, 1942.

WILLIAMSON, James R., *The Criteria: A Looking Glass to Americans*, Understanding for Quality Progress, Vol. 30, No.10, Octubre 1997.

WILSON, Woodrow, *El Estudio de la Administración*, Revista de Administración Pública, No. 44, INAP, México, 1980.

WILSON, Woodrow, *The Study of Administration*, en Political Science Quaterly, Vol. 2, 1887.

WU, Hung Yi y Wiebe, Henry A., *Self-Assesment of Total Quality Management Programs*, Engineering Managment Journal, Vol 9, No. 1, Estados Unidos, Marzo, 1991.

ZORRILLA, Martínez, P., *Desarrollo Social, Estado y Sociedad*, Rodríguez, A, *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.

#### **DIRECCIONES ELECTRÓNICAS:**

<http://www.eclac.cl/espanol/RevistaCepal/rv56/rv5601.html>

<http://www.eclac.cl/espanol/TextosFund/brecha.htm>

<http://www.eclac/Espanol/RevistaCepal/rvcincuenta/bresser.htm>

<http://www.secofi.gob.mx/premcal.html>

<http://www.siem.gob.mx>

<http://www//clad.org.ve/formana3.html>.

<http://www.clad.org.ve/anales6/html>.

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro3.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro6.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro7.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro14.htm>.

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro25.htm>.

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro26.htm>.

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoled/libro30.htm>.

<http://www.eclac.clespanol/RevistaCepal/rvcincuenta/bresser.htm>

<http://www.revistaunam.mx/vol02/index.html>

<http://www.clad.org.ve/formana3.html>.

## ÍNDICE GENERAL DE CUADROS

| <b>No.</b> | <b>NOMBRE</b>                                    | <b>PÁGINA</b> |
|------------|--|---------------|
| 1          | Teorías del Estado                               | 22            |
| 2          | Principios de la Reinención del Gobierno         | 123           |
| 3          | Modelo de la Reforma Gerencial del CLAD          | 137           |
| 4          | Los Paradigmas Burocrático y Posburocrático      | 141           |
| 5          | Los Valores del Sector Público                   | 172           |
| 6          | Clasificaciones de Reformas Administrativas      | 211           |
| 7          | Propósitos de La Reforma Administrativa          | 213           |
| 8          | Tipos de Reformas Administrativas                | 216           |
| 9          | Intentos Administrativos de 1917 a 1970          | 222           |
| 10         | Programas de la Reforma Administrativa 1970-1976 | 241           |
| 11         | Entidades con Mayor Nivel de Corrupción          | 293           |
| 12         | Entidades con Menor Nivel de Corrupción          | 293           |
| 13         | Implicaciones de la Modernización                | 355           |
| 14         | Diagnóstico Organizacional                       | 360           |
| 15         | Modelo de Desarrollo Administrativo y Calidad    | 362           |
| 16         | Calidad en Sociedades Modernas                   | 368           |
| 17         | Sistemas de Calidad                              | 369           |