Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Fotografía de portada: Olga Ruiz Delgado

Tipología de la
Administración

Nueva gestión pública y diseño
político-institucional.
Implicaciones para un país como México

La nueva gestión pública
en el ámbito municipal de Gobierno

Gestión pública y
público contestatario

La gestión del conocimiento
y la gestión de las relaciones intergubernamentales:
Aspectos estratégicos en el México del Siglo XXI

La gestión pública en tiempos
de intensidad ciudadana

Alta calidad en
la gestión pública

ISSN 1665-2088 No. 54 ENERO-ABRIL 2003

IAPEM 30 ANIVERSARIO
Casa abierta al pensamiento
1973-2003

Miembros Fundadores

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL

María Inés Téllez Gutiérrez
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSIÓN

Mónica María Iglesias Sobero
INVESTIGACIÓN

Juan Antonio Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Felipe Oceguera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Sedes

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM
Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06.

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina

VOCALES

Mónica María Iglesias Sobero
SECRETARIO TECNICO

Edición

Revista IAPEM
©Instituto de Administracion Pública del Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico:
instituto@iapem.org.mx
Página web:
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México, agosto 2003
Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administracion Pública del Estado de México, A.C.

Abstracts:
Lic. Héctor Hinojosa Rosas

Diseño Editorial:
D.G. Rosa María García Córdova

Fotografía de portada:
Olga Ruiz Delgado

Editorial

En el ámbito argumentativo, conceptual y sugerente de la ciencia administrativa, los enfoques, conceptos y planteamientos, transitan en la actualidad, por una reformulación amplia que responde al nuevo contenido de las ciencias sociales, las cuales han ingresado en los últimos tiempos, al estudio y análisis de las condiciones de vida que caracterizan la relación intensa de la sociedad y el Estado; el gobierno y los ciudadanos; la gestión pública y las organizaciones activas de la sociedad civil.

La revisión de los paradigmas es la constante más peculiar que impacta en las comunidades académicas y profesionales, porque indica el momento en que las teorías están sometidas a la prueba de los hechos, y a la corroboración o no de sus postulados. El nexo de las categorías y los sistemas factuales, el vínculo entre los objetos de conocimiento y los métodos de investigación, así como la correspondencia de las hipótesis con los argumentos, exigen cada vez más un trabajo no sólo continuo, sino encaminado a descubrir los elementos empíricos y las tendencias que sigue la realidad entendida como un conjunto de problemas.

En este caso, la Nueva Gestión Pública es una postura analítica y metodológica que tiene su origen en los países anglosajones, y que influye en distintas latitudes geográficas para que sea adoptada simultáneamente como campo de estudio y práctica gubernamental. Se trata de un movimiento vasto que tiene patrocinadores en la academia, la vida profesional y la vida política, ya que confían en que es una alternativa viable para transformar a fondo la organización y el funcionamiento

de la administración pública burocrática, a la cual se cuestiona por ser el origen de los contratiempos operativos que tiene el Estado en la era de la globalidad.

Su propuesta tiene como núcleo principal el mejoramiento de la productividad, la rentabilidad, la calidad y la reducción de costos en las estructuras y procedimientos de carácter administrativo para que los Estados contemporáneos no incurran en mayor déficit fiscal y en la multiplicación del endeudamiento interno y externo.

Al focalizar en la administración pública las fallas principales que tiene el desempeño gubernamental, propone que la propia administración pública sea entendida en el espacio de la competencia, el mercado, los servicios al cliente (ciudadano) y la necesidad de aprovechar los procesos de innovación para reconvertirla al esquema de los valores empresariales. Es pues, un movimiento que postula un nuevo perfil de la administración pública, enfatizando la importancia de las tareas de gestión en la producción de los bienes, los servicios y las políticas.

Sin embargo, lo discutible de la Nueva Gestión Pública es la valoración que realiza sobre las cuestiones económicas, financieras, organizativas y procedimentales como remedios confiables que permiten por sí mismo, recuperar la capacidad de la gestión pública, sin considerar a fondo, los problemas estructurales de la sociedad, la economía y la política.

El énfasis en los medios, no tanto en los compromisos sustantivos de la administración pública, conlleva a reflexionar que las propuestas de la Nueva Gestión Pública no tienen validez universal, dado que el grado de desarrollo de la sociedad, es al mismo tiempo el grado de desarrollo de los gobiernos, y en esa lógica, la situación contrastante y desigual de los países, es un factor que limita la aplicación indistinta de sus propuestas.

Por consiguiente, la trascendencia de la Nueva Gestión Pública es que contribuye a tomar conciencia para mejorar el desempeño de la administración pública, pero su ángulo frágil estriba en que los desajustes y las fallas de ésta, no se resuelven únicamente con la cultura del decisionismo, es decir, valorando el universo restringido de los actores y factores que los ocasionan.

En consecuencia, es importante destacar que los asuntos públicos y las demandas en competencia, deben ser la médula contextual para situar el alcance efectivo de la Nueva Gestión Pública. Sin alusión a la intensidad ciudadana, la corresponsabilidad social, los movimientos políticos, la eficacia de la economía, la democratización del poder y el acercamiento positivo de los ciudadanos con la administración pública, es inviable que trascienda como una vía sólida que refuerce los procesos del gobierno y la gobernabilidad democrática.

Frente al reduccionismo metodológico de la Nueva Gestión Pública, es importante destacar que la gestión

pública democrática no es un artificio procedimental y algorítmico, sino una alternativa que permite conjugar la capacidad de los ciudadanos con los recursos de la autoridad pública para que tanto la acción colectiva como las políticas del gobierno, sean las palancas del quehacer social y productivo que demandan simultáneamente la vida privada y la vida pública.

La recuperación contextual de la gestión pública es terreno abonado para que las ciencias administrativas tengan nuevos hechos, evidencias y procesos que nutran su basamento sobre la base de las conjeturas y las refutaciones, no teniendo como criterio único la aplicación mecánica de las teorías omnipresentes. La distinción entre las prácticas exitosas de la gestión pública y la eficacia de su alcance conceptual es primordial para no caer en afirmaciones contundentes. Esto implica que las prácticas se ubican en el mejoramiento de los sistemas y procedimientos, y por ello, las experiencias modelo no son suficientes para formular premisas confiables que permitan acuñar categorías e indicadores inmutables. Por otra parte, el enfoque de la Nueva Gestión Pública debe ser motivo de análisis y discernimiento para identificar con veracidad la consistencia de sus planteamientos, antes de asumir posturas concluyentes.

El presente número se integra por la colaboración de plumas que analizan la orientación de la Nueva Gestión Pública, en momentos en que no ha disminuido su interés cognoscitivo en las instituciones que se ocupan de su enseñanza, su implicación práctica y el cuestionamiento metódico de sus axiomas.

Contenido

Ensayos **9**

Tipología de la Administración 9
Klaus König

Nueva gestión pública y diseño político-institucional. *Implicaciones para un país como México* 35
David Arellano Gault

La nueva gestión pública en el ámbito municipal de gobierno 69
Enrique Cabrero Mendoza

Gestión pública y público contestatario 99
J. Carlos León y Ramírez

La gestión del conocimiento y la gestión de las relaciones intergubernamentales: *Aspectos estratégicos en el México del Siglo XXI* 117
Roberto Moreno Espinosa

La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana 143
Ricardo Uvalle Berrones

Alta calidad en la gestión pública 181
Ricardo Campos A.T.

Agenda Glocal **201**

Numeralia **239**

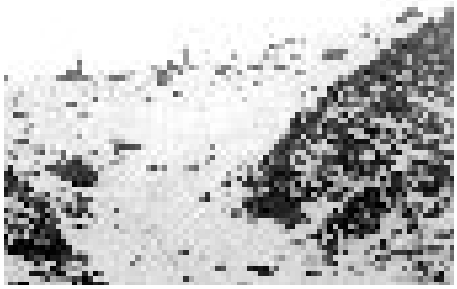
Reseñas de Libros **243**

Gestión pública y governance 243
Reseña elabora por:
Leobardo Ruiz Alanís

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM **251**

Revistas de interés **257**

Ramón Pedro Juárez Torres



Tipología de la *Administración*

Klaus König*

Texto de la Conferencia pronunciada por Klaus König, de la Universidad de Speyer, en ocasión de la Segunda Conferencia ***Guy Braibant*** *en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.*
Bruselas Bélgica;
26 de marzo de 2003.

Abstract

PURPOSE OF THIS ARTICLE IS TO DISPOSE FOUR WAYS OF CONCEPTUAL CATEGORIES. IN MANAGEMENT SCIENCE MAX WEBER´S IDEAL TYPE HAS A GREAT INFLUENCE; HOWEVER, WEBER HAS ABROADED ATTENTION OVER DOMINANCE OF EXTERNAL EXPERIENCE AQUIRED TRHOUGH OBSERVATION, DIMENSIONS OVER WORLD THOUGHT, IDEAS AND IDEALISM.

FOR THIS, STRUCTURAL AND FUNCTIONAL PRINCIPLES MUST BE CLEARED AS THEY FORM THE INTERNAL ORDER AT MODERN ADMINISTRATION AND TEST THE LINKS THAT JOIN INSTITUTIONAL BEHAVIOR CODES WITH MANAGERIAL AMBIENCE – REGULATED MARKETS – FOR INSTANCE

**Profesor (retirado) de Ciencias Administrativas, Gobierno y ley pública en la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer.*

I. La administración en los tiempos modernos

1. Administración burocrática

La clasificación de los tipos ideales es un método científico muy extendido. Es igualmente válido para la jurisprudencia, la economía, las ciencias sociales, el constitucionalismo de tipo Rechstaat., el Estado de Derecho, la economía de mercado, la economía planificada, la sociedad agraria y la sociedad industrial. Las discusiones científicas al respecto de estas tipologías varían fuertemente.

La intención es disponer de formas concretas de categorías conceptuales. En la ciencia administrativa, el *tipo ideal* de Max Weber tiene una gran influencia. Sin embargo, Weber ha dejado una latitud con atención en el dominio de la experiencia externa adquirida por la observación, las dimensiones sobre el pensamiento del mundo, las ideas y el idealismo.[1]

Para algunos el tipo ideal es un término empírico[2] y para otros una categoría de rectitud objetiva[3]. Por otra parte, la enseñanza de la administración pública de tipo americano ha comprendido el concepto burocrático de Weber como un modelo[4] directivo y racional. En seguida, hace referencia a la patología de la burocracia –actitudes impersonales, formalismo, misterio,- y término en la presentación de modelos de administración pública mejor, por no decir el *One Best Way.*

Con respecto a las ciencias administrativas, se necesita destacar que el concepto de burocracia, no es sinónimo de un modelo directivo y racional

[1]K. König, Er Kenntsisnteresen der Verwaltungssen Schaft, 1970, pp. 143 ff.
[2]Winkelmann, Idealtypus, in: Bernsdorf 8eg.) wörterbuch der Sociologie, 2nd ed, 1969, pp. 438 ff.
[3]Mayntz, Max Webers leal typus der Bürocratic und die Organisationssoziologie, in: ditto. (ed.) Bürocratische Organization, 1968, pp. 27ff
[4]Mc Curdy, Public Administration: A Synthesis, 1977.

de administración “correcta”. Es todo caso, sus principales elementos han sido sustraídos de la realidad histórica. No obstante, la concepción de la burocracia no es una descripción empírica de la realidad organizacional en la administración pública.

Por tanto, es necesario completar esta concepción. Otros elementos organizacionales pueden ser detectados; en particular, los informales, al descifrar la racionalidad del sistema de la administración pública occidental en los tiempos modernos, y sobre la base del materialismo histórico.

Al respecto, se deben aclarar los principios estructurales y funcionales que forman el orden interior de la administración moderna y probar los lazos que unen los códigos de conducta institucional con el ambiente administrativo -los mercados reglamentarios- por ejemplo.

Es cierto que no actúa con el apogeo de la realidad ni de una legación de rectitud, pero este ejercicio revelado, podría servir de puente de referencia para la evaluación y la comparación -tertium comparationis- de las administraciones públicas concretas y reconocibles.

Cualquier tipo de burocracia está relacionada al sistema político-administrativo en los tiempos modernos. Se manifiesta principalmente en un conjunto fijo de responsabilidades y jurisdicciones. Esto no implica únicamente una división de funciones, sino que incluye la atribución de las competencias de autoridad, así como los puntos de apoyo para los derechos civiles. “La competencia entre jurisdicciones”[5] no es un trato significativo de la administración moderna. La organización burocrática tiene una estructura jerárquica y piramidal.

[5]Frey/Eichenberger, The New Democratic Federalism for Europe: Functional, overlapping and Competing Jurisdictions, 1999.

Lo anterior no permite establecer un lazo más preciso con el sector político legítimo democráticamente[6]. Pero la racionalidad del sistema de la burocracia comprende más que las redes jerárquicas; de hecho garantiza que la acción oficial sea encauzada a través de reglas y disposiciones definidas. No obstante las disfunciones en términos de subreglamentación, éste es un sistema de reglas y disposiciones que previenen todo voluntarismo "decisional" por parte de los dirigentes, así como el trato equitativo a las personas.

Actualmente ciertas posturas niegan el antiguo sistema de disposiciones y reglamentaciones. Quieren tratar a los ciudadanos como clientes, a la manera de los valores empresariales. De hecho, los reglamentos se revelan como indispensables, respecto a las modalidades de los negocios públicos que los ciudadanos pueden invocar en contra de los funcionarios.

Por otra parte, existen las reglas formales, la conservación de expedientes y la especialización que pueden adquirir una forma moderna como el trato electrónico de donaciones, y no altera el sistema burocrático mientras que las funciones de control sobre los modelos tradicionales del archivo se encuentran garantizados.

En efecto, este aspecto de la administración burocrática se encuentra en peligro en el tiempo actual, es decir, la posición oficial como las profesiones, los puestos de la función pública -tiempo completo- y el empleo del funcionario, el deber hacia la institución y las cualidades profesionales certificadas por los exámenes exigidos.

[6]H. Kelsen, Der Staat, 1977, pp. 405 ff.

Uno de los factores con influencia importante pone en cuestión el profesionalismo y la competencia propia del servicio administrativo. Aquí incluye el avance de una gran variedad de profesiones, principalmente del dominio científico y técnico, pero en particular, una política deliberada de recursos humanos, para alinear las condiciones del empleo sobre aquellas que son del sector privado.[7] Es evidente que tales esfuerzos han alimentado la diferencia sobre el genio profesional específico del servicio público. Por ello, las categorías de la función pública no son en ningún caso obsoletas, ni siquiera en la región anglo-americana.

2. Diferenciación de la administración burocrática.

Las autoridades de la administración pública son percibidas como elemento central en el Estado nacional, tal y como sucede en las administraciones públicas de Francia, Norteamérica, Japón y Alemania. Otra cuestión es saber si existe una similitud entre los Estados administrativos occidentales en los tiempos modernos, es decir, si hay semejanzas estructurales entre las burocracias públicas en relación con las características especiales de la administración pública. Al respecto, la integración europea es considerada una ilustración. Pronto aparecen los puntos que dividen a los miembros europeos continentales y el Reino Unido, lo cual no se detiene en las diferencias cotidianas sobre la política de integración, pero refleja sin embargo, una diferencia cultural en la demanda de la ley y la administración.

En un primer momento, la administración pública en los países como Estados Unidos o el Reino Unido pueden ser clasificados en la tradición de

[7]K. Köngi/J. Beck, Modernisierung von Staat

una administración de tipo cultural y cívica; entonces las administraciones europeas continentales tienen los sistemas administrativos clásicos de origen.[8] En los últimos tiempos, esto significa que los sistemas administrativos del modelo burocrático de cambio establecen con la modernidad la supervivencia más allá de las inestabilidades y los cambios políticos.[9]

Los sistemas clásicos han sobrevivido a los cambios de régimen político como es el caso de la monarquía y la república, pasando de la dictadura a la democracia y soportado el peso de la acción pública, aún con las transgresiones políticas. La burocracia es más vieja que la democracia; las cosas son diferentes en cada país, la administración de la cultura cívica; [en otros contextos] y el desarrollo de la administración han estado determinados en principio por el régimen político, por lo que la continuidad histórica ha subsistido hasta nuestros días.[10] Estos regímenes han creado un sistema de autoridad en la administración pública, determinando sus límites y correlación con el sistema participativo y democrático.

En un primer momento, las continuidades anglo-americanas transforman los valores reestructurados por el régimen político en esquemas de identificación por las burocracias públicas. El "servidor de la corona" es una fórmula ilustrativa de la misma, porque es nombrada igualmente por un sentimiento.[11] Los países europeos continentales, por el contrario, deben encontrar un concepto que forme una identidad sustancial en el sistema político-administrativo, irrespetuoso del régimen dominante. La idea regulatoria así concebida, es la idea del Estado moderno. En

[8]Heady, Public Administration: A comparative Perspective, 5th ed. 1996.
[9]K. König, VerwArch, 1992, pp. 229 ff
[10]Stillman, Preface to public Administration: A Search for Themes and direction, 1991, pp. 19 ff, 77 ff; Jnre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, pp. 399 ff.
[11]Ridley, DÖV 1995, pp. 570 ff.

consecuencia, se dice que el funcionario es el "servidor del Estado". En la cultura administrativa angloamericana este concepto no siempre es entendido perfectamente, aunque una discusión sobre "la ausencia del Estado" en el concepto administrativo americano, progresa en la actualidad en los Estados Unidos.[12]

La idea regulatoria del Estado es una concepción que conviene perfectamente a las burocracias públicas. Los funcionarios de una administración se interesan en una identificación más allá del régimen político. Retrospectivamente se puede buscar el reflejo de la sociedad de clase británica en la clase administrativa.[13] En el mundo anglo-americanizado de hoy, es posible que se busque el concepto auto descriptivo de una "tecnocracia profesional mundial".[14]

Hay que evitar por ello, tanto el abuso del Estado como de los servidores comprometidos con él. Es forzoso constatar que más allá del disfuncionamiento de la burocracia, las administraciones públicas en Europa han fracasado en el pasado.

En consecuencia, la idea regulatoria del Estado debe estar protegida por la categoría del Estado constitucional o el Estado gobernado por los principios del derecho. En lo referente al desarrollo del Estado constitucional en el continente Europeo, se puede, una vez más, regresar a experiencias predemocráticas.

En nuestros días, los principios de la ley y la democracia están ampliamente comprometidos. Los principios de la ley no implican que un

[12]Stillman (fn.10)
[13]Jonson, DÖV 1994, pp.196 ff.; Butler, Public Administration 1993, pp. 395 ff.
[14]Stillman (fn.10)

orden legal consolide a la administración pública. Los principios definidos de manera clara por la constitución se aplican en la administración pública. En ese Estado, la administración en Europa continental puede ser precisada en comparación con la administración de la cultura cívica, y la ley administrativa, del legalismo y el propio sistema de cursos administrativos.[15]

Desde la óptica de las continuidades y el desarrollo democrático acerca de una cultura cívica en la historia reciente de Europa central, la antigüedad difiere en relación a la administración de la cultura cívica que es revitalizada aquí. Sin embargo, el compromiso hacia los valores democráticos, permanece [como un aspecto] importante en Europa continental; y la administración pública está comprometida con las formas y normas de la ley.

Para el funcionario, la ley es el medio de comunicación que puede autorizarlo en caso necesario, al contradecir al poder político. Es entonces cuando se discute sobre el estatus profesional de la función pública y el punto importante en Europa continental es la auto descripción de la idea regulatoria del Estado constitucional a cargo de la administración pública.

Por otra parte, la función pública americana exige una salida de inteligencia que deberá formar "la base de la gestión más pronto que las fundaciones de la ley". En consecuencia, el auto descripción del servicio administrativo –del Taylorismo a la reinvención del gobierno- continúa siendo un gerencialismo profesional y técnico particular.[16] Este gerencialismo toma igualmente posesión de Estados y el Reino Unido;

[15]Sommermann, Die deutsche Verwaltungsherichtsbarkeit, Speyer Forschungsberichte 106, 1991
[16]Stillman (fn 10)

después el Thacherismo se alejó de la antigua administración y la clase administrativa de Whitehall. Por ello, la situación actual es que nosotros somos más susceptibles de visualizar las burocracias legalistas en Europa continental y las burocracias profesionales del otro lado de la Mancha.

Al describir los sistemas clásicos de la administración, las burocracias legalistas, es decir, las administraciones públicas del continente europeo, más allá de las tres naciones, la administración napoleónica es la primera en beneficiar una posición tipológica.[17] La influencia ejercida sobre Europa por la administración francesa de la era napoleónica ha estado de moda frecuentemente por los historiadores de Bélgica[18], los Países Bajos[19], Italia[20], Grecia[21], y Polonia[22], así como Alemania[23].

En este contexto, no se deben olvidar las características específicas de las clasificaciones tipológicas. Es decir, en que medida la administración

[17]B. Wunder (ed.), Les influences du <modèle> napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays, 1995.
[18]Wilwerth, Les influences du modèle napoléonien sur l'organisation de la Belgique, in : B. Wunder (fn.17), pp.115 ff.
[19]Raadscheleders/ van der Meer, Between restoration and cnsolidation: the napolenic model of administration in Netherlands 1975-1990, in B. Wunder (fn. 17), pp. 199 ss
[20]Aimo, L'influence du modèle napoléonien sur ládministration italienne, in : B. Wunder (fn. 17), pp. 181 ff. ; Woolf, eliten und Administration in der napolenischen Zeit in Intalien, in : Dipper/Schieder/Schulze (eds.) Napoleonische Herschft in Deutschland und italien –Verwaltung und Justiz, 1995, pp. 29 ff; guisalberti, Form und Structur der napoleonischen Verwaitung in Italien: departments und Präfekten, in Dipper/Scieder/Schulze (fn. 20), pp. 45; ditto, Der einflub des napoleonischen Frankreichs auf das italienische Rechts- und Verwaltungssystem, in: von Reden-Dohna (ede.), Deutschland und Italien im Zeitalter Napoleons, 1979, pp. 41 ff Antonielli, Die Verwaltungselite im napoleionischen Intalien (Italienische Republik und Königreiche Italien), in: dipper. Schieder/ Schulze (fn 20), pp. 53 ff
[21]Moschopoulos, L'influence du modèle napolénien sur l'organisation sur l'administration grecque, in : B. wunder (fn. 17) pp. 137 ff.
[22]Malec, Des influences du modèle napolenien sur l'organisation de la Pologne au début du 19ème siécle, in : b. wunder (fn17), pp. 223 ff
[23]Cp. Inter alios B. Wunder, L'influence du modèle napolienien sur l'administration allemande, in: ditto (fn. 17), pp 59 ff. .; Fenrenbach, Der Einflub des napoleonischen Frankreich auf das Rechts- und Verwaltugssystem dutschlands, in: von Reden- dohna 8fn. 20), pp. 23 ff.; L. Raphael, Reicht und Ordnung: Herrschaft durch Verwaltung im 19.Jahrundert, 2000, pp. 42 ff.0

francesa, lo mismo en los tiempos de Napoleón, estaba forjada por las reformas o las influencias del antiguo régimen y la revolución [1789][24], dado que el grado de la tradición administrativa indígena prevalecían en los países ocupados por Francia y mantenían relación amistosa con el país. Este es un asunto histórico; sin embargo, en las ciencias administrativas, no es importante un esquema surgido de los materiales y las fuentes históricas.

Los rasgos característicos de la administración napoleónica pueden describirse a continuación: una reglamentación de Estado fuerte y omnipresente en la escala territorial y sectorial; el dominio de las estructuras directivas jerárquicas que encuentran su origen en el capital territorial y funcional; la uniformidad de las estructuras y la distribución de bienes y servicios públicos; los procesos de decisión despolitizados o el papel clave que juega la administración como posición de fuerza cara a cara con la legislatura; la apreciación de la experiencia técnica en los asuntos administrativos; la importancia de un control político, presupuestario y judicial estricto aunque cautivada por la máquina estatal y una administración que goza de mucho prestigio y capacidad para conceder privilegios considerables.[25]

Dichas características encuentran su expresión en la refundación, la racionalización y la uniformidad de las maquinarias estatal y administrativa, cuya diferenciación horizontal en tres principales aspectos de la organización son: los asuntos internos, las finanzas y lo judicial. Por otra parte, la administración napoleónica toma precauciones en el dominio de la organización estatal al proteger los derechos de la propiedad y la

[24]Thuilier, remarques sur modèle napoléonien d'administration, in: B. Wunder (fn. 17), pp. 25 ff; Monnier, Remarques sur l'administration franVaise d'ancien régime: l'émergence de la spécialité administrative franVaise, in: B. Wunder (fn. 17), pp. 35 ff.
[25]V. Wright, Preface, in: B. Wunder (fn. 17) pp. 3ff.

libertad personal del ciudadano. Además, la organización administrativa es diferenciada verticalmente en departamentos, distritos y comunas. El personaje clave es el prefecto, el cual representa la autoridad central en las regiones respectivas e igualmente tiene la responsabilidad de proteger los intereses locales y regionales frente al poder central.

En términos jerárquicos, la administración nacional en general es dirigida por el Ministro del Interior. Los aspectos administrativos están sometidos a la base, sobre todo si existen parlamentos locales o regionales. En términos de personal, la administración napoleónica induce un deslizamiento de individuos electos para los puestos administrativos, y de éstos hacia la nominación de funcionarios en un servicio administrativo profesional y competente. En este caso, la experiencia en el dominio de la tecnología y las ciencias naturales es primordial. Ello implica una formación profesional conspicua, un nivel de educación más elevado y pruebas para el personal de la función pública.[26]

Hoy mismo, el Consejo de Estado es un órgano consultivo[27] y el departamento una autoridad administrativa regional que continúan reflejando los esquemas base de las formas modernas de organización y las funciones administrativas -no únicamente en Francia-. En Europa continental, ningún otro tipo de administración ha tenido tanta influencia fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, existen contrapartes a las tipologías de la administración napoleónica. Aquí hago referencia a la experiencia alemana. Cuando en (Bavaria), un modelo burocrático centralista" de la administración local es instaurado desde principios del siglo XIX bajo la influencia de Francia[28], el objeto de la reforma del

[26]L Rapahael (fn. 23), pp. 42 ff.
[27]Cp. In detail on this subject Dauses, A o R 1974, 284 (285-295)
[28]Von Unruh, die Veranderungen der preubischen Staatswerfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: Jeserich/Phl/ von Unruh (eds.), Deutsche Verwaltunggsgeschichte Vol. 2, 1983, pp. 399 ff 8406)

sistema gubernamental prusiano local, es la autonomía de las ciudades, las parroquias y la autosuficiencia de los habitantes.[29]

En el presente, la autonomía administrativa local en Alemania tiene atributos que se fundan en contraparte al centralismo de Estado y eso se refleja en el nivel local. En consecuencia, este sistema es como un concepto modelo en la cooperación internacional con los países en vías de desarrollo y los países en transformación. Ello es particularmente verdadero para los países del Tercer Mundo que se doblegan a la herencia del centralismo colonial o que se encuentran en un periodo post-socialista y que deben todavía asumir las consecuencias de lo que es llamado el "centralismo democrático".

I. Administracion pre-moderna y anti-moderna

1. Administración en desarrollo.

Al comparar la administración pública moderna con las autoridades administrativas pre-modernas y anti-modernas, reencontramos éstas últimas en los países en vías de desarrollo y en los países que aplican el socialismo.

En este contexto, no es útil sobre el plan tipológico de saber si existe siempre un Tercer Mundo; ni los países en vías de desarrollo ni la Unión Soviética con su poder hegemónico del socialismo, han conseguido desplazar a los sistemas político –administrativos que estaban en vigor en Mongolia y en la antigua RDA, a un denominador estrictamente marxista–

[29]Wolter, BayVBl. 1993,641 (642)

leninista. En este contexto, si partimos del tipo ideal de la administración burocrática formulado por Max Weber, las condiciones del gobierno constituyen el primer factor que permite liberar los criterios distintivos[30]. Bajo los auspicios de la administración en desarrollo,ha sido calificada de "Entwicklungstyp der gelenkten Massenbewegung", es decir, un tipo de desarrollo de acuerdo a los movimientos de las masas dirigidas[31]. Por tanto, hay otro género de tipología preevaluada en las ciencias administrativas, cuyo punto de partida es la idea misma de desarrollo y de una administración pública "prismática"[32].

La administración es interpretada sobre la base de su posición ambiental en una sociedad "prismática". Ésta sociedad en desarrollo se encuentra en un estado transicional, donde los deslizamientos y los cambios pertinentes eran percibidos como una diferenciación social. Existen puntos básicos en el papel social: la estructura social es funcionalmente diferenciada de una civilización avanzada. Para caracterizar el estado intermediario en los países en vías de desarrollo, utilizamos una terminología improntada a la óptica, califican el estado inicial de "fusión" -absolutamente indiferenciada- el estado final de "difracción" -altamente diferenciado- y el estado transicional, el cual nos interesa, como estado "prismático".

En el estado prismático, las estructuras individuales asumen funciones autónomas que no pueden aún ser determinadas. Ninguna estructura decisiva puede ser comprendida sin tomar en cuenta las reacciones constantes de otras estructuras; las unas en relación a las otras. A pesar de las especializaciones estructurales y los dominios mixtos, coexisten en las sociedades en vías de desarrollo.

[30]Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, 1972.
[31]Diamant, Modelbetrachtung der Enwicklungsverwaltung, 1967, pp.55 ff; pp. 67 ff.
[32]Riggs, Administration in Developing Contries: The Theory of Prismatic Society, 1964.

Tal interpretación puede ser entendida en el problema de la integración[33], debido a que el proceso de diferenciación detalla las nuevas estructuras que persiguen más rápidamente su estructuración en lo que concierne a la administración pública, durante las condiciones político-económicas específicas que han de ser tomadas en cuenta.

El ambiente económico es un modelo de "bazar-comedor". En cuanto a la forma, las condiciones de mercado existen, pero en realidad, prevaleciendo una economía tradicional. La inceteza reina en relación al precio, sobre la definición concreta de lo que la situación política o social puede tener como efecto favorable. El término "comedor" designa los locales comerciales donde los clientes son atendidos según los privilegios de que gozan; el "bazar" designa el mercado abierto donde los vendedores deben entrar en grandes negociaciones sobre el precio de la mercancía. Las élites prismáticas son caracterizadas por el combate entre los grupos tradicionales y nuevos. Aparentemente puede existir un genio en materia de cambio y en las oportunidades de libre acceso. En realidad, el acceso es limitado para aquellos que tienen valores tradicionales y la capacidad de reflexión para mantener las condiciones dominantes de poder.

Todos estos factores sociales coinciden en el sistema administrativo de una sociedad en desarrollo y son presentados en el modelo "sala"[34]. La situación prismática de las funciones administrativas y tradicionales encuentra su expresión en la importancia doble de la oficina de la función pública y la libertad personal. El poder administrativo es un fin en sí mismo y no está controlado por otras fuerzas sociales. El grado de eficacia administrativa es inversamente proporcional al peso del poder político.

[33]Riggs, Prismatic Society Revisited, 1973.
[34]Riggs, An Ecological Approach: The "Sala" Model, in Heady Stokes (eds), comparative Public Administration, 1962, pp. 19 ff.

Las reglas y reglamentos administrativos son numerosos y contradictorios. La acción administrativa no funciona a menos que las reglas y reglamentos sean suspendidas y su aplicación depende de la clientela. El estatus y las relaciones personales permiten el reclutamiento y la carrera en el servicio público, aún si existen las leyes estipulantes.

Todo el sistema de influencia en una sociedad prismática es contraria a la idea de base que una administración adecuada permitiría imponer en los cambios sociales y económicos previstos. Como las fuerzas contradictorias de la transición convergente en las instituciones de una sociedad prismática, las oportunidades de realizar un cambio planeado y administrado desaparecen. Los resultados efectivos de los esfuerzos para operar los cambios son prácticamente contrarios a aquello que estaba previsto. Los agentes de cambio en las sociedades prismáticas son sorprendidos por los frutos amargos de aquellos esfuerzos que están llenos de buenas intenciones.

2. Administración tipo cuadro

En comparación con otros puntos de apoyo del pasado que han aportado sus contribuciones a la vida moderna, la burocracia ha sido descrita como ser un ineluctable[35]. Por otro lado, en las leyes marxistas de los estados del progreso social, la máquina burocrática estaba considerada como el instrumento de supresión aplicado por la clase dirigente de la economía en el capitalismo. Su objetivo no es combatir las disfunciones de la burocratización, pero tampoco eliminar el sistema burocrático del cambio. No se trata de desplazar la administración a la sociedad, sino de crear una administración en manos de los administradores. El leninismo, conciente

[35]Weber, Gesammelte Politische Schriften, 4th ed., pp. 330 ff.

de la organización y la tecnología, no fundamentaba sus esperanzas sobre una base democrática, sin contar que los pioneros lanzaran los primeros jalones. Lo que en el origen era verdadero para el partido, más tarde fue entendido en el Estado y la administración, hasta convertirse en una administración tipo de cuadro. En la línea de la doctrina marxista-leninista, la característica de sus funciones administrativas fue que el Estado constituyera el "principal instrumento" para poner en obra el socialismo aplicado[36].

La organización administrativa es gobernada por el centralismo democrático que, es en realidad, una indicación de hasta donde la regla marxista-leninista habría sido aplicada, al someterse a la base del partido a los dirigentes del Estado. En un país desarrollado industrial y técnicamente, la administración depende de una organización de relaciones comunicativas e interconectadas; de un sistema de autoridad oficial y de responsabilidades adecuadamente repartidas. Conforme a las autoridades de la administración pública, en el socialismo aplicado se muestran las estructuras de acción de un estado organizado -ministerios, administraciones locales, pero igualmente los departamentos y equipos- como los conocemos en la administración de tipo europeo clásico.

Por tanto, esta imagen pierde su familiaridad con los que descubren que una organización de partido ha sido aplicada a la organización del Estado. Una organización de partido se extiende de la oficina política a la secretaría del comité central del partido unitario vía los órganos regionales de partido hasta los órganos locales de partido y reflejan en una minoría, la competencia en los negocios públicos y la superioridad sobre las autoridades administrativas. El principio del centralismo democrático no

[36]K. König, Zum Verwaltungssytem der DDR, in: ditto (ed.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1991, p. 13

admitía la separación de poderes, sea horizontal o vertical. Las unidades de rango inferior de la administración territorial estaban sometidas al principio de la doble subordinación. Para las autoridades de la administración regional y local, este principio de organización significaba que los órganos ejecutivos estaban subordinados a los parlamentos que los habían elegido y a los órganos ejecutivos superiores hasta el nivel ministerial. En el socialismo aplicado, el control de sometimiento a la base es el esquema de un gobierno con influencia en la doble subordinación.

El concepto de base bajo la tendencia de los procesos de toma de decisión en la administración de socialismo aplicado, es la transmisión de la voluntad de la parte marxista-leninista por la vía de la máquina de Estado. Había una estructura de comando que regía los procesos de toma de decisión. La ley socialista no podía cambiar aquel principio, aún si este sistema ha decidido desarrollarse en la ley administrativa. Sea lo que sea, sólo las cosas conforme a la voluntad de la clase laboral y de su partido pueden ser legales. La ley no cohabitaba entonces con la política, y la dejaban al sometimiento del poder.

Sin embargo, algunos beneficios ofrecidos por la ley moderna han sido adoptados, como es el establecimiento por el Estado del tipo de sanciones a implementar.[37] Su fórmula “mit Recht leiten”, es decir “dirigir por la vía de la ley”, deja comprender claramente que actuaba en la utilización de la ley como un instrumento que permite influir sobre la administración. Todo como el promedio de la ley y el promedio monetario se mostró menos confiable en RDA a diferencia de lo que estamos acostumbrados en las

[37]K. König, VerwArch. 1982, pp. 37 ff

administraciones europeas clásicas[38]. Las finanzas públicas contribuyen tan poco, que la ley de la racionalización satisface la toma de la decisión administrativa. El Estado y la administración son caracterizadas por el hecho que el racionamiento de los recursos materiales predominaba sobre el sector monetario[39].

En términos personales, la máquina del Estado que el socialismo utilizaba, es administrada por los ejecutivos. Existían los administradores profesionales, pero sus calificaciones estaban definidas en términos político-ideológicos[40]. En el sometimiento del equipo administrativo, se encuentra la nomenclatura, la cual es nombrada después de las listas de puestos y funciones en todos los dominios sociales, cuya nominación es decidida por el partido marxista-leninista.

En las máquinas de partido, estado, economía, ciencia y sociedad, los ejecutivos y los miembros de la nomenclatura estaban relacionados al punto de dejar de lado la idea de una fuerte diferenciación horizontal en la función pública. De otra parte, la diferenciación vertical y la jerarquización eran muy rigurosas. La calificación de base de todo ejecutivo administrativo era la aptitud político-ideológica. En verdad, las calificaciones técnicas llegaron a ser las definiciones de marco en los años 60's.[41] Pero después de la formación profesional, nacen los mecanismos de selección que reducen la importación de la propia calificación por aptitudes.

[38]Cp. M. Riese, Gel im Sozialismus: Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen des Sozialismus, 1970; s.n., Wesen und aktive Rolle des Geldes in der sozialistischen Planwirtschaft, Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften der DDR: Veröffentilchungen der Wissenschaftlichen Räte, 1989.
[39]P. HoB, Der Staatshaushalt der DDR, in: K. König (fn. 36) pp. 199 ff
[40]Cp. B. Balla, Kaderverwaltung: versuch sur Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typs, 1973; W. Lipp, Die Verwaltung 1978, pp. 3 ff.; C.H. Ule, VOP 1990, pp. 151 ff.; K. König (fn. 37); ditto, DÖV 1992, pp. 549 ff.
[41]Cp. G. J. Gaebner, Herrschaft durch Kader, 1977.

III La administración en una modernidad diferente

1. Administración post-industrial y postmoderna

En la modernidad, la administración pública no ha alcanzado aún el fin de su desarrollo histórico[42]. Le resta sujetarse al "imperativo de cambio". El hecho de que con la bancarrota del socialismo aplicado, se ha perdido su rival histórico, la administración de tipo marco marxista-leninista[43] parece tener aumentada la presión por la modernización persistente sobre las burocracias gerenciales y legalistas. La clasificación tipológica de la administración prevalece en una modernidad diferente que es más problemática que los casos donde los elementos conceptúales e individuales son deducidos de la realidad histórica. Una primera indicación podría resultar del dinamismo del ambiente social, que tiene un efecto directo sobre la administración. Las fuerzas motivantes son la parte expuesta de lo que la administración vive en la transición de una sociedad industrial a una sociedad post-industrial[44].

La fundación de base de la modernidad es el industrialismo[45] y no tiene solamente que formar el sistema económico, sino también la esfera del Estado con otros dominios sociales. Tales dominios comprenden la mecanización, las formas de organización basada en la división de trabajo, la producción creciente, la separación de tiempo libre y de lugar de residencia; los campos de especialización altamente diferenciados, la profesionalización tecnológica y las procedencias del trabajo metódico, son igualmente característicos de la administración pública. El criticismo a

[42]Cp. M. Meyer, Ende der Geschchte?, Munich 1993
[43]Cp. K. König (fn. 37)
[44]Cp. K. König, Zur postindustriellen Verwaltung, in: Keyher/Böhret (eds.), Gesellschaft im Übergang, Problemaufrisse und Antizipationen, 1995, pp. 221 ff.
[45]Cp. Klages, Stichwort "Insdustriegesellschaft, in: Nohlen (ed.). Wörternuch Staat und Politik, 1991, pp. 239 ff

nivel de la sociedad industrial afecta más al Estado que a la administración,[46] porque hay pérdida de soberanía, dadas las necesidades factuales e inherentes[47] al sobrecargo de un estado -providencia- fuertemente solicitado por el auto meterse en peligro político y administrativo en una sociedad "de riesgo"[48]. El error viene de la administración pública en particular, debido al alejamiento del gran público por parte de los burócratas del Estado que son señalados con el dedo por las actitudes impersonales que asumen, contribuyendo a ello, el formalismo basado sobre las reglas, la jerga administrativa incomprensible, la distribución obscura de competencias y la esquematización sumarial.[49]

El post-industrialismo,[50] por otro lado, ilumina mejor el desarrollo de la sociedad. La racionalidad de la sociedad industrial desborda su gama clásica de definición.[51] En esta consideración, la continuación de los progresos científicos y tecnológicos significan la argumentación de la productividad, el tiempo libre, la economía de bienestar, las profesiones altamente calificadas y la riqueza del personal. Al respecto, las ciencias naturales y la tecnología han tenido un efecto que las tensiones entre las nuevas necesidades y las nuevas carencias pueden ser eliminadas.[52] El centralismo del conocimiento teórico-recurso de innovación y punto de partida de los programas socio-políticos- es considerado como un "principio axial".[53] La sociedad post industrial es una "sociedad de

[46]Cp. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft – dargestellt am Beisapiel der Bundesrepublik Deutschland, 1971.
[47]Marcuse, Der eindimensionale Mensch, 1984
[48]U. Beck, risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986; ditto (ed.), Politik in der Risikogesellschaft: Essays und Analysen, 1991.
[49]Hoffman-Riem, Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von brger und Verwaltung, 1979
[50]Cp. J. Fourastié, die groBe Hoffnung des 20. Jahrhunderts, 1954
[51]D. Bell, die nachindustrielle Gesellschaft, 1975
[52]W. Hugger, Szenarien alternativer Gesellschaftsenwicklung, in: h. König/Oechsler (eds.), langfristigen Vorausschätzung, 1987, pp. 82-97 (p. 88)
[53]Cp. D. Bell (fn. 51), p. 115

servicios". El desarrollo en la educación y la investigación conducen a la emergencia de un sector "cuartario" (o cuarto)[54] que se integra por una clase de oficios profesionalizados y técnicamente calificados en plena evolución; en consecuencia, la política y la economía están convirtiéndose en científicas.[55]

Los efectos del post-industrialismo sobre la administración pública no son sinónimos de una ruptura con el Estado providencia de la sociedad industrial, ni una extensión de las disposiciones existenciales tomados por la administración. Las categorías como "sociedad del ocio", "sociedad de la información" y "sociedad del riesgo", despiertan la atención sobre los problemas sociales y técnicos que deben ser resueltos por los programas y reglamentos de promoción pública. Todo esto debe ser administrado por un mismo concepto que es el progreso científico y tecnológico, que ha vigilado la calidad de vida y la ha puesto en peligro por la misma situación. La administración pública está en expansión no solamente porque la sociedad de servicios se caracteriza por el post industrialismo, sino porque los déficits sociales no pueden ser compensados únicamente por los mercados y los bienes privados; deben más bien ser resueltos por los procesos económico-administrativos y los bienes públicos.[56]

Se puede observar en la post-modernidad que hay un escenario de desarrollo representativo, [es decir] una alternativa al post-industrialismo.[57] Esto implica subordinar el progreso tecnológico a los intereses y preocupaciones del pueblo, orientando la ciencia a la investigación de las necesidades de la comunidad y organizando las tecnologías adaptadas y considerando las necesidades inmateriales predominantes en desuso.

[54]Cp. W. hugger (fn. 52), p. 88
[55]Cp. D. Bell (fn. 51), pp. 247 ff.
[56]Cp. K. König, (fn. 44), pp. 225-227
[57]W. Hugger (fn. 52); Koslowski/Spaemann/Löw 8eds.9, Moderne oder Postmoderne? Zur Signatur des gegenwärtigen Zeitalters, 1986

El crecimiento material deberá retirarse. Se podrán tomar recursos de reciclaje, salvaguardar los recursos y utilizarlos con sobriedad. El abastecimiento de la alimentación natural y la salud serán salvaguardados; habrá un acercamiento con la búsqueda de alternativas. La naturaleza como base de la vida, será reconocida y protegida. La interferencia en el medio ambiente natural será reducida al mínimo. El estilo de vida estará caracterizado por lo natural y el compromiso de preservar la naturaleza. Las actividades humanas se integrarán dejando intacto el medio ambiente.

Sin embargo, la categoría post-modernidad desplaza este escenario al quedar difusos los tiempos. Directamente se hace la pregunta de las épocas y los cambios sobre los caminos de la modernidad hacia la post-modernidad.[58] Es verdad que el industrialismo deja ver una nueva fase de desarrollo en explotaciones posteriores, sin considerarla una ruptura histórica, sino como un ensanchamiento de la racionalidad de la sociedad industrial,[59] considerando lo difícil de pasar a la post- modernidad, ya que otras cosas del pasado son descartadas y otras más reutilizadas.

Por ejemplo, al hacer referencia a los dominios teóricos y discursivos de la investigación de sistemas,[60] aunque las intenciones de aligeramiento o de diferenciación funcional sean elementos propios de la modernidad. De igual manera, en las ciencias administrativas, denominadas también "la administración pública post-moderna", se retoman las doctrinas de la gestión. El constitucionalismo y el comunitarismo son considerados obsoletos, pero también significan un método discursivo[61] que está en elaboración, a la par que los especialistas establecen la post-modernidad como una especie de neoconservadurismo,[62] es decir, una defensa de la modernidad y el aparato progresivo.

[58]Von Beyme/Nohlen, Stichwort Systemweshsel, in: Nohlen (fn. 45), pp. 690 ff
[59]D. Bell (fn. 51); Klages, stichwort, Post-industielle Gesellschaft, in: Nohlen (fn. 45), pp. 555 ff
[60]Ladeur, Postmodern Rechtsheorie. Selbstreferenz –Selbstorganisation- Porzeduralisierung, 1992
[61]Fox/Miller, Postmodern Public Administration, Toward Discourse, 1995
[62]Habermas, Der philosophische Dskurs der Moderne, 4 th ed. 1984

Si la posmodernidad es interpretada como la oposición a la modernidad, las diferenciaciones funcionales de la sociedad en los tiempos modernos y la racionalización de cada esfera independiente de la acción social, deberán ser remplazadas por la diferenciación dada, la desmitificación de las formas existentes de la división del trabajo, la distribución de competencias y la separación de poderes.[63] Una difusión tal llega a ser aparente aún cuando ello concierna al Estado y la administración porque las categorías de mercado, concurrencia entre las empresas, la clientela, las empresas multinacionales, los proveedores, las agencias de servicio y el espíritu de la empresa,[64] son utilizadas actualmente.

Si el Estado ha formado el mercado competitivo que funcionan bien y la administración una gestión de la empresa, la diferenciación entre los sistemas económico y político-administrativo con la racionalización de esas esferas de acción de acuerdo con sus propios principios, no serán más aplicables.

2. Administración post-burocrática

Tanto el estado y la administración pública, así como el mercado y la empresa privada son los pilares de la modernidad. No obstante, es evidente el disfuncionamiento de la burocracia que ha conducido a una búsqueda de alternativas en las democracias occidentales y los países industrializados. Si la aproximación burocrática significa abandonar la burocracia,[65] el orden de competencias fijado en la burocracia es remplazado por las responsabilidades diluidas en una organización post-burocrática orientada hacia las personas que son capaces de

[63]S.R. clegg, Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World, 1990, pp. 15, 203
[64]T. Peters, Jenseits der Hierarchien, Liberation Management, 1993
[65]Heckscher, Defining the Post-Bureaucratic type, in: ditto/Donellon (eds.), The Post-Bureaucratic organization, New Perpectives on Organizational Change, 1994, pp. 14 ff

revolver el problema concerniente. Las reglas escritas formales deben ser remplazadas por una organización "dialéctica" adaptada a la situación dominante.[66]

El alejamiento de la acción pública sin consideración en la persona individual, es cambiado como trato al cliente por la unidad administrativa como una persona de igual rango y no como un subordinado. La jerarquía de posiciones oficiales va a ser remplazada por una organización plana, sin estructura jerárquica y desprovista de la supervisión. La especialización debe seguir resolviendo los problemas en los equipos, donde se da la toma decisiones que son de carácter colectivo. El sistema basado en la carrera de funcionarios estables va a ser remplazado por expertos móviles. La permanencia de las instituciones va a ser abolida en favor de organizaciones con duración limitada. Los secretos oficiales van a ser remplazados por una comunicación abierta.[67]

Algunas experiencias sociales tuvieron lugar en precedentes y otros elementos comparables con las organizaciones administrativas. Sin embargo, nada ha sido devuelto a cualquier solución cerrada. Los caminos asemejan atraerlas a está tendencia del pensamiento postmoderno que ha sido construida sobre el suelo del consumismo. Como el control ideológico favorece a apagar el punto de vista del mundo del marxismo-leninismo en Europa, el mercado se inclina para ser el único factor general. Consecuentemente, los argumentos son los siguientes: si las ineficacias del sector público no pueden ser resueltas por el sesgo de los instrumentos clásicos de la gestión política, la solución es institucionalizar una escena general con el comportamiento económico recompensado y las posturas antieconómicas castigadas. Para el porvenir no hay nada

[66]Fox/Miller (fn. 61)
[67]McCurdy (fn. 4)

mejor que el modelo competitivo que incluye entre otras aproximaciones, la institucionalización de representantes de la concurrencia como los casi mercados.[68]

De cualquier forma, existen razones convincentes [sujeta al mercado] y contradictorias a la administración pública, tanto en la escala interna como en las relaciones que la definen. No se trata únicamente de razones humanitarias, sociales, políticas o constitucionales, sino de causas ampliamente económicas. A pesar de las tentativas de los centros de dirección y el aprovechamiento en la orientación de los precios, las estructuras administrativas de las empresas privadas son también base de la organización que tiene elementos de la burocracia, en particular, la integración vertical de sometimiento de la base. La razón de ello es el costo de la transacción.[69] La distribución entre los bienes públicos y privados queda pendiente en su aplicación. Las decisiones con respecto al campo de aplicación y la distribución de los bienes privados son tomadas de acuerdo a las preferencias individuales en el sentido de un mecanismo de mercado, cuando la toma de decisiones concierne a la producción de bienes públicos que son resultado de los procesos de la voluntad colectiva y las estrategias político-administrativas.[70] La teoría económica ha aportado una gran variedad de argumentos que explican por qué la separación de funciones sociales entre el Estado y el mercado no se pueden abolir, lo cual implica reconocer que el pueblo debe ser provisto de los bienes públicos. Ciertas funciones del Estado en esa lógica, son los siguientes: sin aplicar un sentido de exclusión –c.a.d.- no se puede hacer

[68]M. Röber, Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisieungsdebatte: Ein Zwischenruf, in Reichard/Wollmann (eds.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, 1996, pp. 103 ff.
[69]O.E. Williamson, The economic institutions of capitalism, 1985
[70]Musgrave/Musgrave/Kullmer, die öffentlichen Finanzen in Theorie und paxis, Vol. 1, 5th ed. 1990, pp. 60 ff

depender su utilización de pago de una remuneración o la consumición sin rivalizar en sentido de capacidades, c.-á-d. la consumición por individuo no impidiendo la consumición por los otros. Las otras razones son atraídas a efectos externos o rendimientos de las escalas cruzadas.[71]

Finalmente, una mercantilización rigurosa en el tratamiento de los asuntos públicos está dedicada al fracaso porque el mercado no puede garantizar con propias obligaciones la satisfacción plena de las necesidades públicas. En consecuencia, las mismas organizaciones internacionales adhieren ideas del mercado demandante en mantenimiento de un Estado constitucional fuerte y la salvaguarda de las instituciones jurídicas y administrativas en los países en vías de desarrollo y los países en transformación que son capaces de proveer el panorama general necesario para el mercado, la competencia y los derechos de propiedad.[72]

En las democracias occidentales y los países industrializados, la atención se enfoca más en la relación dada entre las organizaciones públicas y la sociedad civil. En este contexto, son empleadas palabras engañosas *"akivierender Staat"* (c.-á-d. "Estado activo"), *"Bürgerkommune"* (significa el compromiso popular a nivel local), *"Gewährleistungsstaat"* (es decir "estadoprovisto de garantía"), *"empowerment" [empoderamiento o Estado facultativo], "enabling state" [Estado facultativo],.*[73] Esta consideración hace pensar que no disponemos siempre de un material interpretable si llega a surgir el tipo de administración post-burocrática.

[71]Cp. Boardway/Wildasin, public Sector Economies, 2nd ed. 1984
[72]World Bank, Der Staat in ainer sich ändernden welt, Weltentwicklungsbericht 1997
[73]K. König/N. Füchtener, "Schlanker Staat" –eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, 2000, pp.13 f

Nueva gestión pública
y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México

David Arellano Gault*

Abstract

BY DIFFERENT REASONS, DISCUSSION AROUND NEW PUBLIC MANAGEMENT HAS BEEN BASED ONTO FUNDAMENTAL DEBATE ABOUT ITS MANAGERIAL VIRTUES AND THERE IS JUST A LITTLE REFLECTION ABOUT ITS INSTITUTIONAL-POLITICAL ATRIBUTES.

IT´S DIFFICULT TO CREATE A SYSTEM TO DEEPLY DISCUSS ABOUT NPM WITHOUT COMPRENHENDING ITS ECONOMICAL AND ORGANIZATIONAL BASIS, WHICH GO BEYOND THE MANAGERIALIST SIMPLISM AND THE INSTITUTIONALIST ECONOMICISM. LIKEWISE, STUDIES ABOUT THE WAY SEVERAL COUNTRIES HAVE ADOPTED NPM CLEARLY REVEALS A MATTER: REFORM INSTRUMENTING AT NPM STYLE REQUIRES TITANIC ADJUSTMENTS TO ITS IDEOLOGICAL GENERAL SUPOSITIONS, IN ORDER TO MAKE REFORM PROCESS POSSIBLE IN POLITICAL CONDITIONS OF EVERY NATION.

NPM IS ACTUALLY A DOCTRINE, AN IDEOLOGY, A VERY HANDEABLE COMPASS SPEECH AND A STRATEGY ABOUT DISCURSIVE SIMPLIFICATION THAT FALLS INTO TWO ALMOST BIZARRE ENDS.

**El autor es profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.*

Introducción

Por diversas razones, la discusión respecto de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha tendido a debatir fundamentalmente sus atribuciones administrativas y poco se reflexiona sobre sus atribuciones político-institucionales.

En otros espacios (Arellano 1994, et al 2000, 2002) me he referido a la dificultad de entablar una discusión profunda de la NGP sin comprender sus fundamentos organizacionales y económicos que van mucho más allá del simplismo gerencialista y el economicismo institucionalista. De la misma manera, los estudios sobre la forma en que diversos países han implementado la NGP, deja claro un asunto: la instrumentación de reformas estilo NGP, requiere ajustes titánicos a sus supuestos teóricos generales, con el fin de hacer viable la reforma en las condiciones políticas de cada nación (Mathiasen, 1999). La NGP es una doctrina, una ideología, un discurso con una brújula bastante manipulable y una estrategia de sobre simplificación discursiva que cae cerca de extremos casi grotescos (para muestra véase los últimos textos de Osborne, 1999).

En este ensayo me propongo avanzar sobre un enfoque distinto de alguna forma, pero relacionado con los propios supuestos que sostienen a la NGP. Este enfoque sería el de incorporar de lleno la discusión del diseño institucional que se supone como referencia en los cambios al estilo de la NGP. En otras palabras, el diseño burocrático está íntimamente relacionado con las estructuras de poder que en una democracia orientan el sentido del gobierno.

Ha sido uno de los problemas más recurrentes en la disciplina de la administración y las políticas públicas, asumir la separación política-

administración tanto en la práctica como en su argumentación, como un problema básicamente técnico. En realidad, es fundamental comprender que los esfuerzos por construir una burocracia profesional, protegida de los vaivenes políticos, formal y procedural en su actuación y por tanto neutral (en teoría), no pueden ser considerados en abstracto como una separación de la esfera administrativa de los avatares políticos. O peor, como una operación quirúrgica y "aséptica" para evitar la "contaminación" política en lo administrativo. En la práctica, el diseño político de las instituciones deja entrever un juego particular de la administración en la política, y no un aislamiento o aséptico espacio construido para una burocracia "neutral", como un nicho sustantivamente "técnico". Los estudios clásicos de Moe (1990; 1994), Silberman (1993) , Light (1993), por mencionar algunos, dejan claro de alguna manera, el diseño político del juego institucional que crea "paquetes" de soluciones sobre los cuales la acción burocrática se explica al menos en parte. Es decir, el diseño institucional define ampliamente el juego político de la administración burocrática.

Separar estos elementos, creer o asumir que en el diseño administrativo, la introducción de valores gerencialistas, la elaboración de marcos de acción eficientistas y dirigidos a la calidad se "aíslan" del efecto político, del juego institucional, es, paradójicamente, uno de los errores clásicos de los defensores de la NGP. Y es paradójico, porque de alguna forma fueron precursores de la NGP como Niskanen (1971) y Ostrom (1973), quienes plantearon de forma clara en que el análisis de las burocracias no podía sostenerse sin una comprensión del marco de juegos y reglas institucionales que en un sistema democrático se generan.

La moda de la NGP (sobre todo su vena gerencialista y simplistamente que desea transformar la burocracia en una especie de gerentes públicos exclusivamente preocupados por la eficiencia) ha olvidado estas

lecciones rápidamente, al menos en el discurso, difundiendo una perorata administrativista y economista que propone más de lo mismo: burocracias profesionales, meritocráticas y neutrales dirigidas por valores "asépticos" como la eficiencia del mercado, convencidas valorativamente de que deben minimizar su impacto político a través de una actuación profesional dirigida racionalmente y diseñada institucionalmente por criterios "universales" como el óptimo de Pareto, el control de las asimetrías de la información que afectan las relaciones del agente y el principal; así como la transparencia en el manejo de la información, entre otros.

Incluso analistas ampliamente reconocidos en el ámbito de la economía como Jack Knott y Gary Miler (1987: 254-266), muestran cómo las aparentemente novedosas propuestas de la NGP se sostienen sobre los mismos supuestos de la administración pública progresiva al final de cuentas: separación política/administración (antes a través de la profesionalización, hoy a través del mercado); burocracias neutrales (antes a través de la permanencia en el servicio civil hoy a través de la evaluación del desempeño); y políticas públicas profesionales (antes por la especialización administrativa, hoy por la profesionalización con base en evaluación de los resultados).

Es necesario avanzar un paso más en la crítica: las burocracias gubernamentales están insertas en un juego político y los fundamentos institucionales de este juego son críticos para comprender el verdadero efecto de las reformas estilo NGP.

Es además importante hacerlo para un país como México, donde el estudio de los marcos institucionales en los cuales se desenvuelve la burocracia, ahora en un sistema democrático formal, deben ser incorporados al análisis de las propuestas de reforma. No es posible discutir a

profundidad, por ejemplo, el diseño del futuro sistema de servicio civil en México, sin comprender los fundamentos institucionales que sostienen a la democracia mexicana hoy día. Esto porque las consecuencias de razonamientos como "burocracia meritocrática", "discreción inteligente", "administración gerencialista", "innovación en la gestión", no se quedan solamente en el discurso o en la jerga administrativa, sino que pueden tener impactos importantes en variables clave como la capacidad del ejecutivo para administrar la burocracia y las posibilidades del congreso para crear y dirigir programas públicos efectivos, justos y equitativos. Incluso, para comprender las posibilidades de que los dirigentes de organismos públicos puedan en la práctica llevar a cabos acciones que alcancen objetivos socialmente aceptados. En otras palabras, cuando se alude a la administración pública y la burocracia, no es posible aislarla de la comprensión del juego político - institucional que está en el transfondo de las decisiones medulares. En función del diseño de políticas públicas, no es recomendable caer en un voluntarismo gerencial que asume que existen recetas generales y que construir burocracias meritocráticas es per se un valor positivo en cualquier circunstancia, para cualquier país y en cualquier configuración político-institucional.

Esta es una discusión, sin lugar a dudas, compleja. El presente ensayo pretende ser sólo el inicio de un proyecto con mayor envergadura . Para introducir la discusión, utilizamos como guía los argumentos de dos artículos clásicos en este debate respecto del peso del diseño político-institucional en el éxito de las reformas administrativas. El primero de Bruce Ackerman (1999) y el segundo por Terry Moe y Michael Caldwell (1994). Ambos artículos buscan dejar claro cómo el diseño político institucional define en gran medida las capacidades de la administración burocrática. Si bien ambos artículos se ocupan principalmente del análisis comparativo entre regímenes basados en la separación de poderes (presidencialista) y

parlamentarista, su análisis es útil para enmarcar los elementos críticos del diseño institucional de una democracia como la mexicana para prever los efectos de reformas estilo NGP sobre tal diseño. Es decir, con base en estos argumentos, obtendremos un listado importante de advertencias críticas sobre el tipo de burocracia que estamos construyendo en México, regresando el análisis de la gestión pública a la comprensión de su relación política. Finalizaremos este ensayo con una serie de reflexiones sobre los modelos de la relación burocracia/política que necesitamos discutir en México con mayor profundidad, para avanzar inteligentemente en la construcción de la burocracia en el tiempo de la democracia formal que vivimos.

1. Bruce Ackerman, La falacia de la argumentación aséptica de la eficiencia

La preocupación de Ackerman en el artículo es analizar si la separación de poderes "a la norteamericana" es en realidad un dogma que tendría que exportarse con tanta ingenuidad a otras partes del mundo. Comparándolo con el régimen parlamentario inglés, Ackerman asume que no existe un concepto abstracto de eficiencia en la lógica política, pues en realidad el diseño constitucional y la forma que los actores políticos se han creado para enfrentarse en una democracia, tienen consecuencias importantes al momento de la toma de decisiones. El sistema de separación de poderes, continua Ackerman (pg 639), involucra entonces no sólo la relación entre el presidente y el parlamento, sino también el estatus constitucional de las cortes y la burocracia. Las leyes en una democracia permanecen como actos simbólicos hasta el momento en que las cortes y las burocracias gubernamentales pueden implementarlas de manera efectiva.

Esta es una reflexión que poco se ha hecho por los defensores de la NGP. La realidad política de las estructuras decisoras que la NGP desea cambiar se enfrenta en la realidad al diseño constitucional de la estructura política.

Recuperemos del artículo de Ackerman la parte que más nos interesa para los fines de este ensayo: la estructura de decisiones que maneja la profesionalización del accionar burocrático en un sistema de separación de poderes. La hipótesis fundamental de Ackerman es que la competencia sistemática por el control de la burocracia y su aparato entre el Senado, la Cámara de Representantes y el Presidente, en EUA, genera una politización excesiva en la actuación de los aparatos administrativos, transformando al ejecutivo en una constante amenaza para el estado de derecho (*rule of law*).

El argumento de Ackerman se puede resumir como sigue: en un sistema de separación de poderes, el Ejecutivo se ve ante dos escenarios: impasse o autoridad total. Es decir, si el presidente es de un partido y el congreso está dominado por otro (gobierno dividido) se produce una lucha permanente por detener mutuamente las iniciativas que pueden otorgar mayor control sobre las decisiones de cualquier tipo. Los presidentes usualmente rompen estos impasses a través de decretos unilaterales que incluso pueden ir más allá de sus atribuciones constitucionales. Muchas veces, paradójicamente, en vez de protestar airadamente, los representantes respiran aliviados pues evaden así su responsabilidad política para tomar decisiones difíciles. En cambio, cuando el partido del presidente también tiene la mayoría en ambas cámaras del congreso (autoridad completa según Ackerman), el esquema político de la separación de poderes genera incentivos claros para que el presidente y el partido deseen impulsar a toda velocidad una serie de propuestas agresivas, dado que comprenden

que este poder puede durar poco tiempo. Las propuestas resultan más agresivas y ambiciosas porque además buscarán, por lo general, crearlas de tal manera que sea difícil cambiarlas en el futuro (cuando un cambio político pueda darse) (pg. 651). Así, los programas diseñados bajo un régimen de separación de poderes en el momento de la autoridad completa, buscarán prever futuros impasses, enclaustrándose por lo regular en una serie de legalismos y grupos rígidos de normas.

¿Cómo afectan estas realidades políticas a lo que algunos denominan la cuarta rama del gobierno: la burocracia?

Para comenzar, se puede afirmar mejor las razones para la existencia de un servicio civil: su principal función es política y trata de aislar a la burocracia y sus estructuras de intervenciones *ad hoc* por parte de los políticos de cualquiera de las otras ramas. Los políticos se ven forzados a orientar sus energías en lo que legítimamente sí pueden hacer en un régimen constitucional democrático: aprobar iniciativas y formular pocas decisiones estratégicas respecto de los programas gubernamentales que las implementarán.

Pero en un régimen de separación de poderes, la burocracia se encuentra en medio de la permanente lucha entre el ejecutivo y el legislativo. Es lógico que ante esta lucha y su aislamiento por medio del servicio civil, la burocracia de alto nivel tenga poco margen de maniobra. Sin embargo, es claro que gran parte de sus esfuerzos políticos van dirigidos a movilizar intereses amigables a los de la propia burocracia, ya sea en la sociedad o en los partidos mismos. La prioridad número uno de la burocracia, continua Ackerman, es articular una misión política que le permita atraer el apoyo de diversos poderes políticos contendientes responsables del financiamiento de las propias burocracias (pg. 699). La movilización de

grupos con intereses en gran escala se convierte en una prioridad de las burocracias en este sistema, creando una burocracia politizada sin lugar a dudas. Además, como es difícil hacer que las leyes se pasen en un sistema de separación de poderes, de la misma manera es difícil cambiarlas. Las burocracias que administran ciertos recursos y programas se convierten en actores interesados en defender esos recursos y esos programas, erigiéndose muchas veces en un actor que es necesario considerar al momento de hacer cambios en los programas gubernamentales.

En EUA, con un sistema de servicio civil antiguo y rígido, los presidentes tienen que enfrentar una burocracia que es un poder político en sí mismo, protegido y difícil de mover. La estrategia del ejecutivo es la creación de unidades especiales del propio ejecutivo que pueda controlar, llena de miembros leales, buscando darle tal poder que sea capaz de afectar la forma en que la burocracia del servicio civil haga lo que el ejecutivo desea. La lucha por lo general es sorda, terminando casi siempre en que la burocracia es capaz de dominar a estas agencias especiales leales al ejecutivo, y el conflicto en varias ocasiones finiquitado a través de un acuerdo “amistoso” entre las partes. En un sistema de separación de poderes, el servicio civil se convierte en un campo de batalla entre las burocracias incrustadas poderosamente en intereses sociales y políticos (controlando recursos y al final de cuentas bastos presupuestos), y las agencias más cercanas al presidente que desean influir y cambiar la forma en que estas burocracias actúan en la práctica (pag. 702).

En resumen, un sistema de separación de poderes tiende a introducir un actor político poco esperado: la burocracia protegida por el servicio civil. Este actor se ve obligado, ante la disputa permanente entre el legislativo y el ejecutivo a fortalecer sus bases de apoyo a través de la búsqueda de apoyo donde lo pueda encontrar, haciendo de la labor de la burocracia

una labor fundamentalmente política (como lo han mostrado para el caso norteamericano Selznick, 1949 ;Light, 1993; Downs, 1967). En EUA esta lucha se expresa hoy día en el permanente conflicto entre la Executive Office y la Office of Management and Budget con las burocracias del servicio civil, tratando de controlar las decisiones estratégicas, pues al final de cuentas, no se confía en los burócratas del servicio civil. Para el ejecutivo, en un sistema de separación de poderes, un servicio civil hace que la burocracia sea vista como agente "externo" al proyecto del ejecutivo. La tendencia es clara: la politización de la burocracia a través de la búsqueda de apoyos desde partidos o grupos de interés, y a través también de la designación de más políticos-burócratas, leales al presidente, en puestos o posiciones claves, con la misión de controlar al aparato burocrático. Es claro que estos burócratas designados duran poco en el cargo ante los vaivenes políticos.

Retomando este análisis de Ackerman es necesario preguntarse ¿Cómo afectan estos juegos institucionales en la implementación de reformas estilo NGP? De manera fundamental, en múltiples lugares y sin lugar a dudas. Lo que es sorprendente, en todo caso, es la escasa reflexión al respecto. Para empezar, es importante destacar que es justamente este juego el que hace a la NGP buscar nuevos espacios para controlar a la burocracia (a través de resultados y transparencia) pero dándoles al mismo tiempo más discrecionalidad (a través de un control por resultados y no por procesos). Pero si analizamos con detenimiento estas propuestas, se enfrentan en la práctica con el sistema de separación de poderes, estimulando tanto la politización de la burocracia como la sistemática lucha por recuperar el control por parte de los políticos.

De esta manera es explicable la profunda preocupación que existe por enfatizar la eficacia y la transparencia administrativa. La búsqueda de la satisfacción del "cliente" en esta lógica, está redirigiendo las necesidades de una burocracia para buscar el apoyo en los grupos de interés y los partidos. ¿No sería más lógica la respuesta de la burocracia para evitar un alto nivel de incertidumbre ante la evaluación por resultados, que aliarse con los actores más influyentes con respecto a la definición de tales resultados? No es de extrañar entonces que la NGP sea aceptada por empresarios y grupos económicos preocupados por disminuir las regulaciones, los controles y la intervención estatal.

Tampoco llama la atención la poca capacidad que la NGP ha tenido para transformar los servicios civiles: los servicios civiles basados en el desempeño intentan despolitizar a la burocracia, regresar algo del control que el ejecutivo pierde con un servicio civil al introducir reglas más flexibles para el manejo de la burocracia. Pero al mismo tiempo, la esencia del servicio civil está intocada: ser una institución política que protege a la burocracia de la manipulación por parte de políticos (ya sea del congreso o del ejecutivo). Las reglas y mecanismos de un servicio civil meritocrático requieren de sistemas complejos de evaluación y seguimiento, que al final de cuentas dificultan la transformación de la burocracia en el punto esencial: como actor político. Ésta necesita protegerse de los vaivenes políticos que en un sistema de separación de poderes que es endémico.

La eficiencia tan proclamada por la NGP, depende también del juego político que se crea en el marco institucional. No comprender esta variable, impide destacar una importante parte del proceso de reforma administrativa.

2. Terry Moe y Michael Caldwell. El dilema de la construcción de organismos eficaces en contextos políticos plurales

En este artículo ya clásico, Moe y Caldwell (1994) intentan desglosar con más profundidad cómo es el juego institucional de las burocracias. Nuevamente, al igual que Ackerman, tratan de desentrañar las diferencias del juego en un sistema de separación de poderes y un sistema parlamentario. En sus propias palabras, se preguntan si un sistema parlamentario generaría un juego institucional sobre la burocracia muy distinto al juego de un sistema de separación de poderes. Es decir, si cada sistema no traería aparejado un "paquete" relativamente determinado respecto a la burocracia y su manejo (p. 172).

En un sistema de separación de poderes, continúan los autores, la lucha entre los grupos de interés, los partidos, el presidente y los legisladores, se determina el perfil del sistema burocrático, de los políticos electos, especialmente de los legisladores, que son sensibles a las demandas de los grupos de interés que se movilizaron para elegirlos. Los grupos de interés estarán ampliamente de acuerdo en construir organizaciones burocráticas efectivas que puedan cumplirles en sus demandas, favoreciendo estructuras flexibles y móviles, garantizándoles tanta discreción como sea posible (incluso para favorecer sin recato a ciertos grupos sobre otros). Pero los políticos perdedores en una contienda no pueden permitir tal nivel de manipulación, iniciándose así, según Moe y Caldewell, la carrera para controlar a la burocracia. Esta carrera genera una serie de fuerzas que irán en contra de la formación de organismos efectivos.

La primera fuerza que va en contra de la formación de organizaciones gubernamentales efectivas es la incertidumbre política (muy relacionada

con lo que los autores nombran también con “el temor de la fuerza del estado” p. 174). Los grupos ganadores deben asegurar que sus decisiones no cambien automáticamente una vez que en una voltereta política, otros arriben al poder. Los ganadores de hoy no pueden dejar a las agencias desprotegidas para mañana. Intentan hacer esto asilándolas del futuro control democrático que otros actores puedan ejercer. La mejor manera de hacerlo, de acuerdo con el artículo citado, es restringiendo la discrecionalidad de las burocracias y las autoridades futuras, especificando a detalle lo que las agencias deben hacer. Dicha estrategia limita ampliamente las capacidades de los burócratas para tomar decisiones inteligentes, al enfrentarse a estructuras rígidas y procesos altamente limitativos.

La segunda fuerza es el compromiso político. En un sistema de separación de poderes, el compromiso político es fundamental para asegurar algún nivel de capacidad política de acción. Si los ganadores de una contienda política desean cambiar el status quo, tienen usualmente que dejar a los perdedores formar parte de la decisión de programas y organizaciones. Esto hace muchas veces que los perdedores de una contienda, los más interesados en el fracaso del gobierno en turno, formen parte de los actores que diseñan los programas gubernamentales que deben resolver los problemas que los ganadores prometieron resolver. En otras palabras, parte de los diseñadores procuran que la organización falle.

Los autores defienden entonces que los legisladores no están en el negocio de crear organizaciones efectivas y que rindan cuentas. Su negocio es hacerse populares y asegurar su trabajo político. Y esto se hace a través de compromisos con grupos y actores con intereses. Por ello, los legislativos son capaces de crear monstruos organizativos, construidos pieza por pieza para satisfacer a un gran número de actores (p. 175).

Por el contrario, en un sistema de separación de poderes, el ejecutivo sí es responsable por los resultados de las organizaciones públicas, sobre las cuales, gracias al servicio civil, tiene poco control. Ante este escenario, el ejecutivo busca entonces asegurar algún tipo de control e influencia sobre las organizaciones creadas en ocasiones erróneamente por los legisladores y controladas por funcionarios protegidos por el servicio civil. La creación de sistemas centralizados y coordinados por el ejecutivo, lleno de funcionarios fieles al presidente, se convierte en una de las respuestas más socorridas. Pero esto no hace sino clarificar, tanto para los legisladores como para las cabezas burocráticas del servicio civil, que más rigidez y normativización, son necesarias. Este un círculo vicioso de las burocracias en sistemas políticos democráticos.

Curiosamente, pese a la existencia de un servicio civil, el sistema de separación de poderes tiende a reducir la posibilidad de que la burocracia base su actuación en la neutralidad profesional. El ejecutivo valúa ampliamente la experiencia y el "expertise", pero precisamente porque la autoridad está dividida, no puede confiar en el servicio civil para hacerlo de esa manera. Existen muchos competidores por la lealtad burocrática, numerosas reglas que aíslan a la burocracia y la lucha de intereses en conflicto constante. Por ello, la politización de la burocracia por parte del ejecutivo (a través de la designación de cada vez más políticos fieles en estructuras que intentan controlar la burocracia del servicio civil) parece inevitable. En el caso de EUA, la Oficina de la White House y la de Office of Management and Budget se han convertido en organizaciones complejas con unidades especializadas que intentan manejar todo desde la negociación con el congreso y los sistemas de evaluación de las políticas públicas, hasta la administración y negociación del servicio civil. Esto genera la necesidad de construir un aparato burocrático "paralelo" que tome las decisiones "importantes", y que este sistema paralelo se integre

con gente de “fuera” del servicio civil. Esto puede considerarse como una guerra política en todo su sentido: la búsqueda del ejecutivo por recuperar el control de la burocracia y su agenda, enfrentándose a un servicio civil rígido y protector y a un poder legislativo que buscará mantener esa capacidad de discreción de manera continua.

El artículo de Moe y Caldwell permite acercarnos a una arista del análisis de la reforma del aparato administrativo poco explorada en la literatura de la NGP. La NGP se encuentra en medio de este huracán político, pero sus respuestas son básicamente técnicas, ocultas en la retórica gerencialista, altamente voluntarista. Los presupuestos por resultados son un interesante caso (Arellano et al 2000). Estos presupuestos asumen que debe cambiarse el centro de equilibrio del control: de un control por procesos a uno por resultados. El “micromanagement” (la sobre intervención del legislativo sobre las decisiones operativas de las organizaciones públicas) es un primer gran enemigo a vencer. Se asume que los excesivos controles que se han impuesto sobre los administradores de la organización detienen la eficiencia. Liberar esta discrecionalidad es objetivo de los presupuestos por resultados. Sin embargo, para que la rendición de cuentas no sea afectada, el control sigue existiendo pero ahora potenciado: no por procesos sino por resultados. En otras palabras, quitar el control de la burocracia tanto del ejecutivo como del legislativo; una vez aprobado el presupuesto y firmados los convenios de desempeño, las “manos políticas” salen del proceso y dejan en libertad a los gerentes públicos para tomar las decisiones operativas de la manera más eficiente y eficaz que se pueda. No obstante, en la práctica (Arellano, 2002), éste sueño de la NGP ha encontrado dificultades. La definición de resultados es una definición política, no es técnica en la mayoría de los casos. El poder legislativo se ha negado casi en todos los casos a dejar esta definición en manos de la burocracia. Los esquemas más avanzados de

este sistema, involucran ampliamente al poder legislativo en la definición de los resultados. Y, además, para estar seguros del control, la evaluación por resultados se hace complementaria a la evaluación de los procesos y éstos no se han extinguido.

En función del servicio civil, los presupuestos por resultados también se han tenido que adaptar a las realidades políticas. Evaluar por resultados implica capacidad de castigo en caso de no cumplirse: ésta era la condición para otorgar mayor discrecionalidad a los tomadores de decisión. Pero con un servicio civil, este sistema sería imposible, pues la burocracia está protegida. Para hacer creíble el sistema, el sistema de presupuestos por resultados y el servicio civil tendrían que estar relacionados. Ello implica concatenar la evaluación por resultados –nacional y local- , con la de resultados por organización, por área de organización, y hasta llegar a la evaluación del desempeño individual de cada burócrata, a través de un sistema de altísima complejidad para construir y administrar. Pero, además, se requeriría hacer todo esto de manera creíble y aceptable para todos los actores políticos involucrados. Lo expresado, es algo simplemente imposible.

3. Más allá de la ingenuidad gerencialista. Los modelos burocrático-políticos ¿cuál para México?

Tanto la democracia formal en México, así como su instauración reciente, han permitido el inicio de una variedad de discusiones inéditas en el país, pero que en realidad destacan el profundo retraso ya de décadas sobre discusiones críticas relacionadas con la burocracia. Cuestiones tales como, ¿Quiénes tomarán las decisiones de política pública, los funcionarios electos o los designados? ¿Cuál es el papel del congreso

y los partidos en el diseño de la política pública? ¿Cómo será la relación entre funcionarios designados y del servicio civil? ¿Qué poder tendrá el ejecutivo para controlar a la burocracia del servicio civil? ¿Será necesario regular con mayor precisión las estructuras de burócratas designados como ha sucedido en otros países ante la dificultad cada vez mayor de manipular flexiblemente al servicio civil (la llamada por Campbell y Szablowski, 1979 como super burocracia)?

Todas estas interrogantes son pertinentes y abren líneas de investigación necesarias para el caso mexicano. La ingenuidad gerencialista visualiza la reforma administrativa y del servicio civil como una preocupación básica respecto del diseño de los reglamentos administrativos y los sistemas meritocráticos de evaluación para "gerenciar" las organizaciones gubernamentales y el servicio civil. Es evidente que esta visión no puede estar más alejada de la comprensión de las decisiones críticas que corresponden al diseño político-institucional que se está gestando en estos momentos en el país.

En este último apartado se propone dar el paso inicial en una de las discusiones pendientes en el país y que será fundamental como guía para el diseño de diversas reformas que la administración pública mexicana tendrá que enfrentar: ¿Cuál es el tipo de relación que buscamos/queremos para la burocracia en el sistema político mexicano? Estamos de acuerdo en que se desea una burocracia profesional, capaz, con herramientas para ser eficiente y prestar buenos servicios a la población. Pero ¿Cómo exactamente se le otorgará el poder para actuar y ser eficiente sin otorgarle demasiado para que termine defendiendo su propia agenda? ¿Cómo se va a controlar en un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, sin atarla de manos para alcanzar resultados? ¿Cómo evitar su captura por intereses políticos o económicos poderosos? ¿Cómo darle

herramientas al congreso y al ejecutivo para que puedan asegurar que la agenda administrativa sigue a la agenda política? ¿Cómo reconocer a los burócratas profesionales la capacidad de influir en el diseño de la política pública, dado su expertise, pero sin que se conviertan en defensores por derecho propio de ciertas alternativas por razones políticas? ¿Cómo reducir el costo de proteger a la burocracia con un servicio civil que irremediablemente tenderá a rigidizarse? ¿Cómo generar sistemas de rendición de cuentas que hagan corresponsables al legislativo, al ejecutivo y al servicio civil por el resultado de los programas públicos?

Creemos que esta discusión bien puede comenzar por debatir con mayor claridad el modelo de la relación entre administración y política que deseamos. Con un afán sobre simplificador, se pueden mencionar cinco modelos o imágenes de estas relaciones en la literatura, cada uno con implicaciones prácticas sumamente importantes (siguiendo parcialmente la propuesta de Aberbach, Putnam y Rockman, 1981:4-23):

Modelo 1. Separación política/administración

En esta imagen, clásica de la administración pública norteamericana se asume que el papel de las burocracias es y debe ser distinto al de los políticos electos. Estos últimos son los únicos legítimamente con la capacidad para definir los objetivos últimos de la sociedad. Es peligroso que los burócratas adopten estas decisiones. Los burócratas únicamente deben ejecutar las órdenes de los políticos con criterios técnicos y neutrales. Con ello, se evita que los intereses económicos capturen a las burocracias y terminen dominando la agenda pública, pues en realidad es en la esfera política donde se toman estas decisiones.

El modelo de gobernanza de esta imagen es que los burócratas del servicio civil obedecen a sus “amos”: los políticos electos. La división del trabajo es muy tajante entres estos dos actores: uno administra lo que el otro diseña y negocia políticamente.

Para Peters (1978), este modelo ha sido muy buscado porque en realidad es políticamente cómodo: los administradores pueden tomar decisiones incluso políticas sin sufrir el desgaste que lógicamente implica tomar posiciones en el debate de un país o una región, y para los políticos implica que decisiones controversiales o complejas que puedan afectar a votantes potenciales sean tomadas por actores específicamente “neutrales”. Sin embargo, es claro que en la práctica institucional es difícil que esta separación se pueda sostener. Cada problema, técnico o no, se ve influenciado por factores políticos. Aunque los burócratas desearan sólo seguir órdenes, es prácticamente difícil que así suceda. Los políticos simplemente no tienen el tiempo ni la capacidad para tomar las múltiples decisiones de política (*policy*) que cualquier programa público debe enfrentar.

En las democracias contemporáneas, con rígidos servicios civiles, es claro que la política burocrática es tan importante como la política partidista. La interacción tanto de burócratas como de políticos (en el congreso y en el ejecutivo) con grupos de interés es tan intensa que implica el desarrollo de mecanismos institucionales para regularla, más allá de cualquier consideración ingenua de la separación entre política y administración.

La separación entre la política y la administración ha sido una de las constantes de la reforma mexicana de manera al menos implícita. Se espera de las burocracias que sean factores neutrales y técnicos. Sin embargo, es claro que la burocracia mexicana ha jugado diversos papeles

políticos en el sistema. Es importante comprender este papel político, más ahora que ante un sistema político basado en la alternancia, con un congreso más fuerte y con un servicio civil de carrera en ciernes, la ingenuidad de un modelo de "neutralidad" burocrática es insostenible. Con base en las experiencias internacionales, será necesario dar un paso más allá y definir con mayor precisión el papel que en México tendrá la burocracia y el tipo de relaciones que se desean construir entre burocracia y congreso. Quedarse en una visión gerencialista ingenua sería un grave error.

Modelo 2. Diferenciación entre política y administración.

En esta cosmovisión se asume que tanto los políticos como los burócratas participan en el diseño y formulación de la política y la política pública, pero lo hacen desde distintas capacidades. Los burócratas aportan conocimiento y rutinas, mientras que los políticos intereses y valores. A través de un argumento basado en Simon (1947), se asume que el proceso de decisión es un proceso para obtener conclusiones a través de ciertas premisas. Son las premisas las que juegan como el factor más básico del análisis y no la decisión como un todo.

Bajo esta imagen, los burócratas tienden a ver todo problema político como un problema administrativo, dejando a los políticos el trabajo de balancear los diversos intereses y mediando entre los múltiples actores políticos. La "neutralidad" burocrática es, como en el modelo 1, importante, pero aquí es una lucha permanente de la burocracia por mantener su neutralidad, no sólo ante los políticos sino ante los grupos de interés.

Y es justamente en este punto donde esta imagen encuentra su gran límite. En diversas democracias, sobre todo en EUA, se espera que la burocracia participe en la defensa de sus políticas, como se analiza en los artículos de Ackerman y Moe. El papel político de la burocracia es ineludible, y la insistencia de que su aislamiento político es posible, no corresponde con la realidad.

En el caso mexicano, es fundamental debatir sobre el papel político de la burocracia tanto del "viejo" como del "nuevo" régimen político. Las posibilidades de captura son tan altas hoy como en el pasado, y sostener que las burocracias son el monopolio del expertise es un error importante. Ni el modelo 1 ni el 2 parecieran resolver la cuestión fundamental: cómo hacer del papel político (inevitable en una democracia) de las burocracias, uno constructivo, legal y eficaz.

Modelo 3. Políticos y burócratas como actores interesados

Los inicios teóricos y argumentativos de la NGP partieron de una crítica demoledora respecto del papel político de las burocracias. Tanto Niskanen (1971) como Ostrom (1973) argumentan que las democracias están diseñadas de tal manera que su producto racional es la ineficiencia. Efectivamente, al aislar institucionalmente y por necesidades de control a la acción burocrática de la arena política, se produce un sistema donde la burocracia no es responsable ante la sociedad de sus resultados. Debido a su expertise, no solamente gana posiciones en el debate, sino influencia política, pues es capaz de imponer su agenda por encima del control que los políticos electos pueden ejercer.

El error de la administración pública progresiva, según los autores mencionados, fue justamente asumir que esta neutralidad era una cuestión de profesionalización. La burocracia, como los políticos, son actores con intereses egoístas y actúan para proteger sus intereses. Este debe ser el punto de partida de cualquier reforma estilo NGP.

Cualquier diseño de la relación burocracia/políticos, debe partir de la desconfianza: ambos son actores interesados, racionales. La única manera de asegurar que su actuación interesada egoístamente logre resultados positivos es que el diseño institucional construya esta relación de manera explícita, por lo general, acudiendo a un juez verdaderamente neutral: la competencia de mercado.

La política pública es la arena donde diversos intereses egoístas se enfrentan y se ven obligados a aceptar ciertas reglas del juego. Dichas reglas deben ser diseñadas de tal manera que los criterios fundamentales sean técnicos, en busca de la eficiencia social.

Esta posición adolece de un gran problema: la definición del juez de la eficiencia social. Se asume que existe la competencia de mercado o algún símil de éste. Sin embargo, queda claro que se entrampa como en las anteriores imágenes, porque ¿Quién diseña las reglas? El mercado es una institución, construida por seres humanos. Si partimos del supuesto de que los seres humanos son “racionales”, es decir, egoístas y oportunistas, ¿Quién se levanta como el diseñador de instituciones socialmente eficientes? En la práctica, el discurso del mercado ha funcionado para desmantelar diversos intereses políticos y económicos incrustados en el sistema político para incrustar otros nuevos o reinventados.

El nuevo discurso de la “neutralidad” es el desempeño y la evaluación de resultados. En este sentido, no es tan distinto en realidad al modelo 1: que aspira a una neutralidad, a la separación o el aislamiento de la administración respecto de la política. El modelo 1 se sostenía con la idea de profesionalizar la burocracia y tener un servicio civil meritocrático y estable. El modelo 3 se sostiene sobre una profesionalización de la burocracia en un ambiente de competencia y un servicio civil meritocrático que evalúa el desempeño (como símil de la competencia en un mercado laboral interno como es cualquier servicio civil).

La gran preocupación del modelo 1 es evitar la captura de la burocracia por intereses políticos y económicos poderosos. De ahí la separación entre política y administración para “aislar” a la burocracia y evitar su mangoneo político. El modelo 3 adolece de esta preocupación: al contrario, asume que la relación y acercamiento entre intereses privados y públicos puede ser benéfica, pues el interés general estará protegido por las reglas del “mercado” y la competencia. La captura es algo relativamente inevitable, a menos que se tenga un marco institucional de competencia y único que puede ser neutro.

Las experiencias internacionales donde se han implementado este tipo de esquemas dejan todavía resultados mixtos. La preocupación por la captura de la agenda pública por parte de los intereses económicos apenas comienza a estudiarse en la literatura. La lucha política para redefinir los servicios civiles se ha dado con fuerza en países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El intento por regresar a un sistema de despojos pero ahora evaluado por “desempeño” de manera técnica a tenido en realidad escasa vida.

En la práctica, los servicios civiles se han mantenido en los países que han implementado reformas estilo NGP. Lo mismo ha sucedido con la implementación de sistemas de presupuesto por resultados, donde la expectativa de eliminar los controles por procesos no han cristalizado. El debate respecto a quiénes toman decisiones de política pública con criterios técnicos no ha desaparecido: por ejemplo, la disputa entre el congreso, el ejecutivo y los burócratas se ha intensificado al respecto de la división de responsabilidades con la introducción de mecanismos de mercado (Kettl, 1993).

Será importante en el caso mexicano tomar en consideración estas lecciones: una reforma gerencialista de la administración pública no resuelve el debate del diseño institucional de las relaciones entre burocracia, congreso y políticos electos en el ejecutivo. En realidad, las reformas gerencialistas han abierto el debate ante el fracaso de una postura que ponía excesiva confianza en mecanismos de competencia de mercado y cuasi mercado para "aislar" la administración de la política.

Modelo 4 . Energía y equilibrio

Se asume de inmediato que tanto los políticos como los administradores se involucran en el desarrollo de la política pública y lo hacen a través de medios políticos. Pero lo hacen bajo una idea de equilibrio: los políticos deben mediar entre valores políticos e intereses difusos, mientras que la burocracia debe hacerlo "en la calle", con intereses específicos y organizados. Los políticos buscan con energía postular cambios e imponer nuevas formas. Los burócratas buscan el equilibrio y la estabilidad de la agenda (Dogan, 1975).

Este modelo de relación asume una división del trabajo racional, donde el cálculo político de las burocracias, a través de una posición "incrementalista", tiende a ordenar la agenda política según una serie de vaivenes. Como un grupo de interés más o menos homogéneo, la burocracia se valora al navegar entre una serie de intereses y calculando paso a paso cómo justificar técnicamente una solución vista como políticamente conveniente en equilibrio.

La preocupación fundamental con esta imagen es que deja a la política pública como víctima de un juego coyuntural de múltiples actores, donde la burocracia tiene un poder de veto técnico importante. Para el caso mexicano esta debe ser una discusión importante. Dejar que la política pública se discuta solamente en el congreso y en los comités dictaminadores de la burocracia, puede ser contraproducente dado que deja en gran ventaja a los grupos de la sociedad que son capaces de organizarse. Las voces que se escuchen en el debate serán aquellas de quienes tienen poder de organizarse. ¿Cómo generar en la burocracia mexicana la idea de ser un factor de equilibrio y estabilidad cuando ha sido en la práctica un instrumento manipulable de los grupos en el poder?

Modelo 5. El híbrido

Es probable que una de las mayores preocupaciones en las democracias contemporáneas sea lo que Heclo (1978) ha llamado la politización de la burocracia y la burocratización de la política. Esta inevitable tendencia se expresa entonces en la imposibilidad de sostener un modelo que asuma a la burocracia como neutral (ni aun con servicios civiles rígidos y poderosos, o incluso, debido a tales servicios civiles). Esto ha implicado que en muchos países, los poderes ejecutivos están creando

estructuras de funcionarios burócratas designados políticamente, fuera de la estructura del servicio civil (funcionarios que combinan expertise con compromiso político). La oficina del gabinete, la oficina de la Casa Blanca, la cancillería en países como Alemania, destacan la importancia de esta otra burocracia: profesional y capaz, pero hábil políticamente y comprometida con el proyecto político en turno. Y siempre en permanente conflicto con los funcionarios del servicio civil al cual no pertenecen ni buscan pertenecer.

Heclo ha defendido que los oficiales de carrera tienen y defienden papeles políticos, creando una zona de intermediación de administración política. Esta pareciera ser una tendencia inevitable en las democracias contemporáneas: la administración para serlo, tiene que ser política. Pero, ¿Qué tanto? ¿Cómo controlarla sin maniatarla? ¿Cómo darle libertad sin caer en la captura? ¿Cómo evaluarla y dirigirla sin crear más burocracia y por tanto círculos viciosos? ¿Cómo asegurar que los políticos pueden dirigir a la burocracia sin manipularla excesivamente para cumplir con agendas escondidas? El modelo híbrido deja claro que esta es la realidad y que el diseño institucional es clave, más allá de la retórica de los reformadores.

Reflexión final

No es claro hacia dónde tiende la administración pública. Los servicios civiles son una parte de la historia, una parte básica e importante. No porque generen estabilidad por sí mismos, sino porque generan un juego político particular, donde políticos electos, tanto del congreso como del ejecutivo, han tenido que crear mecanismos burocráticos politizados para llevar a cabo sus propuestas; porque las sociedades entienden cada

vez con mayor claridad a la burocracia como un actor político poderoso. Incluso la NGP, bajo este lente más abierto que el simple gerencialismo, puede ser considerado como un intento por recuperar el control sobre las burocracias, un control que se ha perdido ante la protección otorgada por los servicios civiles y por el expertise que sostienen y defienden.

Las lecciones sobre esta imagen del híbrido de la burocracia jugando papeles políticos, debe ser importante para un país como México, a un paso de instaurar, el servicio civil y con poco debate e información veraz respecto a su burocracia; respecto de las relaciones entre el ejecutivo y el congreso y la burocracia profesional; con poca claridad del modelo de relaciones que se espera construir en el futuro de la democracia. Es fundamental avanzar en este debate y en la formulación de estudios sólidos que perfilen el tipo de administración pública y el diseño institucional que se desea crear.

De inicio, es importante desembarazarse de una visión estéril que observe a la burocracia como un simple instrumento manipulable(Arellano et al 2000a). En efecto, caer en una visión aunque sea renovada de la dicotomía política-administración (como lo es la NGP) es poco productivo. En la realidad de cualquier país, la burocracia es un actor político, e intentar diseñar el marco institucional de dirección, administración, rendición de cuentas y control de la burocracia, implica comprender el control y rendición de cuentas de los políticos electos (en el legislativo y en el ejecutivo) y de los designados también (Aberbach y Rockman, 1995). En otras palabras, ni el servicio civil, ni los sistemas de control, ni los mecanismos de rendición de cuentas funcionarán adecuadamente, si sólo se visualiza la burocracia como un eterno problema al que hay que maniatar, controlar y atar de manos. Esta parece ser la visión que está permeando en México, desafortunadamente.

La dinámica burocrática se expresa en una calle de múltiples sentidos: con el congreso, con el político electo en el ejecutivo, con los políticos designados, con los ciudadanos y los grupos de interés. En países con sistemas presidencialistas y con un servicio civil añejo como EUA, existen estudios sistemáticos de las relaciones entre estos actores y queda claro que es una relación muy dinámica (Wood y Waterman, 1994). Estudiar los mecanismos de control y dirección de la burocracia implica diseñar y luego sostener mecanismos institucionales que obliguen a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino a los políticos involucrados. En otras palabras, la burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y resultados, por su obediencia a las órdenes de los políticos, y los políticos (incluidos aquí el congreso) han de rendir cuentas sobre la manera en que dirigen a la burocracia. Este último es un factor clave para la construcción democrática del país:

> "Los actores electos deben traducir de manera fidedigna las preferencias públicas a los burócratas, y deben enviarles señales que reflejen esas preferencias... los jefes políticos deben actuar como diseñadores de políticas públicas para alterar los cursos establecidos en la inercia burocrática. En el diseño de política pública, deben procesar las señales que vienen de la burocracia par asegurar que el proceso hace uso de la inteligencia organizacional acumulada. Deben también procesar señales de otras fuentes para asegurarse que las burocracias no están expresando en la política pública básicamente sus intereses. Finalmente, los políticos electos deben actuar como administradores de la política pública para asegurar que la implementación es consistente con las preferencias públicas pasadas y presentes" (Wood y Waterman, op cit, p. 146)

Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y la dirección de los programas gubernamentales. El caso mexicano requiere de una profunda revisión de ambas relaciones e

incluso del marco legal para que sean claros los derechos y posibilidades del congreso para influir en la agenda administrativa; del control que evite los conflictos de intereses en el manejo por parte de los políticos electos y designados de las agendas administrativas; del esclarecimiento de los mecanismos de cabildeo de los grupos de interés con la burocracia y con los legisladores). La instauración del servicio civil en México implica la instauración de una institución política: por tanto obliga a diferenciar entre políticos electos y designados, funcionarios designados y del servicio civil, y por tanto, comprender los mecanismos para hacerlos rendir cuentas en un marco institucional ordenado y transparente.

En México debemos iniciar el debate sobre este aspecto. Las burocracias, ahora protegidas por un servicio civil, son un actor político. Y en una democracia, no son electas. Muchas de las decisiones importantes del gobierno se generan en ese espacio, sin embargo. Y el juego democrático en nuestro país implica el roce y el conflicto sistemático entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control de la agenda. Prever esta relación conflictiva y repensar el diseño institucional que más conviene, implica deshacerse de los marcos teóricos y normativos simplistas, e ir más allá de palabras de moda como “innovación” y “calidad”, para asumir que un servicio civil meritocrático por sí mismo, va generar estabilidad y eficiencia en el actuar burocrático.

Bibliografía

Aberbach, J. R. Putnam y B. Rockmann, 1981, Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge. Harvard U. P.

Aberbach, J. y B. Rockman. 1995. The political view of U.S. Senior federal executives. 1970-1992. The Journal of Politics, V. 57. n. 3. 838-52

Ackerman, B. 1999. The new separation of powers. Harvard Law Review. 634-729

Arellano, D 2002. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 23 Caracas. 7-40

---------- et al (2000). Nueva Gerencia Pública en Acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). En Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 17. Junio

---------- 2000(a). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, Porrúa-CIDE, México

----------. (1995) Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte" en Gestión y Política Pública, Vol. IV, num.1. 119-147

Dogan, Mattei. 1975. The Mandarins of Western Europe: the political role of Top civil servants. New York. John Wiley and Sons.

Downs, Anthony. 1967, Inside bureaucracy, Boston. Little Brown.

Heclo, H. 1977. A government of strangers. Executive politics in Washington. Washington DC. Brookings.

Kettl, Donald. 1993. Sharing power. Public governance and private markets, Washington DC. Brookings

Knott, J. y G. Miller. 1987. Reforming bureaucracy. New Jersey, Prentice Hall.

Light, Paul. 1993. Monitoring Government. Washington DC. Brookings.

Mathiasen, David. 1999. The New Public Management and its critics. International Public Management Journal, V. 2. n. 1. 90-111

Moe, T. y M. Caldwell. 1994. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. Journal of Theoretical Economics. 150/1. p. 171-195.

Moe, T. 1990. The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy" en Williamson, O. Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond, New York, Oxford U. Press.

Niskanen, William. 1971. Bureaucracy and representative government. Chicago. Aldaine-Atherton
Osborne, David y Peter Plastrik. (1999). The Reinventors fieldbook, San Francisco Jossey Bass.

Ostrom, Vincent. 1973. The intellectual crisis in American public administration, Tuscaloosa, University of Alabama P.

Peters, Guy. 1978, The politics of bureaucracy, New York Longman.

Selznick, Philip. 1949, TVA and the grass-roots. Berkeley, University of California P.

Silberman, Bernard. 1993. Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United Sates, and Great Britain, Chicago, University of Chicago P.

Simon, Herbert 1947. The administrative behavior. New York, MacMillan.

Wood, D. y R. Waterman. 1994. Bureaucratic dynamics. The role of bureaucracy in a democracy, Boulder. Westview

La nueva gestión
pública en el ámbito municipal de gobierno

Enrique Cabrero Mendoza*

Abstract

THIS ARTICLE DEVELOPS AN ANALYSIS OF CURRENT TENDENCIES IN UPDATING INTERNATIONAL, LATINAMERICAN AND SPECIFICALLY MEXICAN LOCAL GOVERNMENTS MANAGERIAL PROCESSES.

ITS FIRST PART PERFORMS A REVIEW OF NEW INTERNATIONAL LEVEL TENDENCIES OBSERVED, SPECIALLY THOSE RELATED WITH THE RULING MODEL OF GOVERNMENT REFORMS AT THE CONTEMPORARY SCENARY, WHICH ARE INSCRIBED INTO THE NEW PUBLIC MANAGEMENT.

SECOND PART REFERS TO MEXICAN MUNICIPIO´S MANAGERIAL DELAY.

LAST PART GIVES AN ACCOUNT OF OPORTUNITY AND RISK ZONES WHICH ARE IMPLICIT INTO MANAGERIAL MODERNIZATION PROCESS.

**El autor es profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.* *Se agradece el apoyo de Edgar Guerrero en el análisis de los datos de programas municipales referidos en este capítulo.*

Introducción

En México la mayor parte de las administraciones municipales está aún en una fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales. Sin embargo en este caso, como en otras áreas del quehacer municipal, las diferentes situaciones al interior del conjunto de los gobiernos locales es muy grande. Algunos municipios luchan por tener una administración municipal con el mínimo orden y estructura necesarios para funcionar, otros intentan algunas estrategias de mejora en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta; finalmente otras administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente-ciudadano, que utiliza intensivamente tecnologías de información, y que se inscribe en las nuevas corrientes del *New Public Management* (Nueva Gestión Pública).

Cada tipo de municipio debe buscar las estrategias que sean adecuadas a su situación; debe incluso innovar desde su realidad, puede aprender de administraciones municipales similares, pero difícilmente puede incorporar mecánicamente modelos ajenos a su realidad local. El problema es que no siempre esto se da así de forma natural; en muchos casos hay confusión sobre las estrategias posibles a adoptar, en otros se adoptan modelos prematuramente y esto genera efectos negativos; por último en otros casos se adoptan modelos de modernización administrativa que van a contracorriente de otros procesos de reforma gubernamental como pueden ser aquellos que buscan democratizar las prácticas de gobiemo municipal y construir una nueva gobernanza local.

En este artículo se lleva a cabo un análisis de las tendencias actuales en procesos de modernización administrativa en gobiemos locales tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano y más específicamente en el mexicano. Para ello en un primer apartado se presenta una revisión de las nuevas tendencias que se observan en el nivel internacional, particularmente aquellas relacionadas con el modelo dominante de reformas gubernamentales en el escenario contemporáneo, las cuales se inscriben en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). En un segundo apartado se lleva a cabo una revisión tanto de los rezagos administrativos en municipios mexicanos, como de las tendencias que se observan en los procesos de modernización administrativa. Por último, se advierte sobre las zonas de oportunidad y riesgo que la modernización administrativa municipal presenta.

El ámbito internacional: las tendencias dominantes de la modernización administrativa en gobiernos locales.

La mayor parte de los procesos de reforma gubernamental en el mundo contemporáneo están inspirados en las ideas, técnicas, y metodologías postulados por la corriente del *New Public Management.* Esta ola de reformas gubernamentales han dominado el escenario internacional a partir de la convicción de que los gobiernos que sean evaluados por resultados, que funcionen con mecanismos de mercado, que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas de las técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado, y que se enfoquen al cliente-ciudadano, para que logren mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.

Algunas experiencias exitosas y la insistencia de organismos internacionales en la adopción de este tipo de estrategias, han contribuido indudablemente a un "efecto imitación" el cual ha llegado a una gran diversidad de países. Hoy en día lo mismo gobiernos de países desarrollados, que emergentes, o que aquellos hundidos en el subdesarrollo, aspiran y se esfuerzan por adoptar las "recetas que vienen del norte", como un camino más rápido y eficaz para construir gobiernos que "cuesten menos y hagan mas". Todo ello parecería verse reforzado por un contexto de crisis del Estado contemporáneo en el que las ideas políticas quedan subordinadas a los resultados gubernamentales, y en el que a la sociedad actual parecería cada vez importarle menos el quién la gobierna y cada vez más el cómo se le gobierna.[1]

En este apartado nos proponemos alimentar esta discusión a partir de dos perspectivas de análisis. Por una parte, de la idea que difícilmente la NGP es una estrategia positiva o negativa en sí, se trata de un enfoque que ha tenido éxitos y fracasos, por ello lo interesante es indagar las condiciones en las que el potencial de este tipo de reformas parecería ser mayor en el caso de los gobiemos locales, y aquellas situaciones en las que puede ser inocuo o incluso ir a contracorriente de procesos de reforma de otra naturaleza. La segunda perspectiva se refiere al hecho de que la NGP es una estrategia de modernización entre otras y todo depende de las condiciones propias del espacio gubernamental a reformar.

En los últimos años el debate académico sobre los efectos reales y simbólicos de la NGP ha sido intenso. Algunos sostienen que enfrentamos un nuevo paradigma (Barzelay 1992). Otros cuestionan estos alcances e insisten que se trata sólo de una nueva edición de viejos enfoques

[1]Una discusión más amplia respecto a estos conceptos en: Cabrero (1995 y 1999).

preocupados por las cualidades técnicas de la administración pública (Hood 1995, Arellano 2002). De igual forma hay quien sostiene que los resultados han sido fundamentalmente positivos (Osborne y Gaebler 1992) y quien argumenta que no hay claridad todavía sobre las bondades de esta corriente de reformas gubernamentales (Lynn 1996, Kettl 1999) o que incluso han sido sobre todo negativos sus efectos (Pollit, Birchall y Putnam 1998).

Para autores como Gruening (2001) por el momento la NGP no puede concebirse como un "nuevo paradigma", dado que no hay un conjunto de valores o principios fundamentales y suficientemente compartidos e integrados por una comunidad de estudiosos como para ofrecer una representación propia de la realidad, y de allí la dificultad para consolidar una perspectiva teórica. Más bien se trata de un "cúmulo disciplinario" o de una intersección de diversas perspectivas disciplinarias, herramientas de acción, métodos de análisis, e ideas -algunas de ellas innovadoras- en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental. Como Gruening sostiene, posiblemente lo nuevo es la mezcla de elementos y no la naturaleza de los mismos. Es indudable que en parte el "nuevo institucionalismo económico" ha inspirado algunos de los conceptos y estrategias incorporados a la NGP, particularmente la teoría de los costos de transacción y la de agente-principal. También en parte el "nuevo institucionalismo sociológico" está presente mediante la interpretación de las instituciones como comportamientos legitimados en inercias y por naturaleza resistentes al cambio. La teoría de juegos, la teoría del public *choice,* la teoría organizacional, los análisis de redes, incluso los modelos de liderazgo, igualmente inspiran algunas de los métodos y conceptos adoptados por la NGP.

Por lo que se refiere a las herramientas de intervención que la NGP ha integrado, la lista es amplia. Diversas aportaciones de la administración empresarial *(managerialism)* han sido incorporadas al universo de lo público, tal es el caso de la administración por objetivos, la planeación estratégica, el control de gestión, el presupuesto base cero, los métodos de reingeniería, o el enfoque de la calidad total, entre otras. Adicionalmente otras aportaciones propias del universo gubernamental como el presupuesto por resultados, el *contracting out,* la creación de cuasi-mercados a partir del sistema de vouchers, la incorporación de organismos reguladores, o el gobierno electrónico, entre otros, completan el conjunto. A partir de ello se ha llegado a la integración de "paquetes" de reformas administrativas de gobiemo que, como ya se decía, están siendo adoptados indistintamente tanto por países con alto nivel de desarrollo económico (OCDE 1995), como por países pobres (Hope 2001), tanto en sistemas políticos de democracia consolidada, como en sistemas políticos en transición democrática, tanto en gobiernos centrales, como en organismos descentralizados, y en gobiernos estatales o provinciales y municipales.

El balance de éxitos y fracasos de la NGP es todavía incierto. Lynn (1996) afirma por ejemplo, que las diferencias entre gobiernos que impulsan reformas inspiradas en la NGP y aquellos que no lo han hecho, todavía son muy marginales. Esto en parte se debe a una natural lentitud en la implementación de las reformas, lo cual dificulta todavía evaluar sus impactos. La realidad por tanto, no puede detenerse hasta encontrar evidencia sobre los resultados, la práctica no tiene el tiempo suficiente para esperar a que se construyan las recomendaciones teóricas, por lo que, el impulso y necesidad de reformar no permite acumular los experimentos necesarios antes de prescribir la medicina. Finalmente, es indudable que emprender este tipo de reformas "viste" a cualquier gobierno nacional

o subnacional que se considere impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tienen los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas.

La NGP se concibe universal y útil en cualquier tipo de agencia gubernamental y no plantea estar particularmente orientada o inspirada por algún nivel de gobierno específico. Por una parte existen experiencias de adopción de esta visión reformadora en gobiernos a escala nacional, tal es el caso de los procesos de reforma en Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña (Arellano et al 2000). Por otra parte, también existen experiencias a escala regional o local, de hecho una gran parte de las experiencias y *best practices* de referencia provienen del nivel local de gobiemo. Desde los ya mencionados trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, o los casos que inspiran el modelo de reinvención gubernamental de Osborne y Gabler (1992) sobre diversas ciudades en EEUU, o los que sirven de referencia a Borins (1998) en su estudio sobre “innovación con integridad”, o también un buen número de los registrados como ejemplares por la OCDE (1995), provienen del nivel local de gobierno.

Es decir, existe una rica cosecha de la NGP en el espacio gubernamental local. Esto en parte es lógico dado que en los gobiemos locales es más probable que las reformas tengan en el corto o mediano plazo algunos resultados a observar, lo cual se debe a una cuestión de escala. Por otra parte, se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos que son claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la NGP, las cuales se caracterizan justamente por una

preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados, y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados. Todo ello es más factible en una dimensión local que en una dimensión nacional, en la cual, como Donahue (2001) lo afirma, la innovación no es imposible pero ciertamente se enfrenta a retos de alta complejidad, de enorme magnitud y mayor plazo de realización, además de una rendición indirecta de cuentas, aspectos que no facilitan la tarea.

Así, algunos estudios se centran en entender las modalidades y grado de adopción de la NGP por los gobiemos locales. Naschold (1997) por ejemplo, en un estudio que revisa experiencias internacionales de reforma en gobiemos locales, identifica tres dimensiones en las que se mueven dichos procesos, las dos primeras fuertemente influidas por la NGP: reformas orientadas a la modernización interna (evaluación de la gestión y los resultados, manejo de recursos humanos, y sistemas presupuestales entre otros); y reformas con una orientación al mercado *(benchmarking,* outsourcing, convenios de gestión por resultados, y privatización entre otros); por su parte la tercera dimensión se refiere a reformas de otra naturaleza que lo que buscan es la democratización de la gestión municipal (participación de actores sociales en la toma de decisiones). En dicho estudio Naschold encuentra además que en el origen de las reformas generalmente se encuentran las motivaciones políticas o las motivaciones que derivan del perfil de personalidad de los gobernantes que las impulsan.

Sobre la cuestión de qué motiva el surgimiento de las reformas, cabe mencionar también el análisis que hace Walters (2002) de las experiencias de gobierno local reconocidas en el programa de innovación gubernamental organizado por la Escuela JFK de la Universidad de Harvard y la Fundación Ford. Analizando más de doscientos programas reconocidos como

exitosos en dicho certamen, el autor distingue que entre los factores que estuvieron al origen de las reformas están entre otros la necesidad de responder a alguna crisis interna o política, la necesidad de orientarse a los resultados, y la necesidad de adoptar nuevas tecnologías, factores que evidentemente podemos pensar abren espacios naturales a la adopción de estrategias derivadas de la NGP.

De igual forma, un estudio útil como referencia es el de Steiner (2000) quien analiza el impacto de la NGP en las municipalidades suizas. Steiner observa que una de cada cuatro municipalidades suizas inspira sus procesos de reforma en herramientas de la NGP; de igual forma identifica que en los municipios menores a mil habitantes es poco frecuente la inspiración de soluciones de la NGP, mientras que en los mayores a cinco mil habitantes es algo muy frecuente, de hecho en este tipo de municipios desde hace algunos años se han iniciado las primeras fases de reformas claramente orientadas por la NGP.[2] Otro dato interesante del estudio de Steiner es la mayor o menor propensión a adoptar los instrumentos de la NGP dependiendo de factores regionales y culturales; el autor encuentra que en la suiza-alemana hay una mayor propensión que en la suiza-francesa o en la suiza-italiana para adoptar este tipo de reformas.

Por su parte, Borins (2002) lleva a cabo un estudio integrando una muestra que incluye los casos ya mencionados sobre innovación en gobiernos locales de EEUU, más otros derivados de certámenes similares en Canadá y en los diversos países de la comunidad británica. En dicho estudio, Borins identifica que la mayoría de los casos de reforma se preocupaban por problemas de coordinación interna o con otras agencias

[2]Como, se verá más adelante, una tendencia similar en relación al tamaño y tipo de reforma la constatan Moon y de Leon (2001) para el caso, de EEUU.

en la prestación de servicios; muchos de ellos también se preocupaban por mejorar los procesos de implementación o por adoptar nuevas tecnologías de información; cabe mencionar también que alrededor de la tercera parte de los procesos de reforma eran de naturaleza diferente y se orientaban al fortalecimiento *(empowerment)* comunitario o a promover la participación ciudadana. Siguiendo este estudio nuevamente observamos que la gran parte de los procesos de reforma se orientan a la NGP aunque algunos reflejaban también inquietudes orientadas a la democratización del gobiemo local.

De igual forma, en un estudio sobre el caso, de Nueva Zelanda, Pallot (1998) analiza el desarrollo de las reformas locales que se generaron a partir de la iniciativa que el gobierno central impulsó para que los gobiemos locales ampliaran sus espacios de autonomía y llevaran a cabo sus propios procesos de reforma. El autor observa que como, consecuencia de dicho proceso se derivaron al menos dos modelos: uno que se inclinó más a la adopción de soluciones de mercado como el *contracting-out* o la desregulación, como fue por ejemplo el caso de Papakura, fuertemente influido por la NGP; y otro modelo que privilegió el desarrollo de nuevos modos de gobemanza local mediante mecanismos de consulta y participación ciudadana, tal fue el caso, de Christchurch. Como se puede ver, si bien la ola de reformas se iniciaron en el mismo contexto nacional, las modalidades de desarrollo fueron diferentes, en algunos casos más apegadas a la NGP y en otros tomaron una orientación diferente.

Por su parte, Moon y deLeon (2001), a partir del análisis de una muestra amplia de más de mil doscientas municipalidades en EEUU, constatan que en las reformas locales coexisten, no siempre “amigablemente”, argumentos estrechamente relacionados a la NGP y otros al fortalecimiento

de una gestión local más democrática. Los autores observan de igual forma que hay una distancia importante entre el discurso de adopción de la NGP y los hechos cotidianos. Este último aspecto se evidencia claramente en algunos estudios de caso como el de Weikart (2001) sobre la experiencia de Nueva York. En dicho estudio se muestra cómo en nombre de la NGP, si bien se fortaleció la relación con agencias privadas y se fomentó la desburocratización, también se fortaleció la centralización en la toma de decisiones por parte del alcalde y se redujeron programas a la población excluida para fortalecer aquellos de mayor rentabilidad económica y/o electoral. Para el caso francés, Thoenig (1995) también encuentra que la visión empresarial inspirada en la NGP ha fortalecido con frecuencia paradójicamente la capacidad centralizadora de los alcaldes en la toma de decisiones.

De los anteriores estudios podemos entender que los gobiemos locales han sido un laboratorio atractivo para impulsar estrategias y modalidades de la NGP en el ámbito internacional. Dichos estudios muestran que entre el discurso reformador de la NGP y la puesta en marcha de las reformas, hay una distancia importante. Por otra parte, testimonian que en ocasiones hay procesos de reforma de una naturaleza diferente y que no se inscriben todos dentro de las estrategias de la NGP, tal es el caso de reformas que buscan fortalecer la acción democrática del gobierno local, en estas situaciones dificilmente los procesos coexisten sin interferencia entre sí. Lo que Kettl (1995) llama la formación del “pegamento” que hace posible la mezcla de valores de la NGP, la reinvención del gobierno, la rendición de cuentas y la modernización democrática, es una tarea compleja. A continuación nos plantearemos este tipo de preguntas refiriéndonos al caso de gobiernos locales latinoamericanos, particularmente al caso de los municipios de México.

El ámbito nacional. Los procesos de reforma gubernamental en municipios mexicanos.

El CLAD (1998) en relación a la NGP advierte sobre la necesidad de alejarse de recetas rígidas, es decir no buscar la eficiencia a cualquier costo, apartarse de un enfoque tecnocrático, y mantener una mística cooperativa ampliando los espacios públicos. Este planteamiento busca advertir sobre los costos sociales y políticos que en una realidad como la latinoamericana la NGP adoptada acrítica y rígidamente, podría generar. Desafortunadamente el planteamiento del CLAD no profundiza sobre estrategias prácticas que las reformas deberían adoptar para protegerse de dichos riesgos; esta ausencia en el planteamiento del CLAD en parte se debe a la débil acumulación de estudios con evidencia empírica sobre la realidad latinoamericana en este tipo de procesos. Es fundamental avanzar en estudios aplicados sobre la realidad latinoamericana con el fin de tener mayores elementos pare entender el impacto, influencia y modalidades de la NGP en los procesos de reforma. Hasta ahora son pocos los estudios desde esta perspectiva como el de Ospina (1998), Cunill y Ospina (2002), o el de Arellano y colegas (2000), o el de Spink (1999), por mencionar algunos. Sin embargo, para el caso de los gobiernos municipales el panorama es todavía más preocupante. Con esta idea, a continuación presentamos datos sobre las tendencias que parecen observarse para el caso de los procesos de reforma administrativa, con el fin de palpar el peso real de la NGP y de otro tipo de estrategias modernizadoras en municipios mexicanos.

Es necesario en un primer momento presentar un breve panorama de la realidad de la administración municipal en México. A partir de datos del Censo Municipal (Indesol 2002), en México existen 2427 municipios de los cuales un 7 % tiene más de cincuenta mil habitantes, un 13 %

entre diez y cincuenta mil, un 19% entre dos mil quinientos y diez mil, y finalmente 61 % menos de dos mil quinientos habitantes. Es evidente que se trata de una realidad en la que los contrastes son grandes; por ejemplo, los municipios más grandes tienen en promedio mil seiscientos trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio setenta empleados aunque hay algunos de menos de veinte. Como se verá, en municipios grandes casi la totalidad tiene un plan de desarrollo y en municipios pequeños menos de una quinta parte. De igual forma, el grado de autonomía de los gobiemos municipales es muy diferente; en municipios grandes los ingresos propios que generan impuestos y derechos locales significan casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal. En municipios pequeños sólo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal (Cabrero y Orihuela 2002). A continuación algunos datos en detalle que dan una idea de las contrastantes capacidades administrativas en municipios mexicanos.

(a) La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un muy débil marco normativo y reglamentario:

- *En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.*
- *En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.*
- *En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.*
- *En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.*

(b) Sistemas administrativos obsoletos dominan el escenario municipal:

- *En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como, una Oficialía Mayor o una Dirección Administrativa.*

- *Casi la mitad de los municipios reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%.*
- *En 65% de los municipios no hay un área de administración de personal.*
- *La gran mayoría de municipios (75%) reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.*
- *En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.*

(c) Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales:

- *18% de los presidentes municipales no tiene estudios medios o superiores en algún campo profesional.*
- *La mitad de los presidentes municipales no tenía experiencia previa en administración pública.*
- *Los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función: 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tienen menos de tres años, solo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto.*
- *Al igual que los presidentes municipales la mitad de los funcionarios de primer nivel no tenía experiencia previa en administración pública.*

Como se advierte, hay rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos; sin embargo, como ya se mencionó, en los municipios urbanos más grandes estas capacidades se han desarrollado de forma notable en los últimos años. Además, es claro que independientemente del tipo de municipio de que se trate, se vienen desarrollando programas de modernización administrativa en el ámbito local y una expansión de la agenda de políticas públicas en el nivel local (Cabrero 2003ª).

Para tener una idea de qué tipo de estrategias de modernización administrativa se están adoptando en municipios mexicanos, se llevó a cabo un análisis de un conjunto de procesos de reforma. Dicho análisis se centró sobre un grupo de 141 programas de reforma en gobiernos municipales; dichos programas, a juicio de sus promotores, estaban ofreciendo resultados exitosos, razón por la que los presentaron al certamen *Gobierno y Gestión Local* que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford llevan a cabo desde el 2001.[3] Cabe mencionar que todos los programas analizados tenían al menos un año de haber sido iniciados en el momento del estudio.

La revisión de los programas arrojó tres tipos de estrategias de modernización municipal. Una que podríamos denominar *modernización gerencial* claramente inspirada y orientada por los postulados de la NGP, es decir, programas que buscan disminuir trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, programas que incorporan tecnología de información en las tareas de atención al público, acciones que buscan mejorar los sistemas de planeación estratégica, evaluación por resultados u otros similares. Un segundo grupo de estrategias que podríamos denominar *reforma administrativa tradicional* estaba orientada a mejoras todavía enmarcadas en una visión tradicional de la administración tales como: elaborar reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejorar los sistemas contables, crear departamentos de recursos humanos, administración, finanzas, o mejorar los catálogos de predios, servicios u otros. Por último otro grupo de programas que podríamos reconocer como *construcción administrativa*

[3]En la primera edición de dicho certamen se recibieron 479 programas de 205 municipios. Para los fines del estudio que se presenta aquí se tomaron solo 141 programas de igual número de municipios, los cuales se refieren específicamente a programas de reforma administrativa.

elemental se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente se orientaban a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, tales como delegaciones municipales, vicealcaldías, o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local.

Una primera observación es que del total de programas de reforma analizados, un 34% estaban inspirados en la NGP, un 49% se orientaban al segundo tipo de estrategias, es decir, a una reforma administrativa de corte tradicional, y finalmente un 17% de reformas se situaba en aquellas preocupadas por llevar a cabo las funciones elementales de la administración municipal. Es claro que en un país como México, la preocupación fundamental en las reformas de la mayoría de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones de gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas de construcción o consolidación de una administración tradicional, fue la situación en 66% de los programas analizados.

En relación al primer grupo de estrategias de *modernización gerencial,* se observó una cierta correlación entre las experiencias de modernización gerencial, inspiradas en la NGP, y el carácter urbano y grande del municipio. En este mismo sentido, estos municipios tienden a presentar una mayor autosuficiencia financiera en la composición de sus ingresos fiscales comparativamente a los otros analizados, así como indicadores de pobreza y marginación menores. Hay, por tanto, similitud con resultados de estudios ya mencionados (Steiner 2000 y Moon y deLeon

2001) en el sentido de que el tamaño del gobierno local es un elemento que determina en buena medida la propensión al uso de herramientas de la NGP. Sin embargo, para el caso mexicano las tendencias no parecen ser tan dominantes; cabe mencionar como dato relevante, que más de una tercera parte de estos programas no provenían de municipios grandes y urbanos, lo cual significa que hay municipios que hacen un esfuerzo por adoptar los modelos de vanguardia de la NGP, pese a tener administraciones modestas en su tamaño o en su equipamiento.

En el conjunto de experiencias de reforma gerencial inspiradas en la NGP, se observó también que alrededor de la mitad se orientaban a programas preocupados por la atención al usuario en trámites con la administración municipal y la certificación en sistemas de calidad; otro grupo de programas buscaba incorporar tecnologías de información (gobierno electrónico) para una más eficiente comunicación con ciudadanos sobre los servicios y trámites municipales; poco más de 10% de los programas se orientaban a mejorar los sistemas de planeación; algunos a evaluar los resultados de las áreas de la administración municipal; otros al achicamiento del aparato administrativo municipal; otros a promover sistemas de incentivos para el manejo del personal; y el resto a mejoras regulatorias, y mejoras en sistemas de recaudación.

Otras características observadas con relación a los programas de reforma gerencial que se revisaron, es que éstos tienden a surgir en municipios del norte y centro del país (85%), y sólo excepcionalmente en el sur; este dato coincide con la importancia de factores culturales para adoptar la NGP que otros estudios ya mencionados han observado (Steiner 2000). Por otra parte, de los programas analizados la reforma gerencial surge con mayor frecuencia (40%) en municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); sin embargo, tiene un peso muy importante también (34%)

el conjunto de programas presentados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y es menos frecuente (20%) en municipios gobernados por el Partido de la Revolución Democratica (PRD).

Cabe mencionar también que las reformas gerenciales, de acuerdo a los datos del conjunto analizado, tienden a surgir más frecuentemente en gobiernos locales en los que el perfil de los alcaldes es de mayor escolaridad que en los otros casos y que además dichos alcaldes provienen frecuentemente de algún puesto directivo en el sector privado (66%). Por lo que se refiere a los funcionarios municipales, éstos muestran mayor grado de escolaridad y provienen del sector privado en su mayoría (70%).

Por último, un dato importante es que de ese grupo de experiencias de reforma inspiradas en la NGP poco más de la mitad se integraban o coexistían con otro proceso de reforma mas amplio que buscaba fortalecer la democratización de la estructura municipal de gobiemo, es decir, que promovía una nueva forma de gobernanza local. Ejemplos de este tipo de reformas se refieren a la integración de consejos ciudadanos en las decisiones del gobierno municipal, o a la promoción de sistemas de participación ciudadana en la priorización de acciones por barrios, colonias, o comunidades del municipio, o a la creación de comités no gubernamentales para la contraloría social de las acciones del gobierno municipal.

Debe señalarse que en este tipo de situaciones de coexistencia se observaron dificultades para armonizar ambos procesos, incluso en ocasiones se postergó el programa de reforma democrática del gobiemo municipal para dar prioridad a las acciones de modernización de la administración local o sustituir con herramientas de la NGP algunas

acciones que formaban parte de la reforma democrática inicial. Un ejemplo es el caso de un municipio en el que se abandonó un programa de promoción de comités de colonos y asambleas ciudadanas de deliberación sobre la prioridad de obras públicas, sustituyéndolo por un programa de "atención personal" que el alcalde organizaba un día a la semana con la idea de personalizar la atención al cliente-ciudadano. Otro ejemplo es el de cancelar comités de "contraloría social" que deliberaban sobre las acciones del gobiemo municipal, sustituyéndolos por un sistema de información por Internet disponible para toda la población en el que se enlistaban las acciones municipales y las cuentas públicas de la hacienda local.

Sin embargo, no en todos los casos se dio esta sustitución de programas o acciones para fortalecer la vida democrática local por herramientas de la NGP. En algunas situaciones se observó que fue posible armonizar ambos procesos y en éstas las estrategias inspiradas en la NGP eran complementarias de otros procesos de reforma. Tal fue el caso de un municipio en el que a través de sondeos de satisfacción ciudadana en los servicios públicos, se buscaba fortalecer el sistema de información con el que contaban los consejos ciudadanos que decidían sobre la asignación de recursos y obras a realizar. Igual se puede mencionar el caso de otro municipio en el que la evaluación del desempeño de agencias municipales no solo se hacía desde la administración municipal, sino también desde un consejo ciudadano integrado por empresarios, profesionistas, y líderes de opinión del espacio local. De la misma manera podemos mencionar el caso de un municipio en el que la incorporación de un sistema de planeación estratégica no sólo constituyó una herramienta para la alta gerencia pública del gobierno municipal, sino que fue también una herramienta para integrar patronatos y consejos ciudadanos, también a diversas ONG's, constituyendo así redes para la deliberación de la agenda

de políticas públicas locales. Ciertamente este tipo de "mezcla armónica" de procesos de reforma fue el menos frecuente, y si bien hay factores que parecen explicar estas situaciones como resultantes no sólo de la voluntad de gobernantes locales, sino también de la historia de las coaliciones no gubernamentales (Cabrero 2003b), es indiscutible que la complejidad para llevar a cabo dicha armonización es muy alta.

Por lo que se refiere a las estrategias de *reforma administrativa tradicional,* se observa que el esfuerzo se concentra en clarificar procedimientos y normas, lo cual si bien permite mejorar los procesos administrativos, no siempre se alcanza a traducir en resultados visibles en el transcurso del corto periodo de tres años de gobiemo. Además, se tiende a adoptar formatos de reglamentos, planes, o procedimientos ya preestablecidos, muchas veces provenientes de otros municipios o inducidos por el nivel estatal de gobierno, los cuales no siempre se adaptan con precisión a la situación de los diversos municipios, aunque es indudable que fortalecen el marco de referencia formal de la administración local y constituyen un paso adelante en mejoras administrativas.

Como se mencionaba, este tipo de estrategias de reforma conformó casi la mitad del conjunto de programas analizados; además se presenta mas frecuentemente en municipios del centro y sur del país (88%) y sobre todo en gobiemos conducidos por el PRI (58%). Otro dato es que la mayor parte de municipios que promueven esta estrategia de reforma son municipios con baja autonomía financiera. Por último, se observa que no hay una tendencia definida en el sector de proveniencia de los alcaldes ni de sus funcionarios, éstos provienen tanto del sector público como del privado.

Finalmente los procesos de *construcción elemental de la administración,* presentan situaciones en las que se cobra conciencia de la necesidad de una administración mínimamente ordenada, con una estructura clara y las funciones elementales en operación. Del conjunto analizado, los municipios que presentan programas de este tipo tiendan a ser pequeños (62%), a ubicarse en el centro o sur del país (96%), con muy baja autonomía financiera (80%), gobernados sobre todo por el PRI (70%) o en parte por el PRD (14%), y sus alcaldes y funcionarios municipales provienen tanto del sector público como del privado, aunque comparativamente al resto de municipios de la muestra tienen menor grado de escolaridad.

Sobre la "cohabitación" de estrategias tanto de reforma administrativa tradicional como de construcción elemental de la administración municipal, con otras reformas orientadas a la democratización de la vida municipal, las tensiones parecerían ser menores que en las reformas inspiradas en la NGP, es decir, es menos clara una competencia entre ambos procesos. Las reformas administrativas en estos casos se orientan a la vida interna del gobierno local y no parecen interferir ni pretenden sustituir a procesos de reforma para la democratización de la vida pública local. Cabe mencionar que la cohabitación con procesos de democratización es igual que en los casos de reformas gerenciales, aproximadamente en la mitad de los casos, aunque con un nivel de tensión menor.

Aun cuando en el momento del análisis la mayor parte de los esfuerzos de modernización se centran en una visión tradicional, en el escenario futuro de la administración municipal mexicana la reforma gerencial inspirada en la NGP parecería irse imponiendo poco a poco como la estrategia de referencia más atractiva para los gobiernos locales. Como se analizo de este conjunto de programas municipales, no sólo municipios urbanos grandes se orientan a esta estrategia, sino que aun municipios de tamaño

medio o pequeño (38%), intentan adoptar la visión gerencial como la vía de modernización deseable. Es previsible que esta tendencia se amplie en los próximos años como se ha dado en otros países. Al respecto, un elemento a considerar es que al igual que en municipios de tamaño medio o pequeño, un alto porcentaje de alcaldes y funcionarios municipales al provenir del sector privado tienden a adoptar este tipo de estrategias de modernización. Por ello, es importante reflexionar oportunamente sobre las dificultades y contradicciones que en algún momento pueden surgir al visualizar la reforma gerencial inspirada en la NGP como la única vía o la más deseable para la modernización administrativa municipal.

Comentario final

Es claro que las políticas de modernización administrativa en el espacio municipal se hacen cada vez más intensas y frecuentes. Esto responde al hecho de que los gobiernos locales en el mundo contemporáneo están presionados a jugar un papel muy importante en el desarrollo, la gobernabilidad, y la democracia. Sin embargo, los retos de este tipo de procesos de modernización son grandes. Por una parte hay una gran diversidad de situaciones que se presentan en los gobiernos locales de un país, particularmente en los países latinoamericanos. Los diferenciales en materia de capacidades administrativas municipales son muy grandes, algunos gobiernos municipales intentan apenas introducir un orden mínimo en la administración, mientras que otros aspiran a introducir ya las herramientas de reforma administrativa mas sofisticadas que se diseñan y discuten en los países más desarrollados. El otro reto es igualmente complejo; no siempre es fácil armonizar los esfuerzos en materia de modernización administrativa con aquellos procesos de reforma que buscan construir prácticas democráticas más sólidas en el espacio local.

En los últimos años, la estrategia privilegiada de modernización administrativa en el ámbito gubernamental ha sido la Nueva Gestión Pública y el debate sobre las virtudes y limitaciones de esta estrategia todavía se discuten intensamente en la actualidad, a poco más de dos décadas de su surgimiento. Es indudable y hay evidencia suficiente de que la NGP ofrece herramientas útiles para los procesos de reforma gubernamental en espacios locales. Sin embargo, también es cierto que las herramientas de la NGP si bien en ocasiones son necesarias, en ningún caso son suficientes, al menos no en contextos como el de los gobiernos latinoamericanos. Más aún, en ocasiones son estrategias que pueden retardar o incluso interferir con procesos más amplios de consolidación de una nueva práctica democrática local.

Por ello, la NGP debe ser visualizada desde el escenario latinoamericano, particularmente desde el ámbito municipal, como un menú de opciones y métodos de reforma que no constituyen ni una receta infalible, ni mucho menos un conjunto de acciones compatibles en su totalidad con las necesidades de la región. Es necesario realizar previamente diagnósticos claros de las estructuras y procesos que se quieren reformar, para selectiva y críticamente elegir algunas herramientas y aplicarlas de forma incremental observando avances y resultados preliminares. Además, dichas herramientas deben seleccionarse entendiendo que requieren ser articuladas con los procesos de transición democrática más amplios. Si bien en el largo plazo son soluciones compatibles, en el mediano y corto plazo pueden ser procesos de reforma que compiten entre sí, situación en la cual la evidencia muestra que la NGP desplazará a las acciones tendientes a construir una gobernanza democrática.

La adopción de las herramientas de la NGP en gobiemos locales latinoamericanos, particularmente mexicanos, debe cuidar al menos tres

aspectos: no recurrir antes de tiempo a ellas, muchos espacios de gobiemo están aún construyendo las bases esenciales de una administración tradicional ordenada y responsable del gobierno; tampoco permitir que la retórica de la NGP se instale para dar lugar al regreso o a nuevas expresiones del centralismo en la toma de decisiones y a la tecnocracia como forma de gobierno; y finalmente cuidar que las reformas inspiradas en la NGP no se conviertan en obstáculos o recursos que desvíen la atención de las reformas más importantes del escenario latinoamericano, es decir, de aquellas reformas que buscan consolidar la democracia y lograr nuevas instituciones para la acción pública local.

Para ello se requiere de un "acompañamiento público" de los programas de reforma inspirados en la NGP; se requiere de observadores profesionales externos que analicen y puedan monitorear los alcances de las reformas, así como de redes de actores políticos y sociales que puedan incidir en la articulación de estos procesos con reformas más amplias. Erróneamente se tiende a pensar que las políticas de reforma administrativa deben construirse y resolverse desde y hacia el interior del gobierno. Hoy más que nunca es necesario promover que este tipo de políticas sean realmente públicas, abiertas y deliberativas; de no ser así, pueden sutilmente desarticular el fortalecimiento de la acción pública local. Sólo mediante este tipo de mecanismos se podrá lograr aligerar las tensiones entre procesos de reforma a los que se enfrentan México y otros países de América Latina y permitir la coexistencia armónica entre la búsqueda de un *New Public Management* y la construcción de una *New Public Governance.*

Bibliografía

Arellano, D. “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” *Reforma y Democracia,* CLAD, 2002.

Arellano, D. et al “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México” *Reforma y Democracia,* CLAD, 2000.

Borins, S. “The Challenge of Innovating in Government” en: Abramson, M. y Littman, I. *Innovation* Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

Borins, S. *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government* Georgetown University Press, 1998.

Bozeman, B. (coordinador) *Gestión Pública,* Ed. Fondo de Cultura Económica, (orig.1993), 1998, México.

Bresser, L.C. "From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil" en: Bresser y Spink (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* Lynne Riener Publishers, 1999.

Brugué, Q. "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6, 1996.

Cabrero, E. *Acción pública, desarrollo, y gobierno local* (en prensa), 2003b.

Cabrero, E. (coordinador), *Políticas Públicas Municipales* Editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003a.

Cabrero, E. *La nueva gestión municipal en México,* Editorial CIDE-MA Porrúa, 1995.

Cabrero, E. *Del administrador al gerente público*, Editorial INAP, 1993.

Cabrero, E. E I. Orihuela "Expansión financiera en municipios urbanos" *Estudios Demográficos y Urbanos* El Colegio de México, primer semestre 2002.

CIDE *Prácticas municipales exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local* Edición 2001 Editorial CIDE - Fundación Ford, 2001, México.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) “Una nueva gestión pública para América Latina” *Reforma y Democracia* 13, 1998, Caracas.

Christensen, T. y Lagreid, P. “Administrative reform policy: the challenges of turning symbols into practice” Ponencia presentada en Sixth National Management Research Conference, School of Public Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, 18-20 de Octubre 2001.

deLeon L. y deLeon, P. “The Democratic Ethos and Public Management” ponencia presentada en 4th National Public Management Research Conference, Athens, Ga.

Donahue, J. “Jamming in the Symphony” *Occasional Papers Series* Institute for Government Innovation, JFK School Harvard University, 2001.

Gruening, G. “Origin and theoretical basis of New Public Management” *International Public Management Journal* 4, 2001, 1-25, Pergamon, New York.

Hope, K. R. “The new public management: context and practice in Africa” *International Public Management Journal* 4, 2, 2001.

Hood, Ch. “A Public Management for all seasons?” *Public Administration* 69, 1991, 3-19. Royal Institute of Public Administration.

Kettl, D. *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card 1998,* Brookings, Washington, D.C.

Kettl, D. "Bulding Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers" en: Kettl & Dilulio *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform* Brookings, Washington, 1995.

Kettl, D. "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management" en: Bresser y Spmk (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* Lynne Riener Publishers, 1999.

Linz, J. *Problems of democratic transition and consolidation* The Johns Hopkins University Press, 1990.

Lynn, L. "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva admnistración pública", *Gestión y Política Pública* CIDE, V. 2, 1996.

Meyer, J. y Rowan, B. "Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony" *American Journal of Sociology* 83, 1977.

Moon, M.J. y deLeon, P. "Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities" *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3, Transaction Publishers, 2001.

Naschold, F. "Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine internacional vergleichende Zwischenbilanz" en: Naschold, F. Oppener, M. y Wegener, A. *Innovative Kommunen. Internationale Trends and deutsche Erfahrungen* Stuttgart, Berlin, Cologne: Kohlhammer, 1997.

Naschold, F. y Daley, G. "Learning from the pioneers: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York ,1999.

Naschold, F. y Daley, G. "The strategic management challenge: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York, 1999.

Naschold, F. y Daley, G. "The interface management frontier: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York, 1999.

OCDE *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries,* OCDE, 1995.

Overman, S. y Boyd, K. "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform" *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, 1, 1994.

Pallot, J. "Local Government Reform in New Zealand: Options for Public Management as Governance" University of Canterbury, mimeo, 1998.

Pollit, Ch., Birchall, J. y Putnam, *K. Decentralising public service management* MacMillan Press, London, 1998.

Steiner, R. "New Public Management in Swiss municipalities" *International Public Management Journal* 3, Pergamon, New York, 2000.

Tolbert, P. y Zucker L. "Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform 1880-1935" *Administrative Science Quarterly,* 28, 1983.

Thoenig, J. C. "De 1'incertitude en gestion territoriale" *Politiques et Management Public* 13, 3, 1995.

Walters, J. "Understanding Innovation: What inspires It? What makes It Successful? en: Abramson, M. y Littman, I. *Innovation* Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

Weikart, L. 'The Giuliani administration and the New Public Management in New York City" *Urban Affairs Review* 36, 3, 2001.

Gestión pública y público contestatario

J. Carlos León y Ramírez*

Abstract

THEORETICAL PERSPECTIVE WHICH TENDS TO LOCATE PUBLIC MANAGEMENT PROBLEM INTO THE WIDE AND SUGGESTING PUBLIC MANAGEMENT SCIENCES IS THE REASON OF THIS ESSAY; IT ALSO BEGINS RECOGNIZING THAT WESTERN LIBERAL STATE PERFORMANCE IMPLIES DIFERENCED BUT INTERCONNECTED EXISTANCE OF PUBLIC AND PRIVATE SPHERES, SO THAT DIALECTICAL ARTICULATION TAKES PLACE AT THE STRENGTHENING AND BUILDING OF DEMOCRACY INTO THE MODERN SOCIETY TEMPORARY SPACE.

**Profesor/Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito al Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública.*

Consideración inicial:

Desde la de no pocas corrientes de pensamiento administrativo público, la disciplina de la administración pública se encuentra en una crisis que pareciera ya tener connotaciones estructurales, y que hoy insertos en la pretensión de repensar los diversos espacios y objetos de estudio de lo público, en donde de manera y forma categorizada se ha dividido el quehacer científico, el quehacer multidisciplinario ofrece y favorece la posibilidad no sólo de cuestionar la crisis de la propia administración pública, sino remontarla, enriqueciendo de múltiples maneras la pretensión científica de lograr explicar la elusiva realidad a través de construcciones teóricas más consistentes que soporten el examen riguroso de la confrontación, y posibiliten mayor holgura y solidez en la argumentación.

Por ello, la perspectiva teórica que se pretende situar el problema de la gestión pública en amplio y sugerente campo de las ciencias administrativas públicas, es el objeto central de este ensayo, tiene además como punto de partida, el reconocimiento de que el desenvolvimiento del Estado liberal occidental, mismo que implica la existencia diferenciada pero interconectada de la esfera privada y la esfera pública, para que se articulen dialécticamente en la construcción y fortalecimiento de la democracia en el espacio temporal la sociedad moderna.

En este sentido, se parte del supuesto de que el imaginario colectivo que es el Estado moderno, finca su carácter y naturaleza pública de la institucionalidad del otro imaginario colectivo que denominado sociedad, a partir del quehacer y la actividad pública del ciudadano, el cual tiene como identidad y pertinencia a la misma sociedad (Castoriadis, 1996, pp. 219-236).

Consecuentemente el gobierno también adquiere su carácter público de acuerdo con las preferencias ciudadanas organizadas en derechos y actividades políticas que son resultante de la representación fideicomitente dada entre el mandante constituido como ciudadano y el mandatario, representado por el funcionario electo (Bobbio,1989). Esto es el resultando de la configuración de los poderes que constituyen al Estado, que a su vez son el marco de la institucionalidad, con el objetivo de materializar la acción de gobierno, al designar a los funcionarios especializados que integran la jerarquía superior de cuerpos especializados de la administración pública.

Al respecto, Przeworski (1998, p. 354) afirma citando a Dahl que "en la democracia la gente ejerce su control sobre los gobiernos a través de las elecciones. De hecho, el argumento principal a favor de la democracia es el que si la contienda electoral es libre, si hay una amplia participación y si los ciudadanos disfrutan de las libertades políticas, entonces los gobiernos trabajarán en la forma que mejor beneficie a la gente". Por tanto, el Estado, el gobierno y la administración gubernamental, obtienen su naturaleza y connotación eminentemente pública de la sociedad.

En consecuencia, la gestión pública entendida como las capacidades de organización y respuesta profesional con que los gobiernos enfrentan las complejas demandas provenientes de la sociedad, requiere de la imprescindible racionalidad referida a la factibilidad y viabilidad técnica de los procesos de innovación y previsión expresada en la elaboración de planes, programas y proyectos, con los que desde una perspectiva de certidumbre, el gobierno enfrenta la materialización del bien común, en cuanto interés prioritario de la sociedad.

Así, el supuesto de que el fortalecimiento de la democracia, implica la institucionalización de los espacios de participación pública, porque al no ser preexistentes, requieren de una construcción pertinente, que posibilite una capacidad más oferente en sociedades criticas e incrementalmente contestatarias en lo que a la atención y solución de sus demandas se refiere. Es menester acotar, que la existencia y participación de sociedades de públicos contestatarios en el contexto de lo que de la sociedad civil, surge de la concepción de ciudadanos informados que actúan con la intensión de maximizar su interés en la consecución del bienestar y la consecuente calidad de vida.

Por tanto, al partir del supuesto de que la ley, en tanto creación ciudadana organizada en instituciones y garantizada por la representación política de la sociedad se articula en el marco de la institucionalidad con el que la propia sociedad construye al Estado, le otorgan un sentido pleno de legitimidad, posibilitando la certeza que la igualdad jurídica, es el basamento fundamental de la gobernabilidad democrática.

Dilemas públicos de la democracia

Es un contrasentido afirmar que la alternancia en el poder y el reconocimiento de la pluralidad como riqueza y no como fragmentación de la sociedad, son procesos que envían señales positivas a favor del fortalecimiento de la democracia moderna, pero que la evidencia factual demuestra que no necesariamente se traducen en acciones de gobierno que sean racionales y eficientes.

La decisión ciudadana de no otorgar el mandato del poder a ningún partido político de manera determinante y mayoritaria en las sociedades

contemporáneas, se traduce en la existencia de gobiernos divididos, que son el resultado de las preferencias de los votantes y que tiene de suyo una valoración democrática considerable, que obliga a las diversas fuerzas políticas representadas tanto en los poderes que constituyen al Estado como en los diversos órdenes de gobierno, a buscar la formación de coaliciones vía el cabildeo y la negociación con los adversarios que posibilite la consecución de los acuerdos necesarios para materializar las acciones de gobierno a través de una gestión pública corresponsable con la sociedad.

En el contexto de los sistemas políticos plenamente presidencialistas en donde la preeminencia histórica del poder ejecutivo hace del equilibrio de poderes más una formalidad que una institucionalidad efectiva, se niega en la praxis política el necesario equilibrio que el sistema tradicional de pesos y contrapesos exige para evitar la fragmentación del poder. Por eso, la reflexión y acción política por parte de la ciudadanía coherente e informada, pareciera en ocasiones que responde más a consideraciones y resentimientos debido a los excesos del poder, la descarada corrupción y la incapacidad de los gobiernos para materializar el imperativo del bienestar social y equitativo.

En casos como el mexicano, la alternancia en el poder de una fuerza política por otra en la titularidad del poder ejecutivo y en la integración pluripartidista del congreso, no ha significado la transición, y una de las razones que explican esta situación, se sitúan en el hecho de que la institucionalidad con la que se crea el Estado, expresada en el ordenamiento constitucional de 1917, le confiere un carácter autoritario y centralista, que trastoca la concepción del federalismo en una visión vertical que adormece las esfera de lo local, al frenar y desarticular su acción, con efectos desfavorables en su capacidad de gestión pública.

Tal circunstancia, si bien tiene explicación histórica que es factible localizar con la existencia de poderes regionales y locales fuertes que en México se denomina caciquismo, y que la pretensión juarista de la restauración republicana en un siglo XIX significa una concepción de independencia de la metrópoli española, dirigida a sacudirse el monopolio del poder ejercido por los peninsulares al amparo de la autoridad virreinal.

Con la instauración de la monarquía criolla y la imposición conservadora europea, se afecta la instauración de los regímenes liberales, al sucumbir ante los autoritarismos propios de la dictadura presidencial, en un contexto que refleja las dificultades del Estado mexicano para consolidarse tanto en lo institucional, lo político y lo económico. Además estaba amenazado por el mesianismo expansionista del *Destino Manifiesto* proclamado por el vecino del norte. Este hecho explica en buena medida la tendencia hacia un federalismo centralizado, pero es razón suficiente para justificar los resultados no favorables en la construcción de la democracia.

En este caso, durante siete décadas de reproducción unipartidista del sistema autoritario con la consecuente y sistemática expoliación de la capacidad de acción ciudadana, se erosiona la institucionalidad liberal y democrática del Estado mexicano, teniendo efectos devastadores en la legitimidad y la credibilidad del imperio de la ley tanto en la esfera pública de la actividad gubernamental, así como en la vigencia de la esfera privado/pública de la sociedad, ocasionando una excesiva ideologización de la gestión pública, y dejando como saldo, una inconmensurable deuda privada y pública y de 4 de cada 10 mexicanos que viven en situación de pobreza.

En el caso de México, la alternancia en el poder, no ha cambiado la naturaleza autoritaria y unilateral de la gestión pública; tampoco se ha

inaugurado un sentido fundacional de la democracia que considere la reforma o la refundación del Estado. Lo que destaca es el reposicionamiento del poder legislativo y el poder ejecutivo con posturas más cercanas a las cuotas partidistas del poder, no tanto favoreciendo la articulación de un genuino equilibrio que sea la resultante de la reforma institucional del propio poder.

Con base en la óptica de Hannah Arendt (1974), es funcional afirmar que el autoritarismo proveniente de cualquier sino ideológico, distorsiona el equilibrio entre la esfera privada y la pública, masificando y despersonalizando al individuo y consecuentemente, monopolizando lo público en la dimensión estatal y gubernamental, con efectos nocivos para la racionalidad y la pretensión legitima de la gestión pública.

Este hecho que pareciera ampliamente remontado en las democracias de cuño y fortaleza institucional, todavía genera múltiples debates en nuestra percepción de ambas esferas, y sin duda tiene un efecto negativo no solo en la construcción de la dimensión ciudadana, sino también en la percepción social de su actuación, es decir, ese delicado y no siempre fácil equilibrio de las dos caras de una misma moneda que analógicamente representa una cara de la racionalidad proveniente del interés individual a partir del cual todos actuamos y la otra la innegable proclividad al quehacer colectivo ciudadano.

Una gestión genuinamente pública parte de la certeza ciudadana de que representa el interés general, sustentada en la legitimidad electoral del gobierno e inserta en la certidumbre de la demostrada racionalidad técnica, resultante de las múltiples capacidades de gobierno con la que la administración gubernamental debe transformar las demandas de

la sociedad en la materialización incremental de la calidad de vida que es parte sustantiva del bien común en su connotación fundacional del Estado.

Es menester aclarar, que debido a razones insertas en su propia naturaleza, las acciones promovidas y resultantes de la gestión gubernamental son esencialmente públicas; en este sentido, la acción gubernamental se torna más pública, más publicitada desde la percepción de Habermas al incorporar en la construcción de las agendas, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas a sociedades de públicos en una dimensión corresponsable, es decir, gobernar con los gobernados y dotando al gobierno y su gestión de un carácter renovadamente público.

En realidades como las analizadas, donde la afectación de la legitimidad erosiona tramos amplios de la vida pública, y el ciudadano olvida que la vigencia de la ley no está a discusión y su observancia no es parte del libre albedrío de los individuos y grupos, la sociedad de iguales y desiguales que destaca Bobbio, limita la libertad, pero define reglas que se orientan a mejorar las certeza institucional para que los derechos y libertades públicos estén protegidos ante la autoridad del Estado, el cual, debido a su intrínseca naturaleza que es la dominación política, también necesita de disposiciones que autoricen y limiten su potestad institucional en favor de lo público y la vida pública de la sociedad.

Público contestatario o rebeldía:

Es indudable que uno de los grandes dilemas que hoy enfrenta la democracia se encuentra inserto en la propia naturaleza inequitativa y proclive a la desigualdad que la competencia en el mercado genera

y que el capitalismo supone, si bien partimos del supuesto de que el Estado de derecho, nos otorga la certidumbre de la igualdad jurídica a la totalidad de los individuos que integran la sociedad y no puede, ni debe haber excepción ni diferencia posible para gobierno y los gobernados; quizá interpretación del sentido y propósito de la ley en su aplicación a situaciones específicas y en caso de suscitar controversia, existe un poder del Estado, el Judicial, que tiene a su cargo el examen acucioso de los conflictos y controversias que se derivan de la observancia de la ley, aunado al hecho manifiesto del incremento de la pluralidad que es propia de las sociedades contemporáneas que se organizan y actúan (Olson, 1971) en el contexto de la nutrida connotación multicultural y multiétnica que las caracteriza, y por ende, es fuente de agudas contradicciones que es necesario abordar con las ventajas de la institucionalidad jurídica y política.

Es un hecho indiscutible que los peores enemigos de la democracia son la pobreza y la desigualdad y que asociados a la creciente injusticia que lesiona la convivencia plural y diferenciada de la sociedad, revela la ausencia de proyectos efectivos por parte de los funcionarios electos que constituyen el gobierno en todos los órdenes de la institucionalidad pública. La responsabilidad de los funcionarios electos es fundamental para evitar la feudalización (Elizondo, 2002) de la sociedad, que es al mismo tiempo, el principio para quebrantar la efectividad del Estado, al no cumplir éste la tarea de ejercer con eficacia las tarea de mando y gobierno.

La permanente confrontación de intereses que la pluralidad democrática supone, requiere el respeto irrestricto de la ley, que posibilita la aceptación y el reconocimiento del disenso como el derecho de los ciudadanos a no estar de acuerdo, posibilitando su organización en el sentido ampliamente positivo de la acción contestataria, que presiona a los gobiernos a reconocer las oposiciones que son el resultado de racionalidades

múltiples y la verdadera esencia del debate plural y democrático porque la socialización de la información entre los diversos actores, agentes sociales y sociedades de públicos, permite la argumentación y evidencia necesaria para la construcción de los consensos que son la materia prima de las políticas públicas (Manjone, 1989).

Las sociedades democráticas desarrolladas tienen fortaleza institucional que se traduce en la noción ciudadana de que el Estado es el imaginario colectivo creado por la propia sociedad, para asegurar su existencia y posibilitar su progreso. Ello implica, que el gobierno obtiene su legitimidad pública del consenso ciudadano y del hecho de que el ciudadano vía su representación legislativa, es el motivo y destinatario de la ley; es en este contexto, que la acción contestaría de los grupos organizados de la sociedad, se ciñe a los espacios y los límites que la propia ley establece. Conviene recordar que el Estado sólo pude hacer lo que la propia ley le permite; el gobierno sólo puede operar lo qué la ley establece y el Estado sólo puede hacer lo que la ley autoriza. El actuar contestatario es inherente a la noción misma de las sociedades de públicos y la acción colectiva indica la articulación del equilibrio necesario y dinámico que corresponde a la esfera de lo privado y lo público, en cuanto expresión activa y organizada de la sociedad.

En este sentido, no bastan los criterios de factibilidad provenientes de la racionalidad técnica con la que los gobiernos legitiman y diseñan las políticas; se requiere de la sensibilidad política necesaria para construir los consensos que, sin duda, son requisito para materializar la corresponsabilidad ciudadana, que dota de un carácter público a la acción concertada entre la sociedad y el gobierno.

En realidades públicas con alta participación ciudadana se necesita de manera urgente, fortalecer la institucionalidad política y democrática que tiene la esencia en lo público; no hacerlo, conduce irremediablemente a los graves peligros de la ingobernabilidad que puede constituirse en una cadena de males públicos que reflejan la falta de capacidad institucional para estabilizarlos e incluirlos en zonas de solución efectiva

Si la sociedad no reconoce en la acción del gobierno el irrestricto apego a la ley, la es señales que puede traducirse en desobediencia y consecuentemente, aumenta la posibilidad de hacer uso de la fuerza y la violencia instrumental, cuestionado la pretensión democrática de la gestión gubernamental que, como práctica institucional y operativa, debe, sin duda, estar sustentada unívocamente en el interés público.

Por tanto, la gestión gubernamental basada en la instrumentalidad de las políticas públicas implica la necesidad de determinar los problemas públicos de manera conjunta, destacando que sin la intervención de los actores involucrados, -ciudadanos y los grupos organizados- no es factible la acción colectiva y continua de la sociedad de públicos.

En este sentido, la dimensión y pretensión legítima de materializar el bienestar compartido, desde perspectivas efectivas de gobierno, permiten la adaptación institucional a la complejidad de los contextos sociales y políticos que son, en la hora actual, fruto de los cambios frecuentes, alentando con ello, la posibilidad de que el juego político entre las oposiciones señale nuevos derroteros a la gestión pública.

Los retos de la pluralidad creciente impulsan la formación de escenarios que combinan reclamos ciudadanos con las políticas de la gestión pública. Es el caso de las políticas de ahorro presupuestal que el ciudadano no

percibe como indispensable y genera conflictos de carácter ideológico y partidista en diversos órdenes de gobierno; también el anuncio de construir en ocasiones la infraestructura carretera, afecta derechos a terceros, lo cual intensifica en ocasiones, el clima de reacción violenta, el cual refleja que los canales de comunicación entre los ciudadanos y los responsables de la gestión pública, no funcionan con efectividad y se traducen en violaciones flagrantes de la ley. Cuando los conflictos sociales y políticos rebasan las institucionalidad de la gestión pública, emerge un importante déficit de gobierno que debe eliminarse para evitar el desprestigio de las instituciones públicas responsables de articular los elementos diversos de la acción colectiva.

Por ello, la alternancia en el poder y los gobiernos divididos son resultante de la preferencia electoral ciudadana que, en el marco de una institucionalidad democrática y republicana sólida, significarían progreso y no necesariamente se traducen en ventajas compartidas y equitativas para la sociedad, dado que en pocas ocasiones, la incapacidad e insensibilidad de la acción gubernamental, se exalta por los partidos políticos que, convertidos en gobierno cuando triunfan en elecciones democráticas, no asumen de manera responsable los costos que significa el ejercicio del poder, y que a veces afectan las bases mismas de la institucionalidad pública y política que es la base de la convivencia en la sociedad de los públicos organizados.,

La gestión pública es inexplicable sin referencia al régimen político, la colaboración o confrontación de los poderes, así como a las relaciones intergubernamentales que son el medio para garantizar la unidad política del propio gobierno. Hay que recordar que cuando se gobierna, no se puede ni debe complacer a todos; en todo caso, con la acción de

gobierno unos ganan y otros pierden, lo cual es consecuente con la lógica del poder institucional y con el alcance de la gestión pública. El gobierno de la sociedad de públicos no elimina la competencia de los intereses ni la lucha de unas demandas frente a otras.

En todo caso, la gestión pública permite ordenar y articular políticas para hacer efectiva la dirección pública de la sociedad, dando cauce a los valores y tendencias de la vida democrática y plural. De este modo, se evita la inmovilización del Estado o la impotencia del gobierno, y se asume la responsabilidad de que gobernar significa tomar decisiones y movilizar recursos de manera amplia y diferenciada, en razón de la heterogeneidad conflictiva de la sociedad. En consecuencia, la institucionalidad de la gestión pública, debe ser incluyente para evitar la reproducción innecesaria de los conflictos sociales y políticos

También se debe evitar el carácter autoritario de la gestión pública que es propio de gobiernos sin orientación y contenido republicano y optar por la senda de la descentralización política y la desconcentración administrativa para resolver los problemas de la vida colectiva, evitando la desarticulación de las relaciones intergubernamentales, que son la base de la acción estatal que asegura las condiciones factibles y eficaces de la gobernabilidad democrática.

La gestión pública es un camino para dotar al Estado de eficacia institucional y reconocimiento público, pues tiene la ventaja de que relaciona de manera directa a los ciudadanos con las autoridades electas, que son las depositarias del mandato ciudadano que conlleva a definir la oferta de políticas públicas. La gestión pública, en suma, debe entenderse en la complejidad de lo público, la sociedad de públicos, las demandas

en conflicto y en la posibilidad de generar nuevos consensos que tengan como referente la calidad y efectividad de la acción gubernamental.

Reflexión final

La sólida opción de construir la calidad ciudadana en la sociedad contemporánea, es requisito esencial para ampliar y fortalecer los espacios públicos en el marco de una institucionalidad democrática, puntualizando que la legalidad es norma a cumplir de modo invariable y que en materia de asuntos públicos, la gestión del gobierno es fundamental para armonizar las demandas de la sociedad con la selección estratégica de las políticas públicas, que son el bastión de los procesos que conducen a la respuestas focalizadas del gobierno responable.

Desde la óptica de la gestión pública abierta y legitima, el ciudadano es el verdadero protagonista de la democracia y de la construcción pública de la sociedad depende la consistencia y las ventajas institucionales del Estado. La gestión pública sin referencia al Estado, es un ejercicio técnico que altera el sentido de lo público, al soslayar que su contenido institucional es básico para entender los alcances y la efectividad de la acción gubernamental.

Bibliografía

Arendt, Hannah (1974), Los orígenes del totalitarismo. Taurus. Madrid.

Aguilar, Villanueva Luis F. (1998), "Transición democrática y gobernabilidad" en El debate nacional: *Escenarios de la democratización,* México, coedición Editorial Diana y Universidad Nacional Autónoma de México.

Bobbio, Norberto (1989) *Estado, gobierno y sociedad,* México, Fondo de Cultura Económica

Borja, Jordi (1998), "Ciudadanía y espacio público" en *Revista Reforma y Democracia,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm 11.

Castoriadis, Cornelious(1996) "La democracia como procedimiento y régimen" en *Crónica Legislativa,* nueva época, #8. México. Abril- Mayo, pp. 219-235

Escalante, Gonzalbo Fernando (1993), *Ciudadanos imaginarios,* México, Colegio de México.

Habermas, Jünger (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society,* MIT Press. Boston.

Przeworski, Adam (et al) (1996), "¿Qué hace durables a las democracias?" *En Crónica Legislativa,* México. Abril- Mayo, núm 8.

Przeworski, Adam (1998), "El Estado y el ciudadano" en Revista política y gobierno, México Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm 2.

León, Ramírez J. Carlos(1999), "El carácter público del Estado" en El estado del arte de la administración pública", *Revista Conmemorativa* del 25 aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Manjone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas,* México, Fondo de Cultura Económica.

Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups,* Boston Harvard University Press.

Rabotnikof, Nora (1997), *El espacio público en la democracia moderna, México, Instituto Federal Electoral.*

Hemerografía

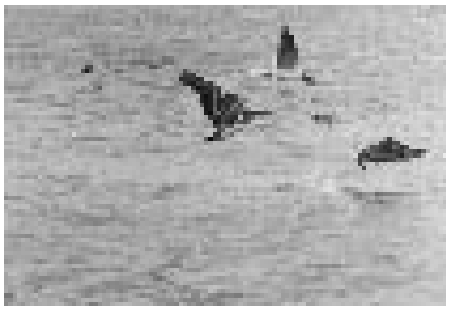
Elizondo, Mayer-Serra Carlos. “El México Feudal” en *Reforma,*. 19/07/02. México, p.25

Segovia, Rafael. “El principio del fin” en *Reforma.* 19/ 07/02,. México, p. 24

Silva-Herzog, Márquez Jesús. “Política contra ciudadanía” en *Reforma,* 22/07/02. México, p.24

Dresser, Denise. “Chapultepec forever” en *Reforma.* 22/07/02. México, p. 25

Miguel Angel Carillo Delfín



La gestión del conocimiento y la gestión de las relaciones intergubernamentales: *Aspectos estratégicos en el México del Siglo XXI*

Roberto Moreno Espinosa*

Abstract

ORGANIZATION AT FIRST PART OF THIS PAPER IS DEDICATED TO ANÁLISIS OF KNOWLEDGE MANAGEMENT; SECOND TO A FIELD THAT HAS BEEN BEING STUDIED SINCE EARLY 80´s, BUT WHOSE CARE HASN´T BEEN AS POSITIVE DUE TO CONDITIONS THAT SHAPE THE MEXICAN POLITICAL REGIME, RELATIONS AND INTERGOVERNMENTAL MANAGEMENT HAVE WIDELY MULTIPLIED IN A HORIZONTAL MOTION, FOR IT´S NECESSARY A PERMANENT ANALYSIS OF THEM.

**Socio Regular del IAPEM, Maestro en Administración Pública, actualmente coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y de la Orientación Doctoral de Administración Pública de la UNAM.*

Prefacio

La última década del recién fenecido siglo XX mostró al mundo aspectos, facetas y hechos inéditos que aún siguen asombrando y lo continuarán haciendo en los próximos años. En este sentido, acontecimientos como el desplome de la Unión Soviética, la caída del Muro de Berlín y la consecuente reunificación alemana que hoy es un gran país de 80 millones de habitantes y que al transformarse en el motor de Europa, provoca inquietudes en la Unión Americana. La firma del Tratado de Maastricht que convierte a la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) en Unión Europea (UE), marca hechos que indican la consolidación de uno de los grandes fenómenos de regionalización impulsado desde la lejana época del Tratado de Roma en los sesentas por Jean Monnet, Robert Schumann y Paul Henri Spaak, verdaderos artífices y constructores de la Unión referida, que recientemente ha aprobado el ingreso de 10 países más para mayo del próximo 2004 y así integrarse por 25 países.

En la década aludida presenciamos, a pesar de la crisis, la consolidación de países como Singapur y Corea del Sur, entre otros, así como el ascenso, el desarrollo y la consolidación de la China milenaria como una potencia regia en el concierto de los países poderosos. En la región latinoamericana se fortalecen los regímenes democráticos después de guerras internas y múltiples conflictos y se amplían con base en la globalidad, la multiplicación de los tratados de libre comercio entre países latinos, y de éstos con el vecino del norte, y aún con regiones allende el Atlántico y el Pacífico.

En el caso de México, la década de los noventa constituye el escenario en que se promueve aceleradamente la venta de entidades, activos y patrimonios de carácter paraestatal a través de procedimientos que nunca fueron claros ni equitativos, lo cual propició el fortalecimiento

de grupos económicos en detrimento de buena parte de la sociedad mexicana. De igual manera representó una fuente importante de ingreso de recursos para el Gobierno federal, en un momento en que se tendía a la restricción de éstos, en virtud de la racionalización de las finanzas públicas; presenciamos también, la continuación de la Reforma del Estado que implica nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, dando lugar a la ciudadanización en la gestión de los procesos político–electorales; en la construcción y consolidación del régimen democrático que se expresa en la creación de uno de los pocos organismos autónomos de que dispone el país: el Instituto Federal Electoral (IFE). Así mismo, la movilización y presión de la sociedad civil mexicana y sus grupos organizados, aunados a una voluntad política consecuente, dieron pauta a la creación de otro organismo autónomo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entidad que cobra forma en la fase tardía del antiguo régimen corporativo–clientelar a lo largo de varias décadas. Sin embargo, es explicable, en tanto que se estaban formando nuevas relaciones económico–comerciales y políticas con el exterior y definiendo las nuevas reglas del juego internacional; de esta manera la vigencia y el respeto por los derechos humanos, obedece a condiciones externas e internas.

En el plano financiero, la necesidad de imprimir disciplina y racionalidad en el manejo de las finanzas públicas da lugar a la autonomía del Banco de México (BANXICO), al que se da carácter de organismo autónomo y que se ha transformado en un dispositivo esencial para la estabilidad económico–financiera, así como para el control inflacionario en una década en la cual se intensificaron en el país, las relaciones comerciales con el exterior. Por lo que hace al control externo, el ascenso del poder legislativo y el acotamiento del presidencialismo y, por tanto, del poder ejecutivo, propicia la creación del Órgano Superior de Fiscalización que

adopta la denominación de Auditoría Superior de la Federación (ASF) y también se le otorga el estatuto de organismo autónomo.

En la década de los noventa, también presenciamos mutaciones políticas fundamentales que han transformado el panorama político nacional, tales como el cambio de régimen en el caso del Distrito Federal, toda vez que transitó de ser un mero Departamento a Entidad Federativa. La denominación Departamento alude a un modelo unitario; a una forma de Estado unitario más que federal, por lo que su manejo, gobierno y gestión se apegaba, más a un esquema centralizado que marginó a la ciudadanía de tener una participación real en los procesos de gobierno y la gestión en esta ciudad capital, lo que hacía aparecer a la ciudadanía como un conjunto de súbditos a quienes no queda otro remedio que aceptar los dictados del gobierno central.

Así mismo, en el ámbito de las entidades federativas, los cambios fueron profundamente significativos, y en el cierre de los años ochenta, tuvo lugar la primera alternancia del poder en uno de los estados federados fronterizos, Baja California y con ello se desencadenó en el resto del territorio nacional, la alternancia en entidades como Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco, Tlaxcala, Nayarit, Chiapas, y más recientemente en Morelos, Yucatán y Michoacán. En las legislaturas locales, la pluralidad es cada vez más la regla y no la excepción; de esta manera, el partido político del ejecutivo estatal no siempre dispone de mayoría en la Cámara de Diputados, lo que obliga a acudir a formas de negociación, a fin de impulsar sus respectivas políticas. Se ha ingresado a la etapa de los gobiernos divididos y hoy son pocas las entidades federativas en las cuales un mismo partido tiene el control mayoritario tanto en los estados como en la mayoría de los ayuntamientos del País. Tal pluralidad reacomoda las relaciones y estructuras de poder y por tanto, amplía la

cobertura que tiene el IFE, así como los institutos electorales estatales y el del Distrito Federal. El aumento de la pluralidad se traduce en una mayor confianza por parte de la sociedad mexicana, y por ello, es indispensable tener con un conjunto de sistemas de servicio profesional de carrera en los tres órdenes de gobierno, a fin de crear las condiciones y dar pauta a un juego político más ágil, transparente, equitativo y competitivo para evitar la reincidencia del un sistema de botín político, que es proclive al nepotismo, el compadrazgo, el amiguismo, y el clientelismo.

Hoy día se corrobora el protagonismo de los gobiernos y las administraciones públicas Tal protagonismo es resultado de las demandas y movilizaciones de la sociedad, pero también de la crisis que se vivía en los inicios de la década de los ochenta, en la cual la descentralización de la vida nacional es una válvula de escape y estrategia para administrar dicha crisis. Cabe destacar que la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, ha sido considerada como la formalización constitucional de un proceso de fortalecimiento de los municipios y la gestión en la vida pública local.

A dicha reforma se añaden otras transformaciones en el tercer orden de gobierno y administración, tales como las siguientes: en Baja California se creó el municipio de Playas de Rosarito; en la frontera sur, en el estado de Chiapas, también se han creado más municipios; en el estado de Oaxaca se reformó la Constitución local para aprobar la renovación de ayuntamientos por el procedimiento de *usos y costumbres;* en el Estado de México se han creado los municipios Chalco–Solidaridad, San José del Rincón y Luvianos. Sin embargo, es quizá la reforma municipalista del estado de Tlaxcala, la más significativa en el país, habida cuenta de que los 44 municipios prevalecientes hasta la década de los ochenta, se agregan 16, y a los antiguos regidores del pueblo se les da el estatuto

de presidentes municipales auxiliares, que a la fecha rebasan el número de 400 distribuidos en los 60 municipios que conforman la entidad y que para municipalistas como Raúl Olmedo, constituye un ejemplo del poder comunitario o cuarto orden de gobierno.

Es pertinente subrayar que se trata de una entidad de no más de un millón doscientos mil habitantes, en tanto que en estados como el de México, existen municipios que rebasan esa cantidad de habitantes y disponen de uno sólo ayuntamiento.

Como es sabido, se cierran la década, el siglo y el milenio con una alternancia política en el ámbito del Gobierno federal, lo que cerró un ciclo de siete décadas de un régimen que no sólo se autodefinió como heredero de la revolución, sino que se las ingenió para permanecer en el poder por un periodo de una cobertura amplia que pocos regímenes en el plano mundial pudieron alcanzar. Tal acontecimiento representa un parteaguas en el México contemporáneo que se debe seguir analizando y debatiendo para esclarecer y explicar las múltiples implicaciones que ha tiene y traerá en el futuro mediato.

Así pues, los cambios efectuados en la década de referencia son variados y cubren diferentes esferas de la vida nacional, desde luego, también es indispensable destacar que los cambios además se han expresado en el incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema que conjuntamente alcanzan a la mitad de la población del país.

En el periodo de referencia, las transformaciones aludidas, desde la perspectiva de la administración y gestión públicas, están dejando saldos interesantes que conviene destacar. La tradicional administración pública que fue inherente a un estado y gobierno fuertemente centralizado,

autoritario y clientelar cuya acción en el conjunto del país descansaba esencialmente en la definición y concreción de políticas gubernamentales homogéneas y de un componente público de baja intensidad, ha tenido que dar paso paulatinamente a gobiernos estatales y federales que se ven precisados a publificar más el ejercicio del poder, así como el accionar de las administraciones públicas; esto se traduce en que el gobierno y la administración son cada vez más de políticas públicas. En este sentido, los planteamientos de Luis F. Aguilar Villanueva resultan esclarecedores al explicar dos tendencias centrales que se observan en el país, "A la vuelta del siglo -afirma Aguilar Villanueva- dos son las tendencias que animan y reorientan a la administración pública, entendida ésta como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina. La primera tendencia recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública de la AP, mientras la segunda recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la AP. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos".[1] Tendencias que, reitero, es preciso impulsar, no sólo por los gobiernos y administraciones públicas, sino por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales y por la sociedad civil y sus grupos organizados.

Así, los cambios y transformaciones económico–políticos, son determinantes en el campo de la administración pública y, al poner énfasis en el cómo, en la eficiencia, en el desarrollo de la capacidad administrativa, la transparencia, y la rendición de cuentas, se ha cristalizado por los cambios en el régimen político. Asi la gestión pública, expresa un conjunto de cambios que se manifiestan en la atención de los servicios y asuntos públicos, teniendo como telón de fondo, un régimen

[1]Aguilar Villanueva, Luis F., "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en Revista *Enlace* 51, Nueva Época, enero–marzo de 2001, p 12, cursivas en el original.

democrático en ascenso y un contexto endógeno y exógeno sujeto a cambios acelerados.

El conjunto de los planteamientos apuntados hasta el momento también son resultado de la complejidad e hipercomplejidad que caracteriza a la sociedad contemporánea. Es importante interrogarse respecto de las tendencias que tienen un alto significado, que de suyo son estratégicos y los que es indispensable poner atención creciente, no sólo por los resultados en el corto plazo, sino por que resultan clave para un desarrollo en los próximos años.

De este modo en la organización del ensayo se dedica un apartado a cada uno de ellos, al final efectuaré un conjunto de consideraciones en torno a los aspectos básicos. El primer apartado está dedicado al análisis de lo que se ha denominado gestión del conocimiento y el segundo a un campo que se viene estudiando en nuestro medio desde inicios de la década de los ochenta, pero que hay que dedicarle atención creciente en virtud de que en las condiciones que caracterizan al régimen político mexicano, las relaciones y la gestión intergubernamental se han multiplicado ampliamente en el plano horizontal, por lo que es indispensable un análisis permanente de las mismas.

La gestión del conocimiento

La sociedad contemporánea es heredera de un conocimiento acumulado genuinamente vasto, y lo es en los múltiples sectores, áreas y campos del conocimiento imaginables y hasta inimaginables por el común de la ciudadanía; en diversas etapas y momentos históricos tenemos noticia de las formas y estrategias empleadas para almacenar, clasificar y recuperar

el conocimiento que explica fenómenos y secretos de amplia relevancia Aún quedan plasmados en la memoria universal, testimonios de la preocupación humana por preservar el conocimiento, ejemplo de ello, son la Biblioteca de Alejandría, el lenguaje fijado en monumentos históricos como las grandes pirámides egipcias o las prehispánicas y los códices.

En términos contemporáneos, los grandes centros de información y las bases de datos son preocupación de gobiernos, universidades, empresas y sociedades de inteligencia. Se cuenta además con los medios electrónicos y microelectrónicos para almacenar, procesar y recuperar volúmenes impresionantes de información, y lo es de destacar que el ama de casa, el estudiante, el profesionista y no se diga el investigador disponen, ahora de los procesadores electrónicos para, a su vez, manejar fuentes, y acceder a centros de información con relativa facilidad, o bien, con un breve entrenamiento estarían en posibilidades de hacerlo. Cabe destacar sobre el particular, que las generaciones jóvenes y las no tan jóvenes disponen del computador personal que les permite una multiplicidad de operaciones, además de acceder a múltiples fuentes de información, o bien comunicarse a nivel nacional e internacional y todo eso desde su hogar, oficina o laboratorio de cómputo, y hasta del café con servicio de internet. Ello explica parte de la ventaja que tienen los ordenadores electrónicos respecto del libro que ciertamente continua teniendo un sentido literario, artístico, instrucción y esparcimiento, además de lo simbólico de toda una época. Sin embargo, con el paso de los años, va evidenciando sus alcances.

Peter Drucker desde inicios de la década de los noventa llamaba la atención en torno al alto significado que representa el conocimiento, al afirmar que “el recurso económico básico – “el medio de producción”, para usar la expresión de los economistas – ya no es el capital ni son

los recursos naturales (la "tierra" de los economistas) ni el "trabajo". Es y será el conocimiento".[2] La importancia estratégica y productiva del conocimiento era ya claramente manifiesta "el valor -agrega Drucker- se crea hoy por la productividad y por la innovación, ambas aplicaciones del conocimiento al trabajo. Los grupos sociales dominantes de la sociedad de conocimiento serán los "trabajadores del conocimiento" -ejecutivos instruidos que saben asignar sus conocimientos a usos productivos- así como los capitalistas sabían asignar capital a usos productivos -explica nuestro autor-; los profesionales del conocimiento y los trabajadores del conocimiento".[3]

Por su parte, José Juan Sánchez también suscribe que, "En realidad, recientemente se ha descubierto que en las organizaciones el primero y principal de los activos disponibles, es el capital intelectual que poseen las personas que las constituyen. Por ejemplo, en la antigüedad el único activo era la tierra, después en las industrias los activos eran las máquinas; en la actualidad el principal activo de las organizaciones (públicas y privadas) son las personas".[4]

Lo extraordinario, coincidiendo con Drucker, los trabajadores de conocimiento o para decirlo en términos más generales, los poseedores del conocimiento situados en condiciones y con las habilidades necesarias para aplicarlos, son propietarios de sus propios medios de producción. Desde esta perspectiva, los recursos humanos o el personal al servicio de las organizaciones altamente formados y profesionalizados, constituyen un recurso de muy alto valor; así enfatiza Drucker refiriéndose a la sociedad

[2]Drucker, Peter F., *La sociedad postcapitalista.* Colombia, Edit. Norma, 1994 (1993), p 8, cursivas en el original.
[3]*Ibid.*
[4]Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance.* Mención Honorífica del Premio IAPEM, 2001,Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002, p 434.

postcapitalista: “El reto económico de la sociedad postcapitalista será, por consiguiente, la productividad del trabajo y el trabajador del conocimiento”[5]

De esta manera, en la medida en que las actividades económicas se centran fundamentalmente en los servicios, se va accediendo a una sociedad como la califica Drucker, postindustrial, en donde el papel del factor humano es central y el conocimiento altamente especializado cobra dimensiones estratégicas, tanto como las formas de organizar, aprovechar, conducir, canalizar, aplicar y ampliar dicho conocimiento; en una palabra, estamos frente a la gestión del conocimiento que para autores como Udaondo Durán, comentado por Sánchez González, definen con los siguientes planteamientos:

> La gestión del conocimiento es el conjunto de procesos y sistemas que permiten que el capital intelectual de una organización aumente en forma significativa, mediante la gestión de sus capacidades para resolver los problemas en forma eficiente (en el menor espacio de tiempo posible), con el objeto final de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo. Gestionar el conocimiento significaría la gestión de todos los activos intangibles que aportan valor a la organización en el momento de conseguir capacidades, o competencias esenciales y distintivas”[6]

Dadas las condiciones actuales en las que la apertura comercial tiende al incremento, la interdependencia económica y política se acentúa y, por tanto, la competitividad y productividad se redimensionan y cobra una importancia capital el impulso a las condiciones que propicien el desarrollo del conocimiento. Para los gobiernos nacionales y subnacionales, representa una política pública de alto calibre orientada al fomento del capital social y el capital humano; así lo han demostrado naciones que

[5]Drucker, Peter F., *La sociedad...op cit.,* p 9.
[6]Sánchez González, José Juan. *Gestión...* op cit., p 435.

han canalizado e invertido amplios recursos económicos, materiales y humanos para el fomento del capital social y humano, tal es el caso de China, Corea del Norte, Singapur, Taiwán y Brasil. Estas naciones durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, sacrificaron otros rubros para invertir en la calificación, o más bien, en la alta calificación de su sociedad, y a la vuelta de los años se ha revertido en beneficios locales.

Además de los gobiernos, también el complejo de organizaciones públicas, privadas y del tercer sector están interesadas en el fomento al capital humano con base en una gestión óptima del conocimiento. Es pues esencial, desarrollar e impulsar las técnicas, tecnologías, procesos y procedimientos pertinentes orientados a lograr una gestión exitosa del conocimiento. A título de un caso específico de la multicitada gestión, brevemente me referiré al *Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales* de la UNAM, cuyo objeto central está orientado a la formación de cuadros para un desempeño y ejercicio académico y profesional del más alto nivel y para la generación de conocimiento e investigación original, en donde la gestión del conocimiento tiene un lugar importante. Este Programa plasma la organización en que descansa parte de la gestión académico-administrativa del conocimiento en el ámbito de las Ciencias Políticas y Sociales y algunos de sus objetivos, conviene tener en cuenta:

Desarrollar una organización académica que permita conjuntar los esfuerzos disciplinarios e institucionales para el mejor aprovechamiento de los recursos académicos y materiales y potenciar las innovaciones necesarias tanto en el ámbito científico como operativo.

- *Fortalecer los estudios de posgrado como espacio estratégico de vinculación directa entre la investigación y los procesos de formación académica y profesional avanzada, para formar las futuras generaciones de científicos sociales.*

- *Establecer las formas de trabajo colectivo que alienten una mejor integración de nuestra comunidad académica por medio de un permanente diálogo científico.*[7]

Conviene destacar que el Programa de *Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales* es resultado de la reforma del Posgrado que la UNAM impulsó de 1997 a 1999 y tuvo como marco normativo, el *Reglamento General de Estudios de Posgrado* aprobado por el Consejo Universitario en diciembre de 1996, el cual entró en vigor en enero del siguiente año y que, entre otros de sus múltiples objetivos, procura la modernización de los 250 programas de posgrado con que tenía la UNAM hacia 1996, así como aprovechar, optimizar y replantear la infraestructura física y la académica que tenia en las diferentes áreas del conocimiento referido tanto a las ciencias básicas o duras, las sociales y las humanidades; infraestructura que se ha venido integrando desde hace varias décadas y que es el resultado de un esfuerzo de cobertura nacional. El objetivo, además de la afinidad de los posgrados, es lograr una mayor cooperación y expandir el efecto sinérgico que se deriva de la conjunción de dos o más entidades académicas y sus respectivas comunidades.

Así, en el proceso de reforma del posgrado en la UNAM, también se efectuó un ejercicio de integración institucional, toda vez que más que incrementarse el número de programas de posgrado, se redujeron y paralelamente se potenciaron, en virtud de que se aglutinaron posgrados afines y los que finalmente fueron aprobados, son ofrecidos actualmente por dos o más entidades académicas, y únicamente por excepción

[7]Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) – UNAM. *Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.* Ciudad Universitaria, México, D. F., 2001, p 12. Conviene destacar que a partir de noviembre de 2002, se añadió como quinta entidad académica al Programa la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán (ENEP-A).

justificada se mantuvo algún programa de posgrado ofrecido por una sola entidad académica.

De esta manera, el *Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales,* actualmente es ofrecido por cinco entidades académicas que han conjuntado personal académico, infraestructura física y recursos para contar con mejores condiciones para su desarrollo. Cabe destacar que el Programa, está reconocido por el CONACYT como Posgrado de Excelencia de Alto Nivel Nacional, y a la luz del dictamen del propio CONACYT, permite entrever un posgrado de nivel internacional a la altura de los mejores en su género.

También es pertinente subrayar que en el proceso de reforma aludido se promovió desde su arranque, además de la interdisciplinariedad, la interinstitucionalidad y, desde luego, la pluralidad característica de las ciencias sociales, desde estas vertientes:

> A partir del mes de febrero de 1997, se establecieron comisiones revisoras interinstitucionales, que en cada una de las especialidades discutieron una propuesta básica para el replanteamiento estructural de los programas. Estas comisiones se formaron siguiendo la lógica de articulación de los diferentes campos del conocimiento y niveles académicos impartidos por el posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) en respuesta, precisamente, a la exigencia integradora del Reglamento General de Estudios de Posgrado. De esta forma, participaron académicos provenientes de las dos entidades participantes originales, la FCPyS y el IIS, posteriormente, del CISAN y, recientemente, del CRIM. Cabe destacar que en el proceso intervinieron activamente, a su vez, miembros del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) así como académicos provenientes de otras instituciones nacionales como El Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Iberoamericana, entre las principales.[8]

[8] *Ibid.,* p 6.

A poco más de tres años de haber ingresado la primera generación del nuevo Programa (octubre de 1999), los resultados de la reforma son por demás alentadores, porque no sólo se ha obtenido el reconocimiento como Posgrado de Excelencia, sino que la eficiencia terminal es de poco más del 60% y las generaciones de los antiguos programas de posgrado de la FCPyS, también se han visto benefi*ciadas con la conjunción de esfuerzos de las cinco entidades académicas aludidas (FCPyS, IIS, CISAN, CRIM, y ENEP-A).*

Enfatizando los aspectos identificados con la gestión del conocimiento cabe subrayar, en primer término, que la organización del conocimiento está planteada con base en convergencias disciplinarias, en campos de conocimiento, líneas de investigación y asignaturas, seminarios de investigación y laboratorios, en donde se conjuga y desarrolla el conocimiento teórico, teórico-práctico y práctico. El *Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales* ofrece actualmente cuatro maestrías y cinco orientaciones doctorales, organizadas disciplinariamente.

Maestrías:
a) Estudios Políticos y Sociales
b) Gobierno y Asuntos Públicos
c) Comunicación
d) Estudios en Relaciones Internacionales.

Orientaciones Doctorales:
a) Administración Pública
b) Ciencias de la Comunicación
c) Ciencia Política
d) Relaciones Internacionales
e) Sociología.

Un siguiente factor identificado con la gestión del Programa, está vinculado a la interinstitucionalidad, habida cuenta que la conjunción de esfuerzos y recursos de las cinco entidades académicas participantes ha permitido que se cuente con poco más de 250 profesores-tutores para atender, hasta el semestre 2003-1 en que ingresó la 4ª generación al Programa, a 766 alumnos, (501 maestrantes y 265 doctorantes), cifras que incluyen a las cuatro primeras generaciones. Un tercer factor lo representa la posibilidad que tienen los ingresantes de tener el apoyo de beca en virtud del carácter de posgrado de excelencia del Programa; actualmente un 60% de los estudiantes inscritos disponen de beca, lo que crea condiciones para una mayor dedicación a los estudios de un posgrado con alta calidad.

Así pues, a la organización del conocimiento, se añade una compleja combinación de recursos materiales, financieros y la interinstitucionalidad que ha permitido incrementar la cooperación, de la cual se deriva una sinergia significativa. Lo anterior se coordina por órganos colegiados y unipersonales (Comité Académico del Programa, Coordinación del Programa de Posgrado, División de Estudios de Posgrado de la FCPyS, Responsables de las Maestrías y Orientaciones Doctorales, dos Secretarías Técnicas y una Secretaría de Servicios Escolares).

Finalmente, en el caso referido, es pertinente mencionar, como dato, que durante el 2002 se graduaron 158 alumnos, 40 de doctorado y 118 de maestría, en donde se incluyen egresados de la primera generación de las maestrías del nuevo Programa de Posgrado, los primeros graduados de las Orientaciones Doctorales, así como maestros y doctores de los antiguos programas de posgrado de la FCPyS.

La gestión y las relaciones intergubernamentales

Ciertamente las relaciones entre las diversas esferas, instancias y órdenes de gobierno en México no son nuevas y menos en un Estado que se ha autodefinido como federal, en donde prevalecen todavia dos órdenes constitucionales y tres órdenes de gobierno y administración; sin embargo, más allá que desde 1824 se haya firmado el Acta de la Federación, el dilatado recorrido histórico que arranca desde entonces y se prolonga hasta muy entrado el Siglo XX, se plasma fundamentalmente en una categoría: centralización en la cual, inclusive coincidieron por igual conservadores y liberales, lo que recuerda una atinada apreciación de Alexis de Tocqueville: "los enemigos del gobierno aman la centralización y los gobernantes la adoran".[9] La tradición centralista ha afectado históricamente, sin duda, el desarrollo de las relaciones intergubernamentales (RIG). Sobre el particular René Olivos afirma:

> En México, las relaciones intergubernamentales no constituyen formas institucionales de cooperación, basadas en el respecto de atribuciones y capacidades que corresponden a lo federal, estatal y municipal. Esto es debido a que las relaciones entre los tres órdenes de gobierno se determinan por una tradición centralista, configurada por el régimen presidencial con estructuras de poder jerárquicas y verticales, que operan para dar estabilidad al sistema político.[10]

[9]Tocqueville se refería a la centralización político-administrativa prevaleciente en Francia hacia mediados del siglo XIX y explicaba que quienes mantienen el control del gobierno desde la centralización se enteran de todo, así no era casual su adoración por dicha centralización, tanto que en ello coincidían políticos de diferente filiación partidaria, cuestión que no ha variado mucho en nuestros días. Ver. Tocqueville, Alexis de. *Recuerdos de la Revolución de 1848.* Madrid, Editora Nacional, 1986.

[10]Olivos Campos, José René, "Las relaciones intergubernamentales en México", en *Estudios de Derecho y Ciencias Sociales,* Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Número 2, Julio – Diciembre 2002, p 43.

Así, no es casual que esté resultando un tanto novedoso que hasta fechas recientes las relaciones intergubernamentales prevalecientes en México transiten de ser fundamentalmente de carácter vertical a otras de índole horizontal. Diversos factores como la reforma política, el cambio estructural económico-político que se vive en México desde sus inicios en 1977 a la fecha, la alternancia política en los tres órdenes de gobierno, el protagonismo ascendente del tercer orden de gobierno y administración, el municipal, entre otros, estén aportando su cuota en la promoción y desarrollo de las relaciones intergubernamentales de corte horizontal, a lo que se agrega la diferenciación creciente de la sociedad mexicana, el activismo de ésta, y con ello, la aparición de nuevos actores políticos y sociales, muchos de los cuales se tornan en interlocutores de los diferentes órdenes de gobierno y, cuyo efecto inmediato es la multiplicación de las relaciones tanto entre los órdenes mismos de gobierno como con otras organizaciones intergubernamentales.

Por otra parte, Enrique Cabrero y Rodolfo García del Castillo han destacado un conjunto de aspectos en torno a las RIG, tales como la recomposición del poder, la materialización y el ajuste de las políticas públicas, relacionadas con la complejidad que adquieren ante la autonomización creciente de los órdenes de gobierno: Desde esta perspectiva, cabe destacar su apreciación en el sentido de que:

> Particularmente los gobiernos federales conducen a una fuerte interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios. Los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad con el gobierno central o entre ellos. Así, los ajustes de las RIG –de diseño jurídico, institucional y/o administrativo- *significan una recomposición del poder en la cual se*

involucran elementos políticos, estructurales, de funcionamiento y de competencias.[11]

La aludida forma del Estado federal en México, constituye un factor de la mayor importancia en el establecimiento y desarrollo de formas, acciones y mecanismos de gestión, relación y coordinación intergubernamental, toda vez que la existencia de los órdenes de gobierno federal y estatal prevalecientes desde 1824 con diversos ajustes a lo largo del México independiente, y el reconocimiento a partir de 1917 del municipio libre como instancia y ámbito con personalidad jurídica propia y como base para la división territorial y para la organización política y administrativa interior de las entidades federativas, ponen el acento en las relaciones aludidas.

Respecto al estudio de las RIG, conviene hacer alusión que hacia 1997 Victoria E. Rodríguez señalaba que, "las relaciones intergubernamentales constituyen un aspecto insuficientemente estudiado del sistema político mexicano. En su mayor parte, las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno han estado determinadas durante los últimos 60 años por la naturaleza muy centralizada del sistema político de México, y además se han vuelto tan estables como el sistema mismo"[12]. No le faltaba razón a la citada autora; sin embargo, recientemente se ha desencadenado un interés y una necesidad creciente por llevar a cabo un estudio más profundo y propositivo de la gestión y las RIG.

[11]Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo, "Relaciones intergubernamentales en México: los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios", en CNCPyAP. *Enlace.* No. 52, Nueva Época, abril-junio, 2001, p 15, cursivas nuestras.
[12]Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo.* México, FCE, 1999 (1997), p. 60.

Por su parte, la descentralización política y administrativa constituye uno de los procesos que se viven hoy en el México contemporáneo inciden de manera favorable en el establecimiento y desarrollo de RIG más fluidas y necesarias, además de buscar un mayor consenso de las fuerzas políticas y sociales emergentes de modo que éstas se involucren de manera creciente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y en una gestión social que tenga mayor impacto y beneficio en el conjunto de lo social. En este sentido, conviene recordar que diversos sectores han sido particularmente privilegiados al ser objeto de acciones de descentralización, tales como los de salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, construcción y mantenimiento de infraestructura educativa esencialmente.

Por lo que corresponde a las peculiaridades del federalismo mexicano y sus vínculos con la descentralización, se ha afirmado que "parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización, entendida ésta como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al estado y a los municipios. Así, para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades; se pacta también fortalecer el municipio libre, a fin de mitigar las disparidades en su desarrollo, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos"[13]

Abundando acerca del federalismo y la descentralización, existen similitudes y diferencias que conviene tener en cuenta: "mientras que

[13]"Mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamentales en el Estado de Sinaloa", en INAP. *La Administración Local en México.* México, 1997, tomo III, p 249.

el primero es un fenómeno jurídico-político que se caracteriza por la organización que hace el poder constituyente de autonomías originarias –y propias de los sujetos que las detentan– la descentralización supone la transferencia, dentro de un mismo estado ya existente, de funciones y facultades a autonomías creadas por el poder central constituido y dotadas por él de atribuciones que en su favor cede con diversos propósitos, entre los que destacan el de desahogar un ejercicio administrativo –que tiende a congestionar el centro– y el de acercar a los ciudadanos la prestación de servicios y la ejecución de trámites, para hacer más eficiente la gestión y beneficiar a las sociedades locales".[14]

En suma, con el impulso a las acciones de descentralización por parte del gobierno federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, se vigorizan de manera fundamental las RIG, en virtud de que se establecen e implantan modalidades de coordinación, controles y otras medidas que se inscriben en el contexto de las RIG. Cabe enfatizar que los sectores ya mencionados que han sido objeto de descentralización, son particularmente susceptibles a la participación de la ciudadanía y de los grupos organizados, por lo que el concepto de políticas públicas emerge y se sitúa en el plano de la consolidación de las medidas de descentralización.

Así pues, la descentralización, la mayor autonomía relativa de los gobiernos subnacionales, el federalismo mexicano y sus tendencias actuales apuntan en el sentido de lograr una mayor interdependencia, cooperación y negociación como fórmula necesaria, pero quizá aún insuficiente para consolidar un desarrollo más integral y equitativo en el conjunto de las entidades federativas, y desde luego se trata de un escenario en donde la gestión y las RIG encuentran un cauce más ágil y legítimo.

[14]Díez de Urdanivia F., Xavier, "El Nuevo Federalismo Mexicano", en *Revista AMEINAPE,* op cit., p 111.

Naturalmente la reciente organización de los gobernadores de las entidades federativas en torno a la denominada Conferencia de Gobernadores, es muestra clara de la mayor autonomía de que disponen los gobiernos subnacionales respecto del federal y de donde se han desprendido ya múltiples negociaciones y relaciones con el ejecutivo y con el legislativo, como prueba de ello quizá conviene recordar que en el 2001 se dieron varios recortes presupuestales que afectaron a las entidades federativas, y cuya decisión fue tomada de manera unilateral por parte del ejecutivo federal, en tanto que para el 2003 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó que en lo sucesivo, cualquier tipo de recorte que afectara a los estados federados, primero tenía que ser aprobado por dicha Cámara. Asistimos pues, a una diversificación y fortalecimiento de la gestión y las relaciones intergubernamentales.

Respecto de la diferencia prevaleciente entre las RIG y la gestión intergubernamental (GIG), es pertinente tener en cuenta que las primeras "se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la GIG hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones".[15] Esta última también recupera el papel de los servidores públicos, toda vez que "constituye un proceso mediante el cual los trabajadores intervienen encaminando sus actuaciones hacia objetivos concretos, resaltando la importancia del trabajo de los empleados públicos y sus intentos de realizar los ajustes necesarios que permitan sacar adelante los programas emprendidos".[16]

No hay duda de que hay un conjunto de relaciones menos asimétricas en el concierto nacional entre los tres órdenes de gobierno, así como con la emergencia de nuevos interlocutores de éstos o nuevos actores

[15]Sánchez González, José Juan. *Gestión... op cit.,* p 416.
[16]*Ibid.,* p 424.

u organizaciones que se sitúan en la intersección entre lo público no gubernamental y el gubernamental.ad.

Consideración final

La aceleración del tiempo histórico que se vive es uno de los signos inequívocos de los tiempos de un conjunto de cambios en los órdenes económico, político, social y cultural. En buena medida se viven mutaciones manifiestas en el conjunto de las relaciones sociales de todo género, lo que produce incertidumbre en al ambiente interno y externo. Respecto a los cambios en el ámbito interno, hay una nueva relación los poderes públicos, teniendo mayor relevancia los gobiernos subnacionales y el protagonismo creciente de la sociedad civil que es manifiesto en los distintos órdenes de la vida pública.

En este contexto, las formas tradicionales de administración y gestión públicas también están cambiando, se modifica el qué y el cómo, y después de los radicales ajustes al tradicional intervencionismo estatal, a lo que se llamó el *redimensionamiento del tamaño del Estado* que incidieron fundamentalmente en el qué, en la materia administrativa, se ha hecho énfasis en el cómo, en la acción administrativa.

De esta manera la Nueva Gestión Pública adquiere relevancia, tanto en los objetivos que se traducen en la elevación de la capacidad administrativa del Estado, como en la transparencia, la rendición de cuentas, la descentralización y la administración por resultados. Paralelamente ciertos campos de conocimiento y aplicación de la gestión pública adquieren una importancia estratégica creciente ante los retos y desafíos del mundo contemporáneo, y también como consecuencia de la aplicación de las

tecnologías de punta que se están desarrollando a la par de la tercera revolución científica y tecnológica, tal como lo que se denomina y engloba en la gestión del conocimiento, que es uno de los aspectos en el presente que tiene implicaciones directas en el incremento del capital social y el desarrollo humano, pero también es un factor determinante del desarrollo de las sociedades en los próximos años, por lo cual es indispensable incrementar el conocimiento respecto de las técnicas, tecnologías, procesos y procedimientos vinculados a impulsar la gestión pública.

Bibliografía consultada

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista *Enlace,* núm. 51, Nueva Época, enero–marzo de 2001.

_____ No. 52, Nueva Época, abril-junio, 2001

Drucker, Peter F., *La sociedad postcapitalista.* Colombia, Editorial. Norma, 1994.

Estudios de Derecho y Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Número 2, Julio – Diciembre 2002.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. *Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales,* Ciudad Universitaria, México, D. F., 2001.

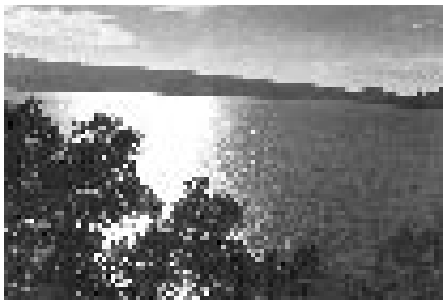
Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración Local en México.* México, 1997, tomo III.

Revista AMEINAPE, núm. 1, enero-junio de 1996, Querétaro, Qro, México, 1996.

Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo,* México, FCE, 1999 (1997).

Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance.* Mención Honorífica del Premio IAPEM, 2001,Toluca, Estado de México, IAPEM, 2002.

Tocqueville, Alexis de. *Recuerdos de la Revolución de 1848,* Madrid, Editora Nacional, 1986.



La gestión pública
en tiempos de intensidad ciudadana

Ricardo Uvalle Berrones*

Abstract

PUBLIC MANAGEMENT MUST BE UNDERSTOOD AS GOVERNMENT MANAGEMENT, BECAUSE IT PASSES OVER INSTRUMENTAL ASPECTS THAT CORRESPON TO MANAGERIAL PROCESS SCHEME.

THE SENSE OF ITS UTILITY GOES IN THE WAY THAT IT´S COMPATIBLE WITH PUBLIC ACTION AND OPEN SOCIETIES REQUIREMENTS. IT RESPONDS TO THE IDEA THAT PUBLIC AFFAIR IS A SOCIAL AND CIVIL COOPERATION AREA, WHICH IMPLIES THAT GOVERNMENT GETS CLOSE TO CITIZENS AND THESE STAND THE CHANCE TO DIRECTLY PARTICIPATE IN PUBLIC POLICY PROCESSES.

THIS ARTICLE AIMS TO ANALIZE PUBLIC MANAGEMENT IMPORTANCE, LOCATING IT INTO THE INTENSIVITY OF ECONOMICAL, POLITICAL AND SOCIAL CONTEXTS WHICH DEEPLY MODIFY THE NEW ACTIVE SOCIETY AND CONTEMPORARY STATE LINKS.

**Obtuvo la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como la Maestría y el Doctorado en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo en cada grado, Mención Honorífica.*

Es Profesor Titular C" de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor tanto en la licenciatura como el posgrado.

Es Investigador Nacional, reconocimiento que otorga la Secretaría de Educación Pública y El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Es autor de diversos libros y artículos de investigación en materia de gobierno y administración pública.

Es docente en la Maestría de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.

Introducción

Los asuntos de gobierno y la complejidad de los problemas de la sociedad civil tienen hoy día una nueva óptica para su análisis comprensión y tratamiento: la gestión pública. La etapa de los Estados redentores y las sociedades adormecidas, no tiene cabida en una época que se caracteriza por la revitalización de las capacidades ciudadanas, y la redefinición de los espacios y límites que viven los actores gubernamentales y los actores sociales.

En tal sentido, la redistribución del poder implica que la centralización improductiva no tiene condiciones para permanecer como un modo de vida, y por tanto, empieza a sucumbir ante la presión y los movimientos que se desarrollan de forma descentralizada en la sociedad. La redistribución del poder modifica el patrón vertical de la toma de decisiones y las acciones públicas, así como los procesos que se orientan a erigir a los gobiernos en los actores únicos del quehacer público.

En este planteamiento, la gestión pública valorada y entendida como la gestión de las políticas públicas, se convierte en una opción que estructura la cooperación de la sociedad y el Estado desde una perspectiva horizontal, que es consecuente con los alcances de la gobernanza, la cual enfatiza nuevas formas y modos que permitan el ejercicio democrático del poder, al postular la cooperación funcional y estratégica de los actores más emprendedores de la vida pública.

El objetivo del presente artículo es analizar la importancia de la gestión pública, situándola en la intensidad de los contextos sociales, políticos y económicos, los cuales modifican con impacto de fondo, los nuevos vínculos de la sociedad activa y el Estado contemporáneo.

Contexto

Los derroteros de la vida estatal están configurados en el tiempo actual, por acontecimientos que reflejan grados intensos de complejidad que se vierten al mundo de las instituciones. La combinación de factores económicos, sociales y políticos que se enlazan de manera estructural hasta provocar cambios de fondo en la vida comunitaria, definen un horizonte en el cual el fenómeno de la globalidad -modificación espacial y temporal de la vida contemporánea- acelera los hechos que se traducen en problemas y demandas que exigen atención y solución no con patrones convencionales de eficacia -*racionalidad a priori*- sino con enfoques heurísticos que son más idóneos para responder con mayor eficacia a la realidad entendida como un conjunto de problemas que pueden ser objeto de solución y resolución.

La globalidad se constituye en una fuerza productiva que tiene alcance planetario, hasta provocar reacomodos en los sistemas de poder organizados en el Estado y en el ámbito de las decisiones que deben adoptarse para dar curso a las acciones que impactan de manera positiva o negativa al conjunto de la sociedad. La globalidad se sitúa más allá de la voluntad de los gobernantes y las instituciones en el sentido de que constituye un proceso imparable que genera transformaciones que tienen repercusión pública en gran escala.

La globalidad es impulsada con celeridad a través del desarrollo de la electrónica, la ciencia de los materiales, la robótica, el Internet, la telemática y los sistemas redes digitales. Configura de este modo, un ambiente favorable a la nueva economía, la cual se caracteriza por el comercio electrónico, la innovación de las redes tecnológicas, los sistemas de microchips, el predominio de los valores monetarios, el auge

de los valores financieros, la fusión intensa de empresas, las alianzas estratégicas y comerciales situadas más allá de las fronteras nacionales.

La nueva economía está modificando la base material de las sociedades contemporáneas, porque estimula la integración regional de los mercados, los países y las unidades productivas, hasta configurar fórmulas de intercambio que se rigen de manera intensa por la cultura de la calidad y la innovación. Con ello se estimula una competencia más intensa para dar paso a un sistema productivo, complejo, interdependiente e interrelacionado que se apoya en las capacidades financieras, tecnológicas, institucionales, productivas y sociales de la economía de mercado (Gabaldon, 2002:23).

Las nuevas condiciones del mundo se caracterizan no por la vigencia de contextos estables y predecibles que fueron propios de la sociedad industrial, sino por reacomodos que testimonian la redefinición de los vínculos dados entre el Estado y el mercado, los ciudadanos y el gobierno, lo privado y lo público, la administración y la gestión pública, la centralización y la descentralización, la políticas (politics) y las políticas (policies), la burocracia y la democracia.

La redefinición de vínculos implica la redefinición de espacios y atribuciones en los que se involucran diversos actores que reclaman el derecho de intervenir de modo activo en los imperativos de la vida asociada. En este caso, la globalidad (Gabaldon, 2002: 97) favorece la redistribución del poder en la sociedad, y en esa medida, lo privado y lo público son detonadores en la rearticulación de sitios que otrora tenían carácter exclusivo, pues estaban bajo la potestad del Estado. Por tanto, el auge de las relaciones horizontales es producto de nuevas energías que se forman con el impacto de las crisis y la intensificación de los procesos de

cambio. Crisis y cambio, son el binomio que transforma las condiciones y relaciones de vida en un mundo que combina la racionalidad institucional con la dinámica de la incertidumbre.

Acción pública vigorosa

Un saldo de las nuevas realidades que enfrentan los gobiernos con los procesos de globalidad, es la revitalización de los espacios públicos, debido a los reclamos de más sociedad y menos Estado. Lo público es ahora un conjunto de opciones que permite capitalizar a los grupos ciudadanos ventajas relacionadas con su intervención en la atención de los problemas de carácter común. El repunte de la vida privada –despliegue de capacidades y recursos propios que se canalizan hacia los requerimientos colectivos- es la antesala que sitúa las fortalezas de lo público, lo cual implica que no se deja en las instituciones de gobierno, la potestad última de que decidan de modo unilateral lo que conviene o no a la sociedad.

Por el contrario, existen contrapesos que se interrelacionan para impedir que la visión del Gran Gobierno sea la premisa determinante que oriente los rumbos iniciales, intermedios y finales de la dirección pública. Hay en la sociedad un conjunto de grupos, organizaciones, estrategias y recursos que pueden aprovecharse para atender los requerimientos que se necesitan para nutrir las capacidades de respuesta que garanticen una vida asociada más productiva.

La acción pública (Thoening1977:28) de los grupos organizados, es un atributo de primer orden que denota que la iniciativa de los ciudadanos y las organizaciones que los identifican, son un camino para dar cauce

al proceso de las políticas públicas, en cuanto expresión de los valores y preferencias que se gestan en la propia sociedad, no tanto en los ámbitos del Estado.

En la sociedad contemporánea, la acción pública no es masiva ni espontánea, sino que se alimenta con formas de organización que permiten una presencia significativa en la esfera de lo común. Refleja la preocupación de los ciudadanos para no quedar al margen de las decisiones y acciones que se orientan a incidir en las estrategias de gobierno. La acción pública ha repuntado y continua en ese proceso de manera importante, desde que se aplican las políticas que se orientan a desestatizar la sociedad, a partir de la década de los setenta.

El cuestionamiento por la desbordada intervención del Estado en la sociedad, en cuanto exigencia y demanda ciudadana, nace en la vida pública, y partir de ese hecho, inicia también la lucha por recuperar los espacios que fueron ocupados por una densa y diversificada red de instituciones burocráticas que aseguraban la administración contundente de lo estatal sobre lo público. La asimetría pronunciada de lo estatal y lo público, es una de las causas que incide en la desconfianza de la sociedad hacia el Estado, porque se limitan las oportunidades de participación y corresponsabilidad ciudadana.

En la etapa del intervencionismo sin límites, lo estatal es equivalente a lo público, mientras que lo público no se entendía sin referencia a lo estatal. Dicha situación ocasiona la difuminación de lo público por parte de lo estatal, hasta reproducir relaciones fincadas en el freno de la sociedad y la expansión amplia de los sistemas administrativos. El crecimiento de lo administrativo y el adormecimiento de lo público, da como resultado que las relaciones de la sociedad y el Estado sean tensas, lo cual impide

establecer formas de colaboración que son necesarias para la atención de lo problemas comunes.

Por eso, la acción pública –ciudadanos organizados- debe ubicarse como una reacción que desde la sociedad se gesta para organizarse y participar de manera activa en la vida productiva y de los servicios. La acción pública se caracteriza por la suma de energías, capacidades y formas de organización que diversos grupos de la sociedad aportan a la esfera de lo común, destacando una variedad de opciones susceptibles de aprovecharse para que los problemas públicos sean focalizados en tipos de respuesta institucional.

La presencia de organizaciones civiles en el ámbito de la economía de mercado y en los sistemas de gestión social, son testimonio de cómo la acción pública trasciende lo estatal para erigirse en una opción productiva que puede y debe contribuir a que los procesos de las políticas sean más horizontales que verticales. En este caso, la cooperación, la coordinación y la participación organizada, son la respuesta funcional para evitar la centralización de opciones y recursos; y que al mismo tiempo sea factible estructurar más ofertas institucionales que permitan la colaboración productiva en beneficio de la vida asociada.

El carácter horizontal de la acción pública favorece que las distintas fuerzas civiles y ciudadanas se involucren en el comportamiento diferenciado de lo público. La disolución de los monopolios estatales en algunas áreas del quehacer económico, ha permitido que la privatización sea una de las fórmulas más eficaces para que la conexión de lo público y lo privado tenga un perfil más creativo y eficaz, dado que la economía moderna, no se entiende como un coto de exclusividades, sino como patrimonio que puede y debe ser compartido. En está línea, la privatización es un

medio para democratizar la propiedad, y de esa manera, otras fuerzas de la sociedad pueden constituirse en nuevos propietarios que asumen la administración, producción y prestación directa de los bienes y servicios públicos que se requieren.

Para tal efecto, la autoridad pública no renuncia a responsabilidad alguna, sino que con tareas de regulación, fomento y promoción, tiene una intervención central en la definición de las reglas del juego y en el otorgamiento de los apoyos que se necesitan para la vida económica. Otro caso de acción pública es la presencia activa de grupos filantrópicos que asumen el compromiso de apoyar causas sociales para evitar el desamparo de personas que carecen de los medios indispensables para desenvolverse en la sociedad. También los defensores de los derechos humanos, son ejemplo de organización ciudadana preocupada por dar vigencia a la dignidad y la calidad de vida de las personas que no gozan de las ventajas de los mismos. No menos importante es la organización del barrio, la colonia y las comunidades locales en la lucha que proclaman para ser escuchados y tomados en cuenta en la formulación e implementación de los cursos de la acción gubernamental.

A diferencia del estatismo tutelar propio de las sociedades cerradas y tribales, la acción pública refleja la vida de una sociedad más abierta que tiende a la responsabilidad, la adopción de las decisiones, al desarrollo de iniciativas; a fórmulas de cooperación, al ejercicio de las libertades cívicas y a la definición de sistemas de intercambio que dan cauce a proyectos y recursos que nutren la consistencia de la vida pública.

La acción pública es un sistema de interacción y cooperación que refleja la autonomía de los actores sociales y políticos para intervenir directamente y en combinación con las autoridades legales y legítimas,

en la institucionalización de los problemas y demandas que exigen un tratamiento conjunto que permita definir estrategias de atención y solución. Se trata de una forma de participación y responsabilidad compartida orientada hacia el mejoramiento de respuestas institucionales plurales y democráticas. La acción pública puede transitar de situaciones deseables y viables a las que son factibles.

De este modo, el mundo de lo institucional es su referente más acabado para entenderla en el espacio de las políticas públicas y en el comportamiento multifacético del gobierno. La acción pública se inscribe en los procesos de apertura y democratización que son inherentes a las sociedades que redefinen sus relaciones con el Estado, cuando el patrón del autoritarismo impide el desarrollo de las fuerzas productivas y sociales. La acción pública implica que las fuerzas productivas han decidido no permanecer en el anonimato ni subordinadas a los tentáculos del poder administrativo.

Utilidad de la gestión pública

Para realidades sociales y políticas que se caracterizan por el auge de los grupos sociales y la participación ciudadana, los gobiernos deben responder con métodos de acción que permitan el tratamiento, el procesamiento y la solución de los problemas comunes creando espacios para la intervención de las organizaciones de la sociedad. Consecuentemente, la gestión pública es una vía para relacionar de manera activa a la autoridad y los ciudadanos para que con la coordinación de actividades, se involucren en la atención diferenciada y constante de las necesidades comunes. La gestión pública tiene la ventaja de que estimula la reacción del gobierno ante la pluralidad de los problemas, y de esa manera diseñar

una pluralidad de políticas que, interrelacionadas, configuran redes de respuestas que pueden aplicarse de modo conjunto. La gestión pública es pieza importante en la pluralidad democrática, y en esa tendencia, no debe entenderse como un artificio técnico y tecnológico, sino como un método pragmático relacionado con los procesos y la eficacia de las políticas públicas.

A diferencia de las respuestas formalistas, rituales y estandarizadas que son propias de los grandes aparatos burocráticos, la gestión pública se orienta a la formación de estrategias de buen gobierno, lo cual implica diseñar e implementar cursos de acción que sean eficientes para la solución de los problemas públicos y sociales. El énfasis de la gestión pública es el contenido y calidad de las políticas, no tanto la cobertura densa de los laberintos administrativos. Las relaciones horizontales de la sociedad, son el punto de orientación para que la gestión pública sea situada en el proceso de la dirección, la coordinación, la hechura y la implementación de las políticas.

El horizonte de la gestión pública (Sánchez, 2002:52) es consecuente con las sociedades abiertas y democráticas, porque tiene como atributos la flexibilidad y la adaptación que son indispensables para el arte de gobernar. Aunque la gestión pública no es en sí un conjunto de recursos para gobernar, se relaciona con los tiempos y las tácticas del buen gobierno porque su aplicación genera resultados que se vinculan a la lógica de los ganadores y los perdedores. Ésta es la divisa del arte de gobernar, dado que la toma de decisiones, la movilización de los recursos y los beneficios que se otorgan, son inevitables para definir el alcance de las ventajas conseguidas, con base en las demandas que compiten entre sí.

Si una característica de los gobiernos contemporáneos es que tienen a su cargo recursos limitados para desarrollar la sociedad civil, es indispensable aprovecharlos con efecto multiplicador; y en este sentido, la gestión pública es un camino para racionalizar la utilización de los recursos escasos con criterio institucional y soluciones tecnológicas. De este modo, los recursos que tienen aplicación gubernamental, provocan impacto en la vida pública y a través de la propia gestión pública, son motivo de distribución desde el momento en que se formalizan para cumplir el objetivo de las políticas públicas.

La gestión pública debe entenderse como la gestión del gobierno, porque rebasa los aspectos instrumentales que corresponden al esquema del proceso administrativo. El sentido de su utilidad consiste en que es compatible con la acción pública y con los imperativos de las sociedades abiertas. Responde a la divisa de que lo público es un área de cooperación civil y social, lo cual implica que el gobierno se acerca a los ciudadanos y éstos tienen la oportunidad de participar directamente en el proceso de las políticas públicas.

Para las tendencias democratizadoras de la sociedad, la gestión pública es funcional en la lógica de la racionalidad heurística, porque los procesos que la sustentan exigen soluciones creativas para enfrentar los problemas viejos y nuevos que se originan en el mundo de lo público. Para la intensidad de la participación ciudadana, la gestión pública es también una alternativa que permite comunicar a los actores de los distintos problemas de manera simultánea.

En una percepción constructiva de la gestión pública, no hay soluciones lineales ni algorítmicas que garanticen resultados óptimos, los cuales son propios de contextos sin problemas. Situada en el realismo de las

instituciones y la complejidad de lo público, es portadora de estrategias que facilitan la formulación y reformulación de soluciones factibles que responden a las ventajas y restricciones que enfrentan los gobiernos. El ámbito de la gestión pública es consecuente con la pluralidad democrática de la sociedad y con la existencia de los gobiernos abiertos y liberales. Éstos son producto de la democracia entendida como método que permite la convivencia y el tratamiento de los problemas de manera civilizada y pacífica.

Gestión de políticas

Un resultado tangible de la gestión pública es la gestión de las políticas públicas, dado que son una herramienta que posibilita incorporar la opinión, la participación y las capacidades de los ciudadanos en los procesos de la conducción pública. Los gobiernos abiertos se preocupan porque las autoridades electas y los responsables de las tareas directivas, no se circunscriban al tratamiento cerrado e improductivo de los problemas públicos. La existencia de cenáculos y de instancias restringidas de decisión, no favorece un ambiente que fortalezca el debate y la argumentación de los asuntos comunes.

Por ello, la aplicación de las políticas públicas debe entenderse en el universo del modo de gobernar, el cual alude a un conjunto de actores, estrategias, procedimientos, tiempos, procesos y acciones que se relacionan directamente con el impacto de lo que hace el gobierno y cómo se ocupa de asegurar la dirección eficaz de la sociedad, a partir de institucionalizar el conflicto y la cooperación En la complejidad de lo institucional, las políticas públicas no son soluciones deseables, sino planteamientos fácticos y acciones realistas que indican el modo de obrar

del gobierno y la capacidad que tiene para institucionalizar demandas y conflictos de interés. La cobertura de las políticas públicas son las decisiones y acciones de gobierno. Esto implica que son elemento crucial en los márgenes y limitaciones que enfrentan los gobiernos para conseguir resultados que tengan ventajas compartidas.

El comportamiento de los gobiernos no está predeterminado, sino que es indeterminado en razón de que no hay rutas únicas e invariables para el abordaje de los problemas públicos. La indeterminación de su comportamiento es congruente con los valores y prácticas de la democracia, debido a que los actores políticos y sociales, utilizan diversas estrategias para ser escuchados y atendidos por los gobiernos. Sin en la democracia moderna ninguna fuerza política controla por sí misma a las demás, ello significa que las políticas públicas transitan por diversas estructuras de decisión e interés hasta que son aprobadas por los distintos órganos de la decisión pública. Una vez que son motivo de aprobación, ingresan a la etapa de la hechura e implementación para dar curso a las acciones que se convertirán en productos institucionales que, sin duda, tendrán incidencia positiva o negativa en la vida económica y social.

En consecuencia, las políticas públicas tienen fines aplicados, y no admiten la pirotecnia intelectual que las valora únicamente como un conjunto de decisiones que se caracterizan por una potente racionalidad. Son, en todo caso, estrategias de buen gobierno que se aplican para determinados fines, no para todo lo que hace el gobierno. Responden a problemas públicos que así califican los gobiernos, pero no todo lo que hacen los gobiernos es política pública. Por otra parte, se inscriben en el terreno de lo estratégico y los cursos variados de acción, no en los espacios formalistas que se apoyan en las rutinas y las inercias.

En consecuencia, la racionalidad instrumental (Arellano,1996:333) y la racionalidad operativa de las instituciones, no son suficientes para destacar la racionalidad que corresponde a las políticas públicas porque se circunscriben al rendimiento introspectivo –rutinas y procedimientos- del gobierno. En cambio, la racionalidad de las políticas públicas depende del comportamiento efectivo que los gobiernos, tienen como elemento básico de su gestión y de la participación activa de los ciudadanos en los procesos que conllevan al diseño y reformulación de las soluciones colectivas. Lo importante en las políticas públicas es que son un testimonio de cómo la acción pública no es un monopolio del gobierno, sino que responde a formas de representación, participación y cooperación que denotan la organización y gestión plural de los ciudadanos.

La visión de los gobiernos cupulares empieza a quedar atrás para dar paso a la pluralidad de las políticas que son producto de la pluralidad de las demandas que se gestan y tienen vigencia en la vida pública. No hay pues, antinomia entre acción pública y políticas públicas, dado que una y otra se enlazan con la gestión de las políticas, lo cual significa que para el buen gobierno, la sociedad no es un cuerpo inerme, sino suma de capacidades que deben capitalizarse con ejercicios de racionalidad pública, que son consecuentes con el hogar de lo público (Bell,1977: 237).

Así pues, la gestión de las políticas significa el modo en que los gobiernos deliberan, argumentan y se corresponsabilizan en la vida pública para dar sentido a los procesos que comunican de manera directa a los ciudadanos con la autoridad democrática. La gestión de las políticas públicas significa también cómo la sociedad puede intervenir de manera activa y creativa en la solución de sus propios problemas. La gestión pública implica la

redefinición de los espacios privado y público, a efecto de que la acción colectiva sea uno de los derroteros más efectivos para aprovechar los recursos, las capacidades y las estrategias que tienen los diversos grupos ciudadanos para remontar condiciones adversas y conflictivas.

El punto nodal de la gestión de políticas (Aguilar,1992:33) es cómo el gobierno decide intervenir en los diversos problemas públicos que se formalizan en la agenda institucional. La valoración y definición de éstos implica cómo la autoridad decide actuar con base en presiones, demandas, interlocución y acuerdos que favorecen una ambiente institucional que fortalece la convivencia democrática de la sociedad abierta. En ésta, las acciones y las reacciones del público ciudadano son un caudal de comportamientos que necesitan la intervención del gobierno desde una perspectiva que reconoce la naturaleza contrastante de la vida democrática. Lo diverso y lo heterogéneo son el ambiente en el cual la gestión de las políticas se comporta en términos de decisiones y acciones que se orientan de manera deliberada para conseguir el cumplimiento de fines específicos.

La gestión de las políticas se explica por valores teleológicos, es decir, por valores que tienen como objetivo incidir con eficacia en la dinámica contradictoria pero funcional de la vida pública. Por ello, la lógica de la gestión de las políticas es tener funcionalidad y capacidad de respuesta en la diversidad democrática, lo cual significa que los problemas públicos son los que acreditan la intervención de los gobiernos en la vida común, con base en estrategias que tienen un perfil que responde a lo específico de las necesidades colectivas.

Gestión y mercado económico

La gestión de las políticas públicas no da en el vacío, ni en estructuras carentes de actores sociales, políticos y económicos. La sociedad moderna se organiza en tipos de mercado que se encargan de organizar y satisfacer las necesidades del público ciudadano, teniendo como base de certidumbre, las tareas regulatorias de la autoridad pública. El mercado es un sistema organizado de reglas y políticas que funciona de acuerdo a valores, intereses, actores, competencia, preferencias y decisiones. En la vida moderna expresa la composición diversa de los actores de la sociedad y refleja el modo en que se organizan los ciudadanos para cumplir los fines comunes y satisfacer las necesidades individuales y colectivas.

El mercado (Ayala, 2002:69) se caracteriza por desarrollar reglas de competencia, procesos de oferta y demanda, sistemas de intercambio; también por la definición de elecciones individuales y colectivas, por los sistemas de recompensa y castigo, por la diversidad de competidores, y por la modificación de las preferencias que se conocen en un momento determinado.

Sin el mercado, la sociedad moderna no tendría elementos confiables para su desarrollo; por tanto, su utilidad es de carácter público y son construidos con la acción conjunta de la autoridad y el público demandante.

El objetivo fundamental del mercado es la competencia organizada, la innovación constante, las ganancias recurrentes, la satisfacción de los usuarios y la multiplicación del capital, hasta formar excedentes que permitan fortalecer los activos que dan vida a la riqueza de la sociedad. Sin el mercado, la sociedad carecen de uno de los elementos constitutivos para asegurar la vida productiva y reproductiva. La riqueza de los

mercados depende de las capacidades públicas y privadas (Stiglitz,2002: 18) de la sociedad y de las políticas estratégicas que coadyuvan al aprovechamiento de los recursos técnicos, monetarios y financieros que apoyan el desenvolvimiento de las fuerzas productivas.

En el caso del mercado económico, se reconoce que es uno de los pivotes centrales para aprovechar y organizar los recursos que aportan tanto la sociedad como el gobierno. La base material de la vida pública está constituida por las fuerzas productivas, los sistemas empresariales, la cultura laboral, la calificación de la fuerza de trabajo, la innovación tecnológica, las operaciones financieras y comerciales; el comercio exterior, los flujos bancarios, la legislación mercantil, los derechos de propiedad, las externalidades, los sistemas de redes, la educación, la capacitación y la inversión en el capital humano. La base material es la fuerza motriz para producir la riqueza en los mercados, y éstos aseguran las etapas de la misma desde el momento en que los factores de la producción concurren para generar los bienes y servicios.

Los mercados son productores y reproductores de la riqueza material, la cual tiene como meta última transformarse en capital. Los mercados necesitan certidumbre, y en esta tarea, los gobiernos son los responsables para dotarlos de las reglas que facilitan y aseguran que los agentes económicos sean los encargados de producir lo que necesita la sociedad.

Por ello, las políticas públicas organizadas e implementadas como gestión de políticas, son la clave para alentar y fortalecer la inversión productiva que permite el flujo de los insumos que se transforman en productos que se intercambian como bienes, servicios y mercancías. Para los mercados,

la información es vital en la adopción de las decisiones y los márgenes de riesgo que han de enfrentar los agentes económicos.

En consecuencia, si la información es un bien público, le corresponde al gobierno, vía la gestión de las políticas, definir las reglas y los procedimientos que favorecen su acceso y utilización con fines de ventaja comparativa. La información (Stiglitz,2002:19) relacionada con el índice de precios, los costos de transacción, los costos de oportunidad, el valor de la moneda, las reservas internacionales, la tasa de inflación, la política fiscal, la política monetaria y la política crediticia, integra un paquete de aspectos que se vinculan directamente con la operación y el desarrollo de los mercados. En este rubro, las políticas de información económica son esenciales para que el gobierno las defina con claridad, permitiendo que la confianza de los agentes económicos se traduzca en inversiones importantes y en transacciones que cubran las operaciones del intercambio mercantil.

Para el mercado, las políticas públicas son el medio que contribuye a la definición de reglas puntuales que permiten a los agentes productivos desenvolverse sobre bases de certidumbre que son indispensables para evitar que las turbulencias o las mutaciones, sean un riesgo para la vida de los mercados. Los sobresaltos o la incertidumbre, impiden que los mercados desarrollen lo mejor de las capacidades que tienen, ocasionando alteraciones significativas en la obtención de los rendimientos económicos y productivos.

De este modo, las políticas relacionadas con la seguridad, la justicia conmutativa, la educación, el trabajo y la salud, son de importancia medular para que los factores de la producción tengan fórmulas de entendimiento y negociación. Corresponde a la autoridad, con el auxilio de las políticas

públicas, intervenir estratégicamente para que los agentes económicos alienten los procesos productivos, así como los intercambios de capital, mercancías y servicios que son el núcleo para asegurar y desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad moderna.

Por otra parte, lo relacionado con el arbitraje y la conciliación de los conflictos es tarea de primer orden que debe asegurarse por parte de la autoridad pública para evitar las posturas extremas que frenan la producción y retrasan la formación del capital. La eficacia de los tribunales, la integridad de las autoridades judiciales y la oportunidad de las sentencias, son requisitos para que la vida institucional de los mercados tenga referentes confiables y redituables. El respeto por los derechos de propiedad y la seguridad de los mismos, son piedra de toque para que la vida productiva no se encuentre en zona de desconfianza que, por su efecto, inserta a la actividad productiva en ritmos descendentes de riqueza e intercambio. La seguridad de los derechos de propiedad es una de las condiciones fundamentales para que la confianza empresarial sea el motor más sobresaliente que estimule la producción de la riqueza.

De igual manera, los derechos de propiedad son importantes para que las operaciones económicas de la sociedad tengan como elemento de certidumbre la posesión, el uso, la explotación y la seguridad de la propiedad, pues sin este requisito, no es posible que tanto los mercados, así como las personas físicas y morales, confíen en los sistemas de intercambio que son regulados por el gobierno y la administración pública.

Los derechos de propiedad necesitan políticas públicas relacionadas con el registro confiable de los bienes, los activos y el patrimonio privados que la autoridad reconoce y asegura con sistemas administrativos que deben

ser modernos y eficientes. El reconocimiento público de los derechos de propiedad se enlaza con la maduración institucional de la sociedad, la responsabilidad de la autoridad y la vigencia eficaz de normas derecho público y privado que cumplen con la tarea de que las operaciones y los intercambios tengan un ambiente de seguridad y confianza. No menos importante es la regulación de las operaciones financieras, crediticias, comerciales y bancarias, dado que de ellas dependen los intercambios monetarios, el comportamiento favorable de la bolsa de valores y la reinversión de los portafolios con alto rendimiento financiero.

Un requisito central en la vida de los mercados y la sociedad emprendedora, es la capacidad de las autoridades para dar vigencia a las tareas del Banco Central, en cuanto institución responsable de la política monetaria, el control de la inflación, así como del aumento y disminución de la oferta monetaria. Para los mercados y los agentes productivos, es fundamental que las señales que produzca el Banco Central sean de confianza amplia para evitar distorsiones que perjudican la vida económica, porque al propiciarse un ambiente de desconfianza, se perjudica la dinámica de las inversiones y la expectativa de los agentes económicos.

Asimismo, la exigencia de organismos autónomos con credibilidad y facultades de regulación, competencia y sanción, son importantes para que las reglas autorizadas del juego económico, sean cumplidas sin omisiones, dudas deliberadas o ventajas sectoriales que causan estragos en la vida pública. Evitar la politiquería o la politización sin sentido en dichos organismos, es condición insoslayable para que el valor de lo institucional y la institucionalización, sean los ejes que orienten la complejidad de los procesos comerciales, económicos y financieros en un marco creciente de confianza.

Otro capítulo importante para el rendimiento favorable de los mercados es la eficacia de la Administración Tributaria, la cual se relaciona con los tiempos, requisitos y procedimientos para llevar a cabo el cobro de los impuestos tanto de las actividades productivas como de los servicios. El cumplimiento de las obligaciones fiscales es fundamental para que las unidades productivas tengan los accesos institucionales y operativos que favorecen la acreditación de las obligaciones fiscales y obtener así, los recursos para financiar la inversión y los gastos del propio gobierno. La simplificación de los trámites y el trato considerado hacia los contribuyentes, son factores necesarios para que exista una eficaz Administración Tributaria.

Gestión y mercado político

Respecto al mercado político su importancia en la vida de la sociedad no está a discusión porque se acredita no sólo en su espacio físico, sino con la existencia de reglas y normas que regulan su funcionamiento para garantizar la coherencia en la organización y el ejercicio del poder. En todo caso, su funcionamiento, institucionalidad y eficacia se relacionan de manera directa con la calidad de las instituciones que garantizan y dan cauce a los procesos del poder. El comportamiento de los actores organizados que influye en la producción, el ejercicio y la distribución del poder, se conecta con la estabilidad de la sociedad y con los procesos de gobernabilidad democrática.

Tanto la estabilidad como la gobernabilidad democrática, son asuntos que tienen interés creciente para que la economía de mercado tenga certidumbre y seguridad en cuanto ámbito de relaciones institucionales que aseguran la obtención del crecimiento económico y la vigencia del

bienestar social. Para la economía de mercado, el mercado político es un indicador básico para realizar la proyección de las inversiones, los cálculos de la tasa de ganancia, la regulación efectiva de los factores de la producción; asegurar las expectativas del público consumidor, combinar los montos de inversión con el tiempo que permite recuperarlos; alentar los procesos de intercambio con el exterior, evaluar la capacidad del gobierno para atemperar y solucionar conflictos; corroborar el funcionamiento efectivo de la división, la coordinación y el contrapeso entre los poderes del Estado; refrendar la autonomía de los órganos judiciales y asegurar el cumplimiento de las normas destinadas a la competencia política.

Desde está perspectiva, en el mercado político hay instituciones fundamentales como los partidos políticos, las plataformas electorales, la opinión pública; los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la burocracia gubernamental, los tribunales, los jueces, los sindicatos, las cámaras empresariales, el público ciudadano, los candidatos en campaña, las autoridades electas; los organismos reguladores de la vida electoral, las campañas políticas, las encuestas de opinión, el proceso legislativo, los procesos de deliberación y argumentación, los gobiernos estaduales y municipales, las organizaciones ciudadanas, los grupos de interés y los medios de comunicación. Cada uno de estos actores tiene presencia real en los procesos del gobierno y en el destino de las políticas públicas porque son parte vital del régimen político, el cual se define por el conjunto de reglas que se encargan de organizar, estructurar y aplicar el ejercicio del poder con base en los valores y prácticas de la vida democrática.

En consecuencia, los procesos de tratamiento, negociación y solución de los problemas sociales y públicos es arduo y complejo debido a la vigencia de intereses que luchan entre sí para ganar un sitio importante en las estructuras de la decisión pública y en la asignación de los recursos.

No es casual que la formación de la agenda de gobierno se desarrolle con base en la competencia de las demandas que aspiran a convertirse en problemas públicos.

La diversidad de los actores sociales y políticos presiona en el mercado político y éste a su vez, presiona la gestión de las políticas. En el mercado político hay patrocinadores de los problemas públicos, y en esa medida, hay intereses que no descansan hasta incluir en la decisión política y las políticas públicas, las demandas que en su óptica, deben recibir un trato institucional que tengan reconocimiento público.

La dinámica del mercado político es la competencia, la lucha por el poder, así como la formulación e implementación de las políticas orientadas a tener un impacto valorado en diversos frentes de la sociedad. La competencia alude a la lucha de rivales que tienen como meta ganar espacios de poder y decisión en la vida asociada. La competencia tiene como substrato las libertades públicas que reconocen derechos y obligaciones en un ámbito de igualdad formal. La competencia plural es la más ardua porque significa que hay una multiplicidad de actores que hacen política en el espacio público para sumar apoyos electorales y tener una presencia organizada en la toma de las decisiones públicas. La búsqueda del poder da como resultado distintas estrategias que se canalizan a la producción de las políticas públicas para que respondan a posturas sectoriales que luchan por legitimidad política con rango público.

Por tanto, las políticas de regulación, promoción, estimulo, crecimiento y desarrollo son de las más sobresalientes para ser situadas en las presión de los intereses que compiten desde distintos centros de decisión. La políticas distributivas también son motivo de movilizaciones gremiales, ciudadanas y empresariales para influir en su contenido, y desde

luego, en su destino final. No hay posturas políticas –lucha, presiones, negociaciones, apoyos o resistencias -sin relación con los tipos de política pública –comportamiento efectivo del gobierno- que determinan a los ganadores o perdedores de acuerdo con las demandas formuladas y las respuestas autorizadas desde el poder público. En consecuencia, la competencia entre los actores de la sociedad tiene tres de facetas a saber: la electoral, la institucional y la pública.

La electoral es propio de contiendas partidistas que tienen como objetivo ganar la preferencia y el voto de los ciudadanos, a partir de ofrecer expectativas mejores en relación a un modo real y determinado de vida. Así, las campañas electorales acercan a los políticos y los ciudadanos en condiciones que no son inmóviles, sino que se modifican en razón de cómo las ofertas de gobierno tienen o no aceptación en el electorado.

La institucional significa cómo los políticos que triunfan y se convierten en autoridades electas, dan cumplimiento total o parcial a la oferta de políticas que ofrecen durante el tiempo de las campañas electorales. En este rubro, se transita de la contienda electoral a las políticas públicas, y con ello, se crean las relaciones de apoyo o rechazo que son fundamentales para situar la legitimidad de los gobiernos en términos de responder o no a las expectativas del público ciudadano.

La pública indica cuáles arenas de poder ha tenido mayor influencias que otras, desde el momento en que reciben la atención, los recursos y los apoyos institucionales que permiten conocer la relación de ganadores y perdedores en condiciones puntuales que en ningún caso son definitivas, porque en la democracia los triunfos o las derrotas son transitorios. En lo público se acredita el modo en que los recursos escasos son distribuidos para institucionalizar las demandas en competencia y los conflictos de interés que son inevitables en la esfera de la pluralidad democrática.

El ámbito del mercado político es complejo, contradictorio y funcional. Es complejo, porque en el hay intereses concurrentes y divergentes que estimulan los procesos del poder no sobre bases iguales, sino de acuerdo a relaciones desiguales que acrecientan la lucha política con estrategias disímbolas. Lo complejo indica a la vez, la correlación de intereses, organizaciones y recursos que se utilizan para ganar terreno en los espacios públicos que dan vida a los grupos que se suman a diversas causas políticas e ideológicas para ganar cuotas de poder.

Es contradictorio, porque los mercados políticos dan cabida a la lucha de los opuestos que se organizan en grupos de interés, lo cual implica que lo heterogéneo y aún lo antagónico que prevalece en la sociedad, tiene presencia formal y real en los sistemas de competencia institucional, los cuales han de entenderse como una variedad de recursos que se aplican para definir e implementar soluciones múltiples que responden a la dinámica e intensidad de los problemas públicos. La lucha de los opuestos acredita la desigualdad del poder, y por ello es importante que los sistemas de institucionalidad sean efectivos para atemperar las posturas irreductibles y proponer soluciones que generen los arreglos pacíficos.

Es funcional, porque los mercados políticos organizados a través de las instituciones, crean los instrumentos de contención, regulación, sanción, incentivo y castigo que dan juego a una diversidad de políticas públicas. Además, lo funcional de los mercados consiste en que los problemas políticos y públicos tienen zonas de atención y solución para asegurar que la convivencia de los contrarios derive en situaciones explosivas que afectan la vida en común.

La eficacia de los mercados políticos depende del diseño, el tipo y calidad de las instituciones (Mosher,2000:40) que los sustentan como espacios confiables y funcionales para absorber conflictos, demandas y soluciones. Desde la perspectiva de la democracia moderna (Dahl,1999: 48), la regularidad de los calendarios políticos, la renovación efectiva de los poderes públicos, la alternancia en el poder, la vigencia del constitucionalismo, la imparcialidad de la justicia, el ejercicio de las libertades políticas, el respeto al voto, la vigencia del sufragio universal, la participación activa y nutrida de los ciudadanos, son las condiciones iniciales que favorecen un ambiente de credibilidad tanto en la autoridad como en los actores de la sociedad. La institucionalidad de la democracia moderna no admite dudas porque de la misma depende la calidad del gobierno y la credibilidad de los sistemas de gestión pública. Su base son las reglas que ordenan y permiten a la sociedad dirimir conflictos, generando soluciones que permitan la convivencia pacífica de los contrarios.

De este modo, la división y colaboración de los poderes estatales, así como los contrapesos y balances en el régimen político; el respeto por las atribuciones institucionales que corresponden a los órganos competentes, la distinción entre los espacios privado y público; entre la persona y el cargo, la ejecución puntual de las leyes, la administración imparcial de la justicia, el control democrático de la burocracia, la creatividad del trabajo legislativo, el fortalecimiento de la representación política y la vigorosa participación ciudadana, son capítulos neurálgicos para que la democracia sea el centro que orienta, regula y estimula la vida de los mercados políticos.

En la lógica del poder democrático, los mercados políticos no son únicamente lugares para dar vida a los costos y las transacciones de

los actores que compiten. En todo caso, son espacios institucionales que se han creado para generar un ambiente de credibilidad (Majone,2002:1) *y certidumbre que evite las tendencias autoritarias,* centralistas y personalistas, que únicamente desacreditan lo público y lo político, ocasionado costos negativos para la vida productiva y pacífica de la sociedad. La calidad de los mercados políticos depende de la eficacia de sus instituciones, y las mismas favorecen un contexto que permite a la gestión de las políticas públicas, tener mejores rendimientos positivos tanto en su aplicación como en su impacto.

Así, las reformas democráticas, la transparencia (Majone, 2001:7) en el ejercicio de los recursos públicos, la rendición de cuentas, el funcionamiento de los órganos independientes (Majone,2002:1) de supervisión y fiscalización; la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas, la eficacia de las políticas preventivas de combate a la corrupción, el ejercicio no clientelar del presupuesto público, la evaluación periódica de las metas públicas, la responsabilidad ética de los medios de comunicación, el entendimiento entre autoridades, líderes y organizaciones de la sociedad, son instituciones que le confieren credibilidad a los mercados políticos y a los valores democráticos de la sociedad.

Dichas instituciones estimulan la calidad y eficacia de las políticas públicas, y permiten que los agentes económicos, políticos y sociales tengan la certidumbre de que con el cumplimiento de las reglas colectivas, en la democracia es factible desarrollar las fuerzas productivas, teniendo como bandera irrenunciable, los acuerdos políticos para potenciar las capacidades de la sociedad abierta.

Gestión y governanza

La tarea de gobierno ha ingresado en las últimas 3 décadas a importantes procesos de transformación que son producto de las nuevas relaciones forjadas entre la sociedad y el Estado. La crisis (Cabrero, 2002:1) de los grandes aparatos de Estado, la insurgencia pacífica de los ciudadanos, la infecundidad de las macropolíticas, la formación de nuevos grupos sociales y sus respectivas lealtades, así como el repunte de los mercados, han ocasionado la aceleración de los procesos que conllevan a la democratización del poder. La visión y práctica del poder de arriba hacia abajo, ha perdido eficacia, espacios y sitios de gestión. La apertura democrática del Estado y la multiplicación del vigor ciudadano, replantea los modos de gobernar, y de esa manera, los instrumentos técnicos y burocráticos que responden a la perspectiva del poder sin orientación pública y democrática, son presionados por la opinión pública y las demandas de que los propios gobiernos no son ni pueden ser, sistemas carentes de receptividad y responsabilidad para escuchar, atender y solucionar los reclamos ciudadanos.

La nueva relación de la sociedad y el Estado es, simultáneamente, la nueva relación entre la burocracia gubernamental y la democracia. Esto significa que el poder no se entiende sin referencia al valor de la democracia, porque la acciones de la burocracia no pueden carecer del control de los ciudadanos. Si la burocracia gubernamental es el sustento de la vida estatal, la democracia es el pilar de la sociedad. Lo importante no es contraponer a la burocracia y la democracia, sino definir reglas institucionales que permitan la funcionalidad de la vida privada y la pública, las cuales son inexplicables sin el trabajo necesario de la burocracia y los valores puntuales de la democracia.

En esta perspectiva, la governanza (Mayntz,2001:21) es una fórmula para rearticular a la sociedad y el Estado, dando paso a las relaciones horizontales del poder, lo cual implica que en los asuntos de la vida pública, tan importante como los gobiernos, es la participación de los ciudadanos. Las relaciones horizontales responden a la visión del poder democrático y éste se ejerce de abajo hacia arriba, es decir, con la participación organizada y productiva de las organizaciones ciudadanas. Por consiguiente, los gobiernos son más abiertos y plurales, dado que estimulan los procesos de políticas públicas, así como la formación y operación de las redes de políticas que dan cuenta de cómo la sociedad no sólo interviene en la atención y solución de los problemas públicos, sino que entendida como una sociedad abierta, realiza ejercicios orientados para desarrollarse (Banco Mundial (1992: 23) en rangos de autogestión que demuestran las capacidades que tiene para tener un papel activo en el cumplimiento de las metas colectivas.

La autogestión de la sociedad no implica autarquía, sino el modo en que se involucra con capacidades propias en la solución colectiva de los problemas públicos. De esta manera, el gobierno y la sociedad son corresponsables en la obtención de resultados que conciernen al espacio de lo público, mismo que en los últimos tiempos, se ha reivindicado como el espacio de la sociedad y los ciudadanos.

En este caso, la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias, la subcontratación y la competencia administrada, son ejemplo de cómo los agentes económicos de la sociedad se coordinan con la autoridad pública para asumir la responsabilidad de producir bienes y servicios públicos. Se establecen así, rutas de cooperación que indican que lo pragmático en los tiempos de la globalidad y las

interdependencias crecientes, es que los ciudadanos y los gobiernos concurran en la prestación de servicios para que la economía de mercado sea estimulada con aportaciones múltiples, no únicamente con fuerzas centrífugas. La pluralidad de fuerzas, agentes y organizaciones en la economía de mercado, indica que la governanza es un modo de dirección que da vida a la gestión pública, la cual puede entenderse como la gestión de las políticas públicas que, en un ámbito de dirección y coordinación consensuados, testimonia la existencia del gobierno democrático.

La gobernanza destaca los modos y procedimientos para fortalecer la dirección pública sin caer en el protagonismo del estatismo, a partir de fortalecer las relaciones de cooperación entre los actores estatales, públicos y privados. Destaca a la vez, el modo de gobernar de abajo hacia arriba para dar cauce a la cooperación institucional y pública que necesita la sociedad contemporánea. Por tanto, hay nuevas formas de articulación y acoplamiento entre la sociedad y el gobierno, encaminadas a la organización de redes de políticas públicas que son testimonio de cómo la gobernanza destaca la coordinación entre lo estatal y lo no estatal, es decir, entre autoridades y organizaciones ciudadanas respectivamente.

Un punto cardinal de la gobernanza en la era de la globalidad es la solución colectiva y eficaz de los problemas de la sociedad. Esto implica que la gestión de las políticas públicas reúne el perfil para dar flexibilidad y adaptabilidad a los procesos de gobierno, y de ese modo favorecer la solución horizontal de los problemas en lo que concierne a lo público, no en lo que corresponde a lo estatal. A diferencia de las soluciones horizontales, la solución vertical –estatismo, burocratismo, burocratización- se circunscribe al mundo de los expertos y los valores operacionales, mientras que la solución colectiva toma en cuenta a la autoridad y los grupos ciudadanos con base en procesos dialógicos y

persuasivos que permiten la combinación de la indispensable jerarquía y la necesaria participación de los ciudadanos en lo que concierne a la vida pública. La gobernanza se materializa con la gestión de las políticas públicas, y se acredita como un método abierto y democrático para la atención de los problemas públicos. Ha sido la potencia y la recuperación del espacio público por parte de los ciudadanos, la fuerza cívica que ha permitido modificar la visión lineal del gobierno, la cual se caracteriza por dominar e imponer decisiones como si los ciudadanos fuesen seres inermes.

Es importante destacar que en la gobernanza no hay ausencia de intervención pública a cargo de la autoridad, sino que ésta delimita con mayor claridad lo que debe hacer. Así, la autoridad pública asume un papel de regulación, coordinación y promoción que no desplaza ni anula a los demás actores sociales, sino que crea las condiciones y reglas indispensables para encauzar los esfuerzos de cooperación pública. Se disminuye este modo, la posibilidad de que el gobierno incurra en crisis de dirección y legitimidad que son el resultado de la alteración de los espacios privado y público, pues las políticas desbordadas frenan las capacidades de la sociedad y con ello se desdibujan los espacios que dan vida a la convivencia moderna.

Cuando la autoridad pública tiene pericia para articular las esferas privada y pública en términos de cooperación, se desarrollan mejor los elementos constitutivos de la sociedad. La gobernanza tiene la ventaja institucional de evitar que el aparato del Estado sea el eje principal en el proceso de las políticas. Otrora tal situación ocasiona el distanciamiento de la sociedad respecto de la autoridad pública, y con ello se fermenta una reacción de animadversión hacia el espacio de lo gubernamental y lo estatal. Una faceta específica de la gobernanza es que reconoce la

participación de los grupos de la sociedad en la atención y solución de los problemas colectivos. La visión de las políticas favorece la presencia de los ciudadanos organizados en la agenda de los problemas públicos, teniendo la posibilidad de intervenir con estrategias y recursos en los trabajos de coordinación institucional a cargo de la autoridad. En este sentido, los problemas colectivos no son atribución exclusiva del aparato de Estado, sino que tienen una cobertura que permiten la concurrencia de las instancias gubernamentales y los grupos sociales para canalizarlos con soluciones pragmáticas.

En el planteamiento central de la gobernanza contemporánea, las políticas públicas y el cumplimiento de las metas colectivas, indican que es importante asegurar la efectividad de las acciones para que la solución de los problemas comunes tenga éxito. Aún cuando se reconoce que la cooperación de los actores sociales y políticos no está exenta de conflictos o desacuerdos, es preferible el camino de la gobernaza a la adopción de decisiones y políticas que condensan las prácticas cupulares y autoritarias del poder. En consecuencia, la misión de la autoridad consiste en desempeñarse como un catalizador de los esfuerzos colectivos, no en asumir posturas faraónicas que violentan la indispensable cooperación de los espacios privado y público.

Por eso, la intervención legislativa y ejecutiva tiene que ser cuidadosa para estructurar las decisiones y acciones que puedan convertirse en cursos efectivos de respuesta focalizada. El ámbito institucional de la gobernanza se integra por intereses disímbolos, incluso contrapuestos que responden al dinamismo de la pluralidad regida por los valores democráticos y que son representativos de las fuerzas, las organizaciones, los grupos y los sectores que tienen presencia insoslayable en la composición del poder social. Corresponde a la autoridad convertirlos en respuesta organizada

para que lo público sea atendido con sistemas de acción concreta que estimulan la cooperación entre los actores gubernamentales y sociales.

La gobernanza tiene como pilar fundamental la legitimidad, la legalidad y la eficacia de las autoridades públicas, dado que como modo de gobernar, necesita que el ejercicio del poder sea responsable y transparente. Un aspecto primordial de la propia gobernanza es la legitimidad por resultados, dado que son el indicador más conspicuo para valorar y determinar la relación que guardan la sociedad y el Estado.

Sin duda, el estilo faraónico de dirección no es congruente con la cultura de la democracia, la cual reconoce el derecho a la divergencia y la oposición, situación que debe estar considerada cuando se ejerce el poder. Con fundamento en la democracia, el poder tiene carácter público, lo cual significa que es inexplicable sin referencia a la comunidad de ciudadanos. Lo público del poder es lo que refrenda la gobernanza, porque hay la oportunidad diáfana de que los actores sociales y políticos tengan responsabilidad compartida en la focalización de los problemas colectivos. Lo público del poder favorece el reconocimiento de que la sociedad civil no es únicamente un conjunto de estructuras económicas, sino espacio de la acción organizada y sitio en el cual se formulan alternativas de respuesta para influir en la definición e implementación de las políticas públicas.

Lo público del poder refleja la transformación republicana más relevante en la vida estatal e influye en la forma de ejercer la autoridad; por ello, son las políticas públicas y con ellas los procesos de gestión pública, el elemento más visible para organizar y aprovechar las energías y los recursos de la sociedad, atendiendo al principio democrático de que sin la participación y organización de los ciudadanos, no es factible el buen gobierno.

Conclusión

La gestión pública es punto cardinal en el desempeño de los gobiernos contemporáneos y en la redefinición de los vínculos dados entre la sociedad y el Estado. En tiempos que apuntan por la lógica de la democratización y el resurgimiento de las energías ciudadanas tiene mayor desarrollo en la sociedad civil. Su ámbito es de carácter institucional, y por tanto, no puede valorarse únicamente como un ejercicio finalista de racionalidad técnica y tecnológica que es propia de los sistemas cerrados de poder. Desde el momento en que alude a formas de diseño, operación, coordinación e implementación para mejorar los rendimientos de las instituciones y las organizaciones públicas, es factible determinar que es un conjunto de estrategias que se orienta a conseguir resultados favorables en la vida pública, en el comportamiento del gobierno y en la relación compleja que éste tiene con la comunidad de ciudadanos.

La gestión pública se inscribe en el cosmos de las reglas formales e informales; en las estructuras de la decisión pública, en la asignación de los recursos, en la hechura de las políticas y en los procesos de dirección e implementación que indican la capacidad instalada de los gobiernos para alcanzar resultados específicos. El contenido heurístico de la gestión pública le confiere un valor de utilidad que tiene gran trascendencia, ya que se enlaza con las exigencias de como y en que condiciones se dirige a la sociedad. Si gobernar significa articular intereses, amortiguar conflictos, tomar decisiones, movilizar recursos y alcanzar acuerdos en los marcos de la pluralidad democrática de manera flexible y pragmática, la gestión pública proporciona los recursos tecnológicos que favorecen la elaboración y reelaboración de estrategias que tienen como objetivo generar un impacto positivo en la productividad de la vida pública.

La gestión pública se vincula de modo estrecho con la capacidad instalada de los gobiernos y con los estilos que se adoptan para asegurar la eficacia de la dirección común de la sociedad. Por ello, ocupa un lugar de primer orden en los objetivos de la gobernanza, debido a que ésta postula que la dirección pública no es únicamente atributo del poder sin interlocución y negociación, sino que incluye el dinamismo de los centros sociales que tienen capacidades para intervenir y proponer respuestas que se formulan para el tratamiento de los problemas comunes.

Además, la gestión pública tiene un doble frente de respuestas a formular como son el mercado económico y el mercado político, dado que ambos son formas de organización que la sociedad ha creado para aprovechar y utilizar los recursos con sentido público, democrático y productivo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (1992), "Estudio Introductorio en *El estudio de las políticas públicas, A 1,* Miguel Angel Porrúa.

Arellano Gault, David, (1996) "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente" en Revista de *Gestión y política pública,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm.2, vol.V.

Ayala Espino, José, (2002), *Fundamentos institucionales del mercado,* Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Banco Mundial (1992), *Governance and Development,* Washington, Banco Mundial.

Bell, Daniel (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo,* México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Cabrero, Enrique (2002), “Reformas inspiradas en New Public Management para una realidad que busca una New Public Governance. Reformas gubernamentales “en tensión” en municipios mexicanos”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,* celebrado en Salamanca España, 9, 10 y 11 de julio.

Dahl, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos,* Madrid, Editorial Taurus.

Galdon, José Arnoldo (2002), *Desarrollo sustentable y democracia en, Revista Reforma y Democracia,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, núm.23.

Majone, Giandomenico (2001), “Internacional Regulatory Cooperation: A neoinstitutionalist Approach”, Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el día 19 de marzo.

_____(2002), “Policy Credibility: Why It Is Important And How It Can Be Achieved, Conferencia dictada en el Colegio de México, el día 15 de noviembre.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista Reforma y Democracia,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 21.

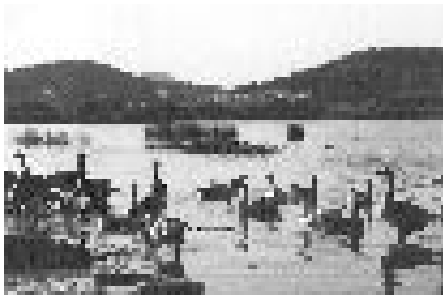
Moser, P (2000), *The political economy of democratic institutions,* Uk, Edward Elgar.

Sánchez González, José Juan (2002), *Gestión pública y governance,* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Stiglitz, Joseph (2002), "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente" en *Revista Reforma y Democracia,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, núm. 22.

Thoening, Claude Jean (1997), "Política pública y acción pública en *Revista Gestión y política,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm.1, vol.1.

Villarreal, René (2000), Hacia una economía institucional de Mercado en *Revista Instituciones y desarrollo,* Barcelona, España, núm.5.



Alta calidad en la *gestión pública*

Ricardo Campos A.T.*

Abstract

SEARCHING FOR TOTAL QUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION IS EXPLAINED BY SPOLING OF SOCIETY AND STATE QUALITY LIFE, WHICH HOPELESSLY HEADS TO RE-SHAPING OF PUBLIC ADMINISTRATION STRUCTURE, PROCESSES AND TASKS.

IT IS HABITUALLY CONSIDERED THAT A STATE IN WHICH EVERYTHING IS POSSIBLE, THE PROBLEM BECOMES A LACK OF WELFARE; FOR THAT REASON IT IS NECESSARY TO REFORM AND TO TRANSFORM IT INTO AN EFFECTIVE AND USEFUL INSTITUTION; FROM THIS GROUND, THE PROPER FORM TO ACHIEVE IT IS UNDER A SCHEME OF TOTAL QUALITY.

**Arquitecto y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. En esa misma institución cursó la Maestría y el Doctorado en Administración Pública.*

Recibio en dos ocasiones la medalla "Gabino Barreda" por la UNAM y el premio "Indivisa Manent" por la Universidad La Salle, donde ha sido Profesor en el Posgrado.

Contexto

El término *calidad* se puede concebir a partir del conjunto de atributos o propiedades de un objeto, que permiten emitir un juicio de valor acerca de él, y en consecuencia, considerarlo excelente, bueno o malo. Por tanto, el significado de calidad equivale a excelencia o perfección, no únicamente en cuanto a sus atributos sino en comparación con sus similares, aunque a veces tal apreciación sea subjetiva.

El concepto de *calidad* no es nuevo. Su antecedente se puede ubicar con los gremios artesanos æconocidos en Francia como *corporation de métieræ* del siglo XII, pues sus miembros se dividían en tres clases: maestros, oficiales y aprendices; y para poder ascender tenían que demostrar que el bien que realizaban contaba con los requerimientos mínimos que el mercado demandaba. Sin embargo, el concepto de *calidad* tan en boga hoy en día, es mucho más reciente, tan sólo desde la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y desde los 80's en México. En un inicio, y debido a la naturaleza misma de su campo de aplicación, la calidad total comenzó a instrumentarse en el sector privado, posteriormente su implementación se extendió a la administración pública (tanto en el sector central como paraestatal, así como a nivel estatal). De ahí la importancia de realizar un análisis amplio y detallado acerca de la **Alta Calidad en la Gestión Pública,** que considere y analice los cambios que se han presentado en el sector público; pues éstos lo han conformado de una manera distinta a la que había tenido a lo largo de varias décadas.

Cabe destacar que el concepto de *calidad total,* como se conoce en nuestros días, sería inimaginable sin los aportes teóricos, instrumentales y metodológicos de sus representantes más conspicuos, como son:

Armand V. Feifenbaum, Edwards W. Deming, Joseph Juran, Kaouru Ishikawa y Philip B. Crosby; de igual forma, se pasa revista a sus enfoques, pasos (líneas de acción) y fundamentos. *La calidad total* como cualquier herramienta administrativa de nueva acuñación, trae consigo el empleo de diversos conceptos, a decir: administración, capacidad del proceso, círculos de calidad, cliente, control, ruta crítica, estandarización y evaluación, por mencionar algunos.

En el libro la **Alta Calidad en el Sector Público** del suscrito, se hace referencia a los términos y expresiones empleados con más frecuencia, desglosándolos de forma concreta y sencilla, permitiendo ahondar en el estudio del tema. Es necesario resaltar que sin un marco conceptual apropiado no es posible emprender un análisis cabal de la Calidad Total, ya que las lagunas teóricas impedirán su comprensión. Así la gestión o administración de la calidad significa: *"La parte del total de funciones de la gerencia que promulga las políticas de calidad, mediante la ejecución de actividades sistemáticas relacionadas con la misma, tales como las de planeación estratégica, asignación de recursos, desarrollo y aplicación de planes de calidad, desempeño de rutinas de trabajo y evaluación de todas estas actividades".*

Por otra parte, la normalización es una de las partes que conforman la *calidad total* y sus objetivos y resultados están orientados a lograr una mejor presentación de bienes y servicios. La normalización es una actividad colectiva orientada a proponer, indicar y establecer soluciones a situaciones repetitivas (procesos administrativos) y se integra por la elaboración, difusión y aplicación de normas. Esta actividad tiene su auge en la década de 1950, y con el transcurso del tiempo, cada país fue desarrollando su propia normatividad de calidad. De este modo, Canadá emitió las normas CSAZ299 y la Oficina Británica de Normas edita su

norma *Control Charts* -aplicación de los métodos estadísticos para la normalización industrial-; otro antecedente a los convenios de calidad a nivel mundial fue el *War Emergency Quality Control* -que desarrollo técnicas y métodos de control de calidad-. Con base en tal tendencia, en 1947 se crea la *International Organization for Standarization* (Organización Internacional de Normalización), cuya función principal es promover el desarrollo de la normalización de las actividades realizadas a nivel mundial, con el objetivo de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, desarrollando la cooperación en los ámbitos intelectual, científico, tecnológico y de índole económica. La necesidad de la normalización surgió por la dificultad de satisfacer los diferentes criterios de calidad establecidos por parte de los clientes hacia sus proveedores (la cual se incrementaba en un contexto de globalización de los mercados).

Debido a que la administración pública confiere atención especial a la Certificación, vía la Normalización, en su esfuerzo por implementar esquemas de *Calidad Total,* específicamente en cuanto a las normas ISO 9000 e ISO 14000, es necesario destacar su conformación y desarrollo, así como el aseguramiento de que son objeto. El representante de México ante la Organización Internacional de Normalización es la Dirección General de Normas -Unidad Administrativa de la Secretaría de Economía-, y tiene entre sus funciones realizar y mantener actualizado el catálogo de Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), Normas Mexicanas (NMX's) y Normas de referencia (NMX-CC). La importancia de la normalización que secundan algunas Agencias de Desarrollo, señalan que una sólida infraestructura de normalización es una condición *sine qua non* para el éxito de políticas económicas que apunten hacia un desarrollo sustentable, ya que aumenta la productividad, la competitividad en los mercados y la capacidad exportadora.

Entre las diversas normas que ha editado la Organización Internacional de Normalización (ISO), la serie ISO 9000 reviste capital importancia por su amplia difusión. ISO 9000 es el conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad (Administración de la Calidad y Seguridad en Normas de Calidad-Directrices para Selección y Uso). Las normas ISO 9000 pueden aplicarse a la prestación de bienes y servicios de diversa índole, conforme a los requerimientos de los clientes, ya que los requisitos de la norma son genéricos y su pretensión es aplicarse a todas las organizaciones.

En términos generales, la familia ISO 9000 establece cómo se puede implantar, documentar y mantener un sistema efectivo que demuestre a los clientes que la organización está comprometida con la calidad. Entre las reglas de operación de la Organización Internacional de Normalización (ISO), se encuentra revisar al menos cada cinco años mediante un Comité Técnico las normas, y determinar si deben mantenerse, revisarse, anularse o modificarse. La serie de normas vigentes ISO 9000 fue revisada por el Comité Técnico ISO/TC 176, y fueron publicadas en 15 de diciembre de 2000. Los cambios e innovaciones realizados en la versión vigente de normas ISO 9000 fueron: conceptuales y estructurales, tanto en los requisitos como en la terminología.

Los principios de gestión de la calidad, enumerados en la serie ISO 9000 del año 2000 son: *Organización orientada al cliente, Liderazgo, Participación del personal, Enfoque basado en procesos, Enfoque de sistemas para la gestión, Mejora Continua, Enfoque basado en hechos para la toma de decisión y Relación favorable con el proveedor.* Estos principios se derivan de la labor realizada por los Comités Técnicos, quienes son los responsables de desarrollar y mantener actualizadas las normas ISO 9000.

En consecuencia, a partir de la década de los 90's, la cuestión ambiental generó una gran cantidad de normas a nivel nacional; es así, que en la Cumbre de la Tierra de 1992 celebrada en Rió de Janeiro, Brasil, la Organización Internacional de Normalización se comprometió a crear normas ambientales internacionales, después denominadas ISO 14000.

Las normas ISO 14000 establecen herramientas, y sistemas enfocados a los procesos de producción al interior de una empresa u organización, y contemplan, los efectos o consecuencias que pueden derivar al medio ambiente.

Debido a que se alude a "normas", es necesario hacer una aclaración conceptual al respecto; las normas son documentos técnicos con las siguientes características: 1) contienen especificaciones de aplicación voluntaria; 2) son elaboradas por consenso de las partes interesadas: fabricantes, administraciones, usuarios, consumidores, laboratorios; 3) están basadas en los resultados de la experiencia y el desarrollo tecnológico y 4) son aprobadas por un organismo nacional, regional, o internacional de normalización, y están disponibles al público.

Al respecto, entre los organismos de normalización más importantes existen: ISO y CEI (a nivel internacional); de carácter regional a CEN y CENELEC (en Europa), COPANT (en América), ASAC (en Asia); a nivel nacional se hallan AENOR (en España), AFNOR (en Francia) y BSI (en Inglaterra), por señalar algunos.

En cuanto a la implementación de ISO 9000, se deben identificar y asignar responsabilidades a quienes dirigen y ejecutan labores que afectan la calidad. Es necesario establecer un cronograma de revisiones para ajustar el sistema de gestión de la calidad; el sistema de calidad debe planearse

y desarrollarse, considerando la relación con el cliente, así como, la producción, las compras, las subcontrataciones, el entrenamiento y las instalaciones. Asimismo, el procedimiento y las instrucciones tienen que encontrarse de forma escrita, y deberán contemplar como los productos deben manejarse y protegerse durante el proceso.

Horizonte de la calidad

El aseguramiento de la calidad es objetivo de la organización a las normas establecidas en el documento que le da origen. En este contexto se circunscriben las Auditorías de Calidad, las herramientas de control orientadas a la revisión de procesos, proyectos, programas y el desempeño de la organización. Hasta este momento me he referido a la normalización, sin embargo, *la Calidad Total,* no se integra únicamente por ésta, sino también por: la Mejora Continua, el Benchmarking, la Administración de la Calidad Total y la Reingeniería de Procesos, entre otras. En este sentido, la Administración de la Calidad Total es la integración de todas las funciones y procesos de una organización, con el fin de lograr el mejoramiento continuo de los bienes y servicios que se producen, logrando la satisfacción total del cliente (pensar la calidad en todas las funciones y fases en el desarrollo de un bien y/o servicio en la organización).

Asimismo, es necesario considerar algunos aspectos relativos a la calidad total, que demuestran la idoneidad y pertinencia de las herramientas que plantea. La calidad total tiene dos vertientes principales: la innovación y el desarrollo tecnológico que, junto con la mejora continua, son los pilares sobre los cuales se desarrolla y conforma. A pesar de que no hay consenso al determinar cuales son los principios de la calidad total, en algunos aspectos se coincide, en que son:

- *La calidad no se controla, se produce proactivamente.*
- *La calidad esta basada en prevención y no en la identificación de defectos.*
- *La calidad se basa en el mejoramiento constante de los procesos. La mejoría depende de la medición y retroalimentación permanente.*
- *La calidad se asegura desde su origen, en la compra de insumos, en la ejecución exacta del trabajo desde su principio.*
- *La calidad está orientada al consumidor o usuario, sus opiniones, necesidades y expectativas deben investigarse e integrarse al diseño de productos o servicios.*
- *La calidad es responsabilidad de todos, pero la mayor parte de las causas de no-calidad se originan en el diseño de los sistemas que competen a puestos gerenciales.*
- *La calidad está orientada a prioridades.*
- *La calidad depende de la capacidad de innovación y participación de los empleados en los procesos laborales. El diseño, aplicación y control del mejoramiento se genera desde la base, los operarios.*
- *La calidad depende de hacer bien las cosas desde la primera vez. Lo que exige que el estándar sea cero defectos, y la medida de la calidad es el costo del incumplimiento.*
- *La calidad empieza, evoluciona y se consolida con la educación.*

Teniendo en consideración los puntos anteriores, es posible distinguir dos tendencias principales: la primera de ellas se remitiría a la organización en la producción misma y a los esfuerzos por obtener la calidad -mejoramiento de procesos-, y la segunda a lo que se conoce como cultura de la calidad.

Sobre la primer tendencia puede decirse que la búsqueda de la calidad obliga a las organizaciones a mejorar el proceso de producción, prestar especial atención al resultado final del producto, minimizar los defectos, evitar que un trabajo se realice más de una vez, estandarizar los productos, para que, los costos decrezcan y así aumentar la productividad que se encuentra íntimamente ligada con la calidad.

En lo que concierne a la administración pública, tal concepción difiere un tanto; para ésta, la calidad es proporcionar a los usuarios, derechohabientes o clientes -con base en el vocabulario de la calidad total- un producto o servicio que en forma constante satisfaga sus necesidades.

Cabe destacar que la calidad es de neta acuñación empresarial, por lo que la implantación tal cual, sin ninguna consideración a partir de sus diferencias con la administración pública, redunda en una posible inadaptación por provenir de contextos o ambientes distintos. Verificar si el marco jurídico es *ad hoc* a dicha implementación, es parte de la hipótesis del presente estudio. Desde esta perspectiva, la administración pública debe sobre todo "redescubrir al cliente".

En cuanto al *desarrollo e implementación de la calidad total en el sector público,* se tienen diversos antecedentes a considerar, puesto que conformaron y determinaron la actual concepción que se tiene respecto a ésta.

En este sentido, la inversión en la forma de intervención gubernamental acaecida en la década de los setenta y ochenta, se origina por su incapacidad de adaptarse en un contexto de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de globalización. Tal situación se recrudece a partir de los noventa, donde el desarrollo del sistema económico comienza a hacerse más patente, distinguiéndose los procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre. El resultado de esa situación es la crisis del modelo intervencionista del Estado, así como la reestructuración de los mercados. En última instancia, la secuela es una nueva conformación en la organización del sector público.

La búsqueda de la calidad total en la administración pública se explica por el deterioro en la calidad de vida de la sociedad y del Estado, que remite a una reconfiguración en la estructura, los procesos y las actividades de la administración pública. Habitualmente se considera que en un Estado que todo lo hace y pretende hacer es parte del problema que se traduce en falta de bienestar, por lo que se plantea reformarlo y transformarlo en una institución, útil, eficaz y prospera; desde ésta perspectiva, la forma apropiada para hacerlo es con base en un esquema de calidad total.

Aunque la Calidad Total fue implementada originalmente en la administración empresarial, gran parte del bagaje que la integra puede adecuarse a la Administración Pública mexicana, teniendo en consideración los elementos propios que la caracterizan. Por ello, es necesario retomar los aspectos cardinales de la calidad total y confrontarlos con algunos aspectos formales de la administración pública como son: la organización, los procedimientos, las funciones y las atribuciones que la integran.

Distinguir cada una de las formas a través de las cuales se puede arribar a la calidad total es de vital importancia, ya que la especificidad de las herramientas que la constituyen, determinará que tan aplicable es al caso concreto de la Administración Pública Mexicana. Ante tal situación, uno de los intentos más serios que realizó la Administración Pública Federal para solucionar tal problemática, fue el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), el cual se encuentra inscrito en los esfuerzos realizados por el Ejecutivo federal en el período 1995-2000, con el objetivo de recuperar parte de la confianza perdida por la inapropiada administración en los últimos sexenios. En él se establecen objetivos generales, líneas de acción, estrategias y compromisos dirigidos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para mejorar la función pública.

El contexto en el cual se origina y desarrolla el PROMAP se distingue por haber una sociedad más informada, crítica y participativa en las acciones de gobierno y en el destino de los recursos públicos. Este nuevo entorno replantea la gestión gubernamental queriendo atender de forma eficaz, eficiente y oportuna las crecientes necesidades de la población, por ser ésta la usuaria directa de los bienes y servicios públicos; además de ser quien los sufraga, ya sea de manera directa (derechos) o a través del pago de los impuestos.

Sin embargo, el PROMAP no fructificó porque carecía de medios coercitivos y acciones punitivas específicas para obligar a los sujetos activos en la relación jurídica de una prestación laboral a cumplir de manera indefectible. Debido a que el PROMAP enmarcó: cultura de servicio público, cultura de mejora, cultura de calidad y cultura de medición; es un instrumento innovador en lo que concierne al sector público. Ahora bien, ante la insuficiencia de tal Programa, aún persiste la cuestión de analizar si lo propio para la problemática imperante en la Administración Pública es la calidad total. En este sentido, debemos atender a la pregunta expresa ¿por qué surge la necesidad de un sistema de calidad?, la respuesta apuntaría a señalar que el rediseño del gobierno es a la vez consecuencia de las crisis económicas y sociales como factores que incidieron con nuevos esquemas procedimentales en la administración pública.

Las tendencias actuales en la administración pública implican, entre otras cuestiones, la clarificación de las metas gubernamentales, así como su estricta revisión y evaluación. De esta manera, el logro de metas y objetivos en el sector público deben estar basados en un sistema de *calidad total,* buscando la flexibilización de las instituciones públicas para lograr -*el adecuado manejo de los recursos escasos, así como la efectividad del mismo, razón por la cual se ha tenido que implementar un enfoque*

"clientelar" para impulsar las organizaciones gubernamentales a cumplir los objetivos propuestos a priori-. Existen algunas vertientes que refutan el enfoque anterior, arguyendo que "los gobiernos no son mercados" y que los ciudadanos no son clientes, sino derechohabientes o propietarios, dado que los sectores público y privado difieren notablemente.

La Administración de la calidad total es una estrategia de mejoramiento que permite a los administradores públicos aumentar la capacidad de cooperación en todas las organizaciones gubernamentales, así como para sensibilizarse ante las necesidades de los clientes y la necesidad de la mejora continua de los procesos.

La calidad total en el sector público comenzó a gestarse cuando el Gobierno se percató que sus principales herramientas de control eran insuficientes para el adecuado manejo de los recursos gubernamentales, y la consecuente consecución de los planes, programas y objetivos.

En este orden de ideas, la administración pública ha incorporado la *calidad total* para buscar la certificación y así demostrar que el Gobierno es capaz de mejorar apropiadamente los recursos provenientes de los ciudadanos.

En la administración pública, el enfoque de la calidad total debe concebirse como: *"La estructura del trabajo operativo acordada entre el personal y las autoridades, documentada con procedimientos efectivos, técnicos y administrativos integrados y relacionados entre sí; para guiar las acciones de las personas, de las máquinas y la información de manera coordinada, buscando las mejores y más prácticas formas para asegurar la satisfacción de quienes son los beneficiarios de la prestación del bien o servicio, con los costos más bajos y sin perder la calidad".*

Respecto a la *calidad total*, la actual administración federal se ha planteado cuatro objetivos básicos: 1) tener un Gobierno competitivo, transparente, **innovador,** de **calidad,** honesto, participativo y proactivo; 2) crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable; 3) fortalecer el Estado de Derecho y 4) lograr el desarrollo equilibrado.

Dentro del Programa para la Innovación y Calidad Gubernamental se plantea que la Administración Pública Federal recupere la confianza de los ciudadanos, así como, transformar el aparato burocrático en una institución competitiva que coadyuve al cumplimiento de los objetivos planteados ex-ante. En este tenor, el propósito de la gestión pública debe ser: ayudar al administrador público a producir resultados y mejorar las alternativas para permitir incrementar la eficiencia organizacional en las instituciones.

Por otra parte, la lógica de la acción gubernamental, donde las dependencias gubernamentales se contraponen y disputan los espacios y recursos, remite a replantear la forma de organización e intervención estatal. En la reconfiguración gubernamental, lo público ha dejado de ser monopolio estatal y ha sido retomado por el conjunto de individuos, agencias y agentes de la sociedad. En éste escenario, la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes. Derivado de lo anterior, la administración pública es objeto de constantes transformaciones y recomendaciones, entre ellas la multicitada calidad total y el enfoque del usuario. Es aquí, en la atención de los resultados, que se promueve identificar los servicios que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad, y a partir de ello, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten imprescindibles o susceptibles de simplificarse.

Funcionar bajo un esquema de calidad total presupone tener mecanismos para contemplar y dar cauce adecuado a las demandas sociales. En tal caso, dicho actuar redundará en beneficio de la relación que se establece entre el gobierno y la sociedad, lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad. Respecto a ello, la gobernabilidad puede ser entendida como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia sus objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad".

Al contextualizar así, la gobernabilidad aparece como una propiedad de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes. Por otro lado, se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. Mientras que ingobernabilidad, es aquella situación cuando las instituciones y los gobernantes no tienen capacidad de respuesta a los gobernados.

Por tanto, existirá *gobernabilidad* cuando la administración pública estimule y apoye la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales a favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboque en el bienestar social, cuando la opinión pública y la participación ciudadana sean tomadas en cuenta en los asuntos de orden común, cuando la democratización y publicitación del poder permitan alcanzar el consenso y la legitimidad, y cuando la democracia, la libertad y la justicia sean el mejor contrapeso a los excesos del poder.

En consecuencia, el incremento en el nivel de gobernabilidad es derivado de proveer el bienestar general a partir de la apropiada prestación de bienes y servicios públicos, aspecto que se atiende en la medida que se proporciona con base en calidad. El tema de la calidad total se concatena con la administración pública en tanto que ésta última sea beneficiada de los aportes instrumentales que otorgan herramientas como la mejora continua, la reingeniería de procesos o la Administración de la Calidad Total. La gobernabilidad y lo que presupone <legitimidad>, se obtendrá en tanto que satisfagan los requerimientos de la población, los cuales son: calidad, eficiencia, eficacia, honradez y transparencia.

Conclusión

Para comprender la instrumentación de la calidad total en el sector público, cabe tener en consideración que el planteamiento de incorporación de la calidad total a la administración pública, se inició cuando el gobierno detectó la insuficiencia para el adecuado manejo de recursos, y la consecuente ineficiencia en la consecución de las metas prioritarias del gobierno (formalizadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en e Programa de Innovación y Calidad y en el Programa de Mejora Regulatoria), al respecto, el texto señala: debido a: *"el fuerte liderazgo de las organizaciones verticales a ultranza de la Administración Pública, las inspecciones masivas de productividad y evidentemente las auditorías, aunado a la aplicación y vigilancia de un marco normativo rígido, que implica actos de autoridad inobjetables".*

Las tendencias predominantes sobre el desempeño, el funcionamiento y la prestación de los servicios y bienes públicos ha significado, entre otras cuestiones, el desempeño en la clarificación de las metas gubernamentales,

así como su estricta evaluación; ello ha incidido en adoptar el "espíritu" empresarial en el sector público, y ha provocado que el logro de metas y objetivos se den basados en una concepción cercana a la calidad total -comprendida entre alguna de las diferentes herramientas-. Tales manejos administrativos retomados por los gobiernos, buscan la flexibilización de las organizaciones para lograr el adecuado manejo de los recursos escasos, y la efectividad de los mismos.

La implementación de un modelo de calidad total en México no debe contemplarse sin recibir adecuaciones a nuestra cultura. Deben considerarse aquellos aspectos específicos que conforman y determinan la Administración Pública Mexicana, y que la hacen, por ello, distinta e impar; se deben tomar en cuenta las características de los trabajadores del país. Si lo anterior es soslayado, existe la posibilidad de crear un rechazo entre todos aquellos que deberían adoptar y apoyar el modelo de calidad total, incluyéndolo en su *modus vivendi.* Pudiera suceder en tal supuesto, que en el afán de la adopción del modelo, se cayera en la implantación "despótica" de los directivos de la administración, y al hacerlo inmediatamente, se incumplirían los postulados básicos de la Calidad Total.

Otro punto importante a destacar es la distinción entre los beneficiarios últimos del bien o servicio público que se presta. Para el gobierno, y con base en el esquema de calidad, los clientes pueden ser de una amplia gama, desde particulares por si mismos (individualmente), hasta agrupados socialmente (sindicatos y asociaciones), e incluso partidos políticos. En tal caso, la cuestión de quién es el cliente debe variar de acuerdo con el tipo de servicio suministrado y de acuerdo a su contexto político e institucional. La administración pública debe considerar la mezcla de diversos intereses que incluyen a los grupos y los mismos clientes en

los procesos de la gestión gubernamental. Se observa asi, que la calidad total en la administración pública Mexicana debe tener adecuaciones, lo importante en tal escenario, es un diagnostico y evaluación para cambiar lo que se considere pertinente.

Por último, debe aclararse que el gobierno no puede administrarse como una empresa privada, ya que no busca el lucro como meta final; además los grupos de interés y de presión deben ser tomados en consideración por los administradores públicos para entender el sentido último de la acción gubernamental. Por otra parte, el fin gubernamental es procurar el bien y es así que un modelo de *calidad total,* sin adecuaciones a nuestra cultura, tiene posibilidades de crear un rechazo en la burocracia mexicana.

Bibliografia

Acle Tomasini, Alfredo, *Retos y Riesgos de la Calidad Total.* México, Revista Expansión, 1993.

Alvarez Torres, Martín, *La Consultoría ¿Un Bien Necesario para mi Empresa?* México, Editorial. Panorama, 2001.

Bozeman, Barry (coordinador), *La Gestión Pública: Su situación Actual,* México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Breitenberg, Maureen, *NISTIR 4721 Questions and Answers on Quality,* The ISO 9000, USA.

Castillo, Humberto, "Desarrollo Organizacional. Apuntes sobre el seminario de gerencia pública, Facultad de Comercio de la UNAM, 1994.

Croizer, Michael, "El Cambio en las Organizaciones Públicas", en Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal,* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993.

Crosby, Philip, *La Calidad es Gratuita,* Nueva York, Editorial Mc. Graw-Hill, 1979.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *II Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Caracas, Venezuela, 1997.

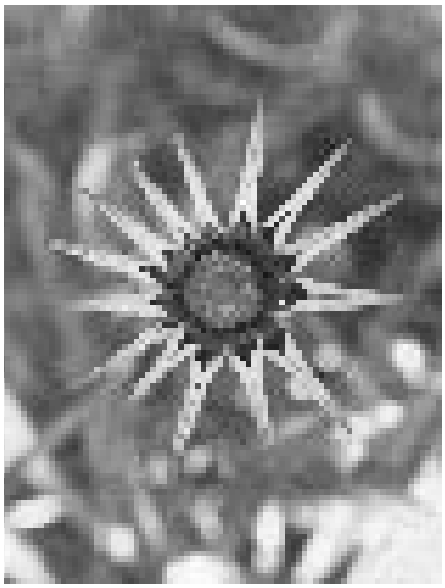
Del Castillo Vega, Arturo, "Transformación Institucional en las Organizaciones Gubernamentales: Elementos de Análisis para el Cambio", México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.

Feller. L., *Managerial Response to Technological Innovations in Public Sector Organizations,* USA.

Stándard Series, USA Departament Of Comerce, Nacional Institute of Standard and Technology

USA, Management Science, No. 26, 1980.

Felix Abel Carballo Ulloa



Una Nueva Gestión
Pública para América Latina

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD

Mesa Directiva Del CLAD
Mariano Rajoy (Presidente)
Ricardo Combellas (Primer Vice-Presidente)
Norman Caldera Cardenal (Segundo Vice-Presidente)
Raymundo Amaro Guzman (Tercer Vice-Presidente)
José Alberto Bonifacio (Secretario General)

Consejo Cientifico del CLAD
Luiz Carlos Bresser Pereira (Presidente)
Leonardo Garnier Rímolo
Oscar Oszlak
Joan Prats i Catalá
Adam Przeworski
Enrique Alvarez Conde
Nuria Cunill Grau

Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

Introducción

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal,

sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años' 80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios

estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado, a efecto de crear

un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas[1]. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor" que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas

[1]Según Michael Porter (1990), *The Competitive Advantages of Nations,* The Free Press, New York.

tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu* quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Ello no obstante, las lecciones con respecto al significado nefasto de los regímenes dictatoriales en las naciones latinoamericana fortalecen la idea de que no basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Es muy cierto que está teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, lo que puede ser visto claramente en el proceso de descentralización política que alcanzó a

diversos países latinoamericanos. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad, aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años 1970[2]. Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. En relación con este último punto, basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones[3].

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social. Las reformas realizadas hasta el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

[2]World Development Report (1997), *The State in a Changing World,* World Bank, Washington, USA, página 112.
[3]Juan Luis Londoño (1996), *Pobreza, Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina (1950-2025),* Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe,World Bank, Washington, USA, página 3.

En este marco, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina.

1.- Reconstruyendo el Estado y recuperando su capacidad de gestión

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

La Reforma Gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países, como lo muestran distintos estudios comparativos[4]. Sin

[4]Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), Public Sector Management in Europe, Prentice Hall, London. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una "revolución global" en la Administración Pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), "A revolução global: reforma da administração do setor público", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial,* Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones[5]. En consecuencia, en este documento se intentará definir la Reforma Gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público. Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas posible de control público.

[5]Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood (1996), "Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?", *International Journal of Public Administration,* 19/2.

Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. Finalmente, la "legitimidad" de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, como bien ha sido afirmado, "el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial"[6], vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrátic weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina:

[6]Según Gerald Caiden (1991), *Administrative Reform Comes of Age,* Walter de Gruyter, Berlin/New York, página 88.

ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.

Ante este desafío, existe una corriente de opinión que piensa que sólo es posible implantar la Reforma Gerencial del Estado luego de haber recorrido todas las fases del modelo burocrático weberiano. Es, realmente, una visión secuencial de la administración pública. El CLAD formula dos objeciones a este punto de vista. En primer lugar, no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea, que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración burocrática. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo los Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos burocráticos weberianos en formas bastante diferenciadas[7]. Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público, que al no ser cumplida en todas sus etapas pudiera implicar el fracaso del modelo.

Esta visión secuencial o evolucionista de la administración pública comete otra equivocación, al no percibir los problemas generados por el paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano,

[7]Bernard Silberman (1993), *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain,* The University of Chicago Press, Chicago.

así como tampoco sus insuficiencias ante la realidad actual. En primer lugar, la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales.

La administración pública burocrática, además, se transformó en un modelo organizacional auto-referido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial

tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:
a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano - la profesionalización - y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos

del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Esta ha sido la tradición latinoamericana – en verdad, iberoamericana - cuyos resultados han sido perversos, al crearse un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito de la Reforma Gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una "polución legal" que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada[8].

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los

[8]Según mostraron Geoffrey Shepard e Sofia Valencia (1996), "Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis", *Revista do Serviço Público,* 47/3, página 115.

funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la Reforma Gerencial, llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio, en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron - y continúan sin tener - la capacidad para implementarlos.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada[9]. Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas, que no está demás reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento en la distribución de la riqueza.

La Reforma Gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la

[9]Según Luiz Carlos Bresser Pereira (1996), *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle,* Cadernos MARE, 1, página 44.

consolidación de la democracia. El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente; es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina[10].

2.- Características y objetivos de la reforma gerencial

La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase

[10]Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina, ver Joan Prats i Catalá (1998), "Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial,* Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

política - calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera su estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en *policymakers,* vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política[11].

Para que un patrón burocrático de *policymaker* se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del *statu quo,* la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

[11]Joel Aberbach, Robert Putnam & Bert Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies,* Harvard University Press, Massachusetts.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana.

Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que

ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los

lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

Asimismo, la Reforma Gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el locus privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el Poder Público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local.

Cabe todavía destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con

consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales. Como bien ha sido argumentado, más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ellos[12].

Por estas razones, el CLAD defiende decididamente la descentralización, con tal de que este proceso se acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los Gobiernos Centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político-institucional en la esfera local, y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, 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[13]. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y

[12]Según Rémy Prud'homme (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer,* 10 (2), página 218.
[13]Este punto es desarrollado a partir de dos textos básicos: Michael Barzelay (1992), *Breaking Through Bureaucracy,* University of California Press, Los Angeles, y Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), "Da administração pública burocrática à gerencial", en Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público[14].

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ella es fundamental en la organización interna de las agencias públicas - marcadas por el "burocratismo" - en la relación entre ellas, y sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

En estos espacios, la Reforma Gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control *a posteriori* de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. El antiguo modelo weberiano intentaba vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Pero los resultados no siempre eran los deseados, como lo demostró Michel Crozier al estudiar, a comienzos de la década de 1960, la burocracia francesa[15]. En este trabajo se concluye que

[14]Sobre este punto, ver el trabajo de Joan Prats (1995), "Derecho y management en las administraciones públicas", *Reforma y Democracia,* Revista del CLAD, n. 3.
[15]Michel Crozier (1967), *Le Phénomène Bureaucratique,* Éditions du Seuil, Paris.

cuanto más reglamentaciones se creaban, más el poder informal se hacía cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio, y tornando más irracional el funcionamiento del sistema.

La administración basada en el control *a posteriori* de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a regla que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos[16].

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

[16]Según Stewart Ranson & John Stewart (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society,* St. Martin's Press, New York.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder *(empowerment)* y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. Se supone que la motivación de los funcionarios tienda a aumentar todavía más si se compara su nueva inserción en la Administración Pública Gerencial con el papel que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas no siempre claras para quienes ejecutaban las tareas.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.

f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- *Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.*
- *Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa, como la incorporación de una "conciencia de costos" en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente*[17]*.*

[17]Según Les Metcalfe & Sue Richards (1989), *La Modernización de la Gestión Pública,* INAP, Madrid, página 50

- *Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.*
- *Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha mostrado que el control de la población sobre la burocracia - supervisión de tipo "alarma de incendio" – es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores*[18]*.*

Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales[19]. Por lo tanto, la Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público. Experiencias en este sentido han tenido lugar en varias partes del mundo, con los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto

[18]Véase el trabajo de Matthew McCubbins & Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science,* n.28.
[19]Véase Adam Przeworski (1998), "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial,* Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

a la calidad de las políticas públicas, y la escogencia de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la Reforma Gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Esta cuestión reviste una importancia extrema en América Latina, dada la histórica fragilidad de los órganos judiciales en la región, al contrario de la experiencia estadounidense e inclusive la europea. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del Poder Público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el Poder Público[20]. A título de ejemplo, cabe recordar que los usuarios de los servicios públicos en el continente, por lo general no están protegidos en sus derechos como consumidores. De hecho, el modelo gerencial puede modificar sustancialmente esta situación, pero seguiría en pie la siguiente interrogante: ¿qué podría pasar si tales derechos no fuesen respetados?. Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al poder judicial.

g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella

[20]Véase el texto de Guillermo O'Donnell (1998), "Poliarquias e (in) efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos Cebrap,* n.51, São Paulo, Julho.

que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científicotecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público noestatal en varias situaciones. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo "estatal" a lo "privado" y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya

sea en la producción[21]. La Reforma Gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de Derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no-estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo- estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad[22].

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción

[21]Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995), "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos", Reforma y Democracia, Revista del CLAD, n. 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: *lo Público no-Estatal, en Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado,* Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Buenos Aires.
[22]Según Henry Mintzberg (1996), "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review.*

de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no-estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante, en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre estos varios marcos institucionales, el estatal, el mercado y el público no-estatal. Por estas razones, proponemos aquí la adopción del concepto de **Estado red**[23], capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante.

[23]Según Manuel Castells (1998), *Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información,* Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, Março.

h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. El CLAD asume el compromiso de promover la incorporación a la práctica de las administraciones públicas latinoamericanas, de este aspecto de democratización del Poder Público contenido en el modelo gerencial.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular. En lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina.

Este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad[24]. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias -como la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela de los hijos, etc. De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano. Antes, la participación se daba en la época

[24]La noción de reinvención del gobierno fue creada por David Osborne & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector,* Penguin, New York, USA.

de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba, "la culpa era del gobierno"- frase típica en varios países latinoamericanos. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local del suministro de los servicios públicos.

i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-

tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

3.- Una reforma democrática y progresista

La Reforma Gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual. En primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos. En segundo término, y más importante, los objetivos de la Reforma Gerencial son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina.

La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos insistían en cerrar los ojos ante la grave crisis que asolaba al Estado latinoamericano. Pero hoy sabemos que los medios utilizados por estas reformas no condujeron a la resolución de los problemas. En lo que se refiere a la administración pública, las medidas tomadas enfatizaron la dimisión de funcionarios *(downsizing),* la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

La Reforma Gerencial del Estado se posiciona en contra de esta receta. Ella considera la dimisión sólo como un recurso más - y ciertamente no el más relevante - para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. Más que

eso, en el CLAD compartimos el criterio de que la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia[25].

La Reforma Gerencial del Estado tampoco busca la eficiencia a cualquier costo. En primer lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la Reforma Gerencial del Estado se aparta de toda visión tecnocrática de la gestión.

En consecuencia, la Reforma Gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que

[25]Véase en este mismo sentido a Salvatore Schiavo-Campo (1996), "A Reforma do Serviço Público", *Finanças & Desenvolvimento,* Banco Mundial, Setembro.

de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas[26].

Finalmente, la Reforma Gerencial del Estado, como la definimos anteriormente, establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas.

Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político. Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.

El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (empowerment) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos

[26]Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad, Editorial Nueva Sociedad* y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas; y por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional,* Editora 34, São Paulo.

de gestión y a las demandas del ciudadanousuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado.

La Reforma Gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su *statu quo.* Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

- *Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.*
- *Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI.*
- *Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.*
- *Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios* ***(checks and balances)*** *en el seno de la burocracia y en el sistema político, aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas. El CLAD adopta, por lo tanto, una posición contraria a aquella que se basa en la desconfianza ilimitada en los seres humanos. Paradójicamente, esta es la posición tomada como premisa tanto en el modelo burocrático weberiano como en la economía política de sesgo neoliberal.*
- *Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas noestatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.*

La propuesta adoptada por el CLAD de Reforma Gerencial es esencialmente democrática. Esto es así porque la Reforma Gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público -y no el mercado autosuficiente- en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirmación de los derechos humanos, inclusive de los "derechos republicanos" en la protección del patrimonio público.

Para tener éxito, los proponentes de la Reforma Gerencial tendrán, ante todo, que convencer a los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democráticorepublicanos, con la alta burocracia pública, el empresariado, los trabajadores y los intelectuales. Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de la reforma que preparará al Estado para el siglo XXI. Es en este sentido que el CLAD apoya integralmente el proyecto de Reforma Gerencial del Estado latinoamericano.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980, y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años' 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.

Estado de México

Elecciones celebradas en el mes de marzo del 2003

Resultados Electorales Municipales

Municipio	PAN		APT (PRI -PVEM)		PRD		PT		C		PSN		PAS		PACEM		NO REG.		VOTOS NULOS		TOTAL
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	OTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	
Total	1,000,358	28.45%	1,208,963	34.38%	884,835	24.02%	163,367	4.65%	95,815	2.72%	27,073	0.77%	33,926	0.96%	36,210	1.03%	5,630	0.16%	100,377	2.85%	3,516,554
1 Acambay	5,981	33.47%	7,691	43.04%	1,078	6.03%	1,889	10.57%	33	0.18%	63	0.35%	66	0.37%	1	0.01%	9	0.05%	1,059	5.93%	17,870
2 Acolman	3,916	20.38%	3,971	20.67%	7,845	40.83%	499	2.60%	252	1.31%	0	0.00%	0	0.00%	2,221	11.56%	6	0.03%	505	2.63%	19,215
3 Aculco	4,625	35.41%	6,514	49.87%	1,193	9.13%	101	0.77%	0	0.00%	124	0.95%	0	0.00%	24	0.18%	3	0.02%	477	3.65%	13,061
4 Almoloya de Alquisiras	531	9.79%	2,967	54.68%	1,718	31.66%	44	0.81%	0	0.00%	15	0.28%	20	0.37%	0	0.00%	1	0.02%	130	2.40%	5,426
5 Almoloya de Juárez	3,736	10.69%	13,465	38.54%	9,436	27.01%	6,281	17.98%	137	0.39%	221	0.63%	0	0.00%	186	0.53%	7	0.02%	1,467	4.20%	34,938
6 Almoloya del Río	1,231	34.66%	1,351	38.03%	474	13.34%	340	9.57%	54	1.52%	9	0.25%	0	0.00%	2	0.06%	0	0.00%	91	2.56%	3,552
7 Amanalco	1,115	15.31%	3,020	41.48%	2,655	36.46%	125	1.72%	0	0.00%	16	0.22%	0	0.00%	0	0.00%	9	0.12%	341	4.68%	7,281
8 Amatepec	418	3.70%	5,098	45.10%	5,243	46.38%	111	0.98%	2	0.02%	25	0.22%	63	0.56%	3	0.03%	14	0.12%	328	2.90%	11,305
9 Amecameca	5,777	36.44%	3,795	23.94%	4,316	27.22%	777	4.90%	479	3.02%	43	0.27%	61	0.38%	63	0.40%	1	0.01%	542	3.42%	15,854
10 Apaxco	2,323	28.80%	3,246	40.24%	1,917	23.77%	37	0.46%	0	0.00%	0	0.00%	346	4.29%	77	0.95%	0	0.00%	120	1.49%	8,066
11 Atenco (cómp. supletorio)	337	7.72%	2,816	64.51%	826	18.92%	149	3.41%	0	0.00%	0	0.00%	114	2.61%	0	0.00%	1	0.02%	122	2.79%	4,365
12 Atizapán	632	22.24%	648	22.80%	400	14.07%	1,079	37.97%	0	0.00%	9	0.32%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.04%	73	2.57%	2,842
13 Atizapán de Zaragoza	50,261	43.88%	35,221	30.75%	18,436	16.10%	1,465	1.28%	1,897	1.66%	436	0.38%	2,955	2.58%	638	0.56%	211	0.18%	3,014	2.63%	114,534
14 Atlacomulco	7,202	32.14%	12,689	56.63%	1,183	5.28%	188	0.84%	117	0.52%	63	0.28%	69	0.31%	131	0.58%	1	0.00%	763	3.41%	22,406
15 Atlautla (cómp. supletorio)	1,368	16.81%	2,257	27.74%	1,179	14.49%	134	1.65%	345	4.24%	30	0.37%	1,214	14.92%	1,276	15.68%	33	0.41%	300	3.69%	8,136
16 Axapusco	2,010	25.95%	3,446	44.49%	1,718	22.18%	111	1.43%	0	0.00%	9	0.12%	38	0.49%	237	3.06%	0	0.00%	176	2.27%	7,745
17 Ayapango	164	6.58%	1,074	43.12%	192	7.71%	906	36.37%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.04%	154	6.18%	2,491
18 Calimaya	2,494	20.36%	5,360	43.76%	2,265	18.49%	472	3.85%	0	0.00%	1,201	9.81%	56	0.46%	0	0.00%	4	0.03%	396	3.23%	12,248
19 Capulhuac	980	14.18%	2,709	39.21%	2,542	36.79%	118	1.71%	321	4.65%	12	0.17%	0	0.00%	67	0.97%	0	0.00%	160	2.32%	6,909
20 Coacalco	27,580	40.07%	26,113	37.93%	9,660	14.03%	1,480	2.15%	695	1.01%	997	1.45%	467	0.68%	451	0.66%	4	0.01%	1,390	2.02%	68,837
21 Coatepec Harinas	1,392	14.28%	2,851	29.25%	1,563	16.03%	3,119	32.00%	0	0.00%	24	0.25%	0	0.00%	345	3.54%	2	0.02%	452	4.64%	9,748
22 Cocotitlán	342	7.65%	861	19.26%	565	12.64%	299	6.69%	1,341	29.99%	17	0.38%	969	21.67%	0	0.00%	0	0.00%	77	1.72%	4,471
23 Coyotepec	2,108	17.93%	1,814	15.43%	1,004	8.54%	557	4.74%	4,411	37.52%	0	0.00%	1,514	12.88%	0	0.00%	14	0.12%	334	2.84%	11,756
24 Cuautitlán	7,141	33.37%	7,757	36.25%	1,445	6.75%	3,291	15.38%	1,020	4.77%	202	0.94%	113	0.53%	0	0.00%	4	0.02%	428	2.00%	21,401
25 Cuautitlan Izcalli	57,530	46.14%	40,751	32.68%	13,590	10.90%	6,363	5.10%	1,160	0.93%	900	0.72%	1,388	1.11%	574	0.46%	30	0.02%	2,409	1.93%	124,695
26 Chalco	8,071	17.32%	16,955	36.39%	17,202	36.92%	1,520	3.26%	260	0.56%	0	0.00%	974	2.09%	200	0.43%	252	0.54%	1,153	2.47%	46,587
27 Chapa de Mota	2,800	31.79%	3,149	35.76%	1,080	12.26%	1,277	14.50%	0	0.00%	12	0.14%	58	0.66%	42	0.48%	0	0.00%	389	4.42%	8,807
28 Chapultepec	1,004	40.98%	987	40.29%	231	9.43%	128	5.22%	28	1.14%	3	0.12%	6	0.24%	3	0.12%	0	0.00%	60	2.45%	2,450
29 Chiautla	368	4.78%	2,933	38.13%	1,808	23.50%	2,329	30.27%	0	0.00%	0	0.00%	103	1.34%	48	0.62%	0	0.00%	104	1.35%	7,693
30 Chicoloapan	2,356	9.63%	8,939	36.54%	11,068	45.24%	598	2.44%	232	0.95%	12	0.05%	506	2.07%	128	0.52%	6	0.02%	620	2.53%	24,465
31 Chiconcuac	548	8.20%	929	13.91%	1,262	18.90%	1,903	28.49%	1,813	27.14%	0	0.00%	126	1.89%	0	0.00%	0	0.00%	98	1.47%	6,679
32 Chimalhuacán	7,029	8.51%	35,771	43.32%	14,218	17.22%	1,578	1.91%	18,477	22.38%	651	0.79%	567	0.69%	826	1.00%	615	0.74%	2,837	3.44%	82,569
33 Donato Guerra	426	4.23%	4,182	41.57%	4,821	47.92%	69	0.69%	0	0.00%	0	0.00%	19	0.19%	0	0.00%	1	0.01%	542	5.39%	10,060
34 Ecatepec	108,915	29.43%	127,628	34.48%	107,130	28.94%	7,011	1.89%	1,990	0.54%	2,129	0.58%	1,857	0.50%	5,548	1.50%	146	0.04%	7,775	2.10%	370,129
35 Ecatzingo	251	8.75%	1,277	44.51%	1,165	40.61%	27	0.94%	0	0.00%	19	0.66%	0	0.00%	22	0.77%	4	0.14%	104	3.62%	2,869
36 Huehuetoca	6,983	46.48%	6,289	41.86%	701	4.67%	252	1.68%	322	2.14%	0	0.00%	122	0.81%	0	0.00%	1	0.01%	355	2.36%	15,025
37 Hueypoxtla	850	7.00%	5,007	41.25%	5,843	48.14%	56	0.46%	86	0.71%	0	0.00%	24	0.20%	0	0.00%	1	0.01%	271	2.23%	12,138
38 Huixquilucan	15,342	28.05%	18,397	33.64%	15,424	28.20%	1,165	2.13%	1,498	2.74%	219	0.40%	328	0.60%	810	1.48%	10	0.02%	1,500	2.74%	54,693
39 Isidro Fabela	126	3.56%	683	19.32%	558	15.79%	522	14.77%	631	17.85%	765	21.64%	194	5.49%	0	0.00%	0	0.00%	56	1.58%	3,535
40 Ixtapaluca	8,101	12.76%	27,214	42.85%	23,742	37.38%	927	1.46%	502	0.79%	196	0.31%	248	0.39%	577	0.91%	37	0.06%	1,966	3.10%	63,510
41 Ixtapan de la Sal	4,300	43.61%	4,631	46.96%	339	3.44%	87	0.88%	0	0.00%	17	0.17%	89	0.90%	0	0.00%	14	0.14%	384	3.89%	9,861

Municipio	PAN		APT (PRI -PVEM)		PRD		PT		C		PSN		PAS		PACEM		NO REG		OTROS NULOS		TOTAL
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	VOTOS	VOTOS	%	VOTOS	%	
Total	1,000,358	28.45%	1,208,963	34.38%	884,835	24.02%	163,367	4.65%	95,815	2.72%	27,073	0.77%	33,926	0.96%	36,210	1.03%	5,630	0.16%	100,377	2,85%	3,516,554
42 Ixtapan del Oro	391	14.80%	988	37.41%	1,173	44.41%	18	0.68%	0	0.00%	0	0.00%	6	0.23%	0	0.00%	2	0.08%	63	2.39%	2,641
43 Ixtlahuaca (cómp. supletorio)	3,867	10.29%	14,779	39.34%	694	1.85%	350	0.93%	15,280	40.67%	219	0.58%	190	0.51%	1	0.00%	7	0.02%	2,185	5.82%	37,572
44 Xalatlaco	896	18.84%	1,512	31.78%	1,215	25.54%	1,026	21.57%	0	0.00%	16	0.34%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.02%	91	1.91%	4,757
45 Jaltenco	1,902	22.10%	3,280	38.12%	1,649	19.16%	442	5.14%	733	8.52%	100	1.16%	93	1.08%	0	0.00%	1	0.01%	405	4.71%	8,605
46 Jilotepec	9,080	36.03%	14,175	56.25%	759	3.01%	246	0.98%	30	0.01%	71	0.28%	96	0.38%	58	0.23%	1	0.00%	710	2.82%	25,199
47 Jilotzingo	1,115	16.59%	2,457	43.16%	1,885	33.11%	84	1.48%	0	0.00%	0	0.00%	11	0.19%	0	0.00%	3	0.05%	138	2.42%	5,693
48 Jiquipilco	520	2.61%	7,638	38.26%	2,922	14.64%	6,318	31.65%	1,704	8.54%	100	0.50%	49	0.25%	0	0.00%	11	0.06%	699	3.50%	19,961
49 Jocotitlán	8,799	46.51%	7,980	42.18%	562	2.97%	187	0.99%	395	2.09%	41	0.22%	67	0.35%	58	0.31%	218	1.15%	611	3.23%	18,918
50 Joquicingo	1,882	40.74%	1,450	31.39%	1,015	21.97%	97	2.10%	0	0.00%	8	0.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	168	3.64%	4,620
51 Juchitepec (cómp. supletorio)	1,092	14.82%	1,831	24.85%	422	5.73%	1,799	24.42%	970	13.17%	19	0.26%	649	8.81%	408	5.54%	4	0.05%	174	2.36%	7,368
52 Lerma	9,086	28.02%	12,705	39.18%	5,974	18.42%	759	2.34%	348	1.07%	79	0.24%	1,944	6.00%	797	2.46%	1	0.00%	731	2.25%	32,424
53 Malinalco	3,585	45.94%	2,885	36.97%	987	12.65%	82	1.05%	0	0.00%	16	0.21%	0	0.00%	0	0.00%	3	0.04%	246	3.15%	7,804
54 Melchor Ocampo	3,459	25.09%	5,249	38.07%	3,991	28.94%	61	0.44%	728	5.28%	1	0.01%	39	0.28%	1	0.01%	4	0.03%	256	1.86%	13,789
55 Metepec	20,016	31.38%	17,498	27.43%	3,915	6.14%	15,885	24.90%	642	1.01%	3,942	6.18%	255	0.40%	372	0.58%	21	0.03%	1,242	1.95%	63,788
56 Mexicaltzingo	69	1.79%	1,677	43.54%	137	3.56%	1,210	31.41%	693	17.99%	4	0.10%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	62	1.61%	3,852
57 Morelos	522	5.49%	3,899	40.99%	3,147	33.08%	142	1.49%	1,187	12.48%	44	0.46%	27	0.28%	0	0.00%	5	0.05%	539	5.67%	9,512
58 Naucalpan	101,031	46.73%	60,669	28.06%	0	15.83%	1,878	0.87%	2,192	1.01%	835	0.39%	3,357	1.55%	4,771	2.21%	1,304	0.60%	5,943	2.75%	216,194
59 Nextlalpan	1,067	19.93%	2,716	50.72%	1,364	25.47%	47	0.88%	0	0.00%	0	0.00%	26	0.49%	0	0.00%	0	0.00%	135	2.52%	5,355
60 Nezahualcóyotl	44,025	14.98%	79,144	26.93%	0	50.69%	3,596	1.22%	3,982	1.36%	1,273	0.43%	1,746	0.59%	1,661	0.57%	1,285	0.44%	8,188	2.79%	293,849
61 Nicolás Romero	39,015	49.18%	24,828	31.30%	4,341	5.47%	3,420	4.31%	3,615	4.56%	544	0.69%	488	0.62%	748	0.94%	26	0.03%	2,303	2.90%	79,328
62 Nopaltepec	1,677	46.39%	1,365	37.76%	306	8.46%	146	4.04%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	22	0.61%	2	0.06%	97	2.68%	3,615
63 Ocoyoacac	3,025	17.30%	4,981	28.49%	3,804	21.76%	2,292	13.11%	465	2.66%	2,118		200	1.14%	96	0.55%	0	0.00%	502	2.87%	17,483
64 Ocuilan	314	3.96%	2,810	35.42%	2,150	27.10%	2,317	29.20%	0	0.00%	11	0.14%	0	0.00%	0	0.00%	30	0.38%	302	3.81%	7,934
65 El Oro	2,544	26.28%	3,568	36.86%	2,370	24.48%	101	1.04%	0	0.00%	80	0.83%	358	3.70%	82	0.85%	0	0.00%	577	5.96%	9,680
66 Otumba	1,358	14.20%	4,357	45.55%	2,341	24.47%	470	4.91%	573	5.99%	20	0.21%	20	0.21%	192	2.01%	0	0.00%	234	2.45%	9,565
67 Otzoloapan	231	9.49%	864	35.48%	834	34.25%	450	18.48%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.08%	54	2.22%	2,435
68 Otzolotepec	3,738	21.35%	6,003	34.28%	4,444	25.38%	2,676	15.28%	40	0.23%	39	0.22%	34	0.19%	24	0.14%	1	0.01%	512	2.92%	17,511
69 Ozumba	628	7.40%	2,348	27.66%	888	10.46%	1,145	13.49%	0	0.00%	34	0.40%	2,829	33.32%	325	3.83%	4	0.05%	289	3.40%	8,490
70 Papalotla	443	23.41%	661	34.94%	492	26.00%	160	8.46%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	108	5.71%	0	0.00%	28	1.48%	1,892
71 La Paz	3,677	7.93%	18,471	39.82%	13,420	28.93%	8,335	17.97%	196	0.42%	457	0.99%	304	0.66%	381	0.82%	3	0.01%	1,138	2.45%	46,382
72 Polotitlán	2,553	46.69%	2,337	42.74%	413	7.55%	25	0.46%	0	0.00%	9	0.16%	18	0.33%	0	0.00%	0	0.00%	113	2.07%	5,468
73 Rayón	261	6.63%	1,551	39.38%	577	14.65%	1,356	34.42%	0	0.00%	69	1.75%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	125	3.17%	3,939
74 San Antonio la Isla	1,241	27.50%	1,437	31.85%	1,477	32.73%	285	6.32%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.02%	71	1.57%	4,512
75 San Felipe del Progreso	6,629	23.22%	11,344	39.73%	5,188	18.17%	403	1.41%	234	0.82%	561	1.96%	144	0.50%	1,768	6.19%	254	0.89%	2,025	7.09%	28,550
76 San Martín de las P. (cómp. supletorio)	2,385	34.78%	2,906	42.38%	1,219	17.78%	80	1.17%	58	0.85%	0	0.00%	0	0.00%	63	0.92%	15	0.22%	131	1.91%	6,857
77 San Mateo Atenco	3,592	18.00%	6,768	33.91%	6,981	34.98%	1,500	7.52%	424	2.12%	72	0.36%	0	0.00%	232	1.16%	11	0.06%	378	1.89%	19,958
78 San Simón de Guerrero	54	2.60%	571	27.50%	370	17.82%	975	46.97%	0	0.00%	0	0.00%	3	0.14%	41	1.97%	0	0.00%	62	2.99%	2,076
79 Santo Tomas	983	29.14%	1,127	33.41%	951	28.19%	222	6.58%	0	0.00%	14	0.42%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.06%	74	2.19%	3,373
80 Soyaniquilpan de Juárez	2,388	53.05%	1,958	43.50%	27	0.60%	21	0.47%	0	0.00%	7	0.16%	10	0.22%	0	0.00%	0	0.00%	90	2.00%	4,501
81 Sultepec (cómp. supletorio)	3,584	41.25%	4,142	47.67%	551	6.34%	57	0.66%	3	0.03%	19	0.22%	30	0.35%	0	0.00%	0	0.00%	302	3.48%	8,688
82 Tecamac	16,471	31.29%	26,227	49.82%	6,955	13.21%	301	0.57%	979	1.86%	189	0.36%	181	0.34%	368	0.70%	19	0.04%	952	1.81%	52,642
83 Tejupilco	1,064	4.95%	8,958	41.65%	9,912	46.08%	396	1.84%	179	0.83%	55	0.26%	47	0.22%	50	0.23%	8	0.04%	841	3.91%	21,510
84 Temamatla	526	17.99%	952	32.56%	1,331	45.52%	33	1.13%	0	0.00%	8	0.27%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	74	2.53%	2,924
85 Temascalapa	4,789	48.78%	4,072	41.48%	627	6.39%	102	1.04%	0	0.00%	0	0.00%	17	0.17%	0	0.00%	5	0.05%	205	2.09%	9,817
86 Temascalcingo	2,214	11.57%	8,579	44.84%	6,871	35.91%	315	1.65%	0	0.00%	38	0.20%	106	0.55%	0	0.00%	8	0.04%	1,003	5.24%	19,134
87 Temascaltepec	4,115	40.24%	4,897	47.88%	641	6.27%	150	1.47%	1	0.01%	1	0.01%	27	0.26%	16	0.16%	5	0.05%	374	3.66%	10,227
88 Temoaya	3,315	17.98%	8,586	46.57%	4,514	24.48%	1,119	6.07%	1	0.01%	46	0.25%	118	0.64%	1	0.01%	9	0.05%	729	3.95%	18,438
89 Tenancingo	7,597	36.27%	9,338	44.58%	3,032	14.48%	229	1.09%	0	0.00%	65	0.31%	158	0.75%	2	0.01%	4	0.02%	521	2.49%	20,946

Municipio	PAN		APT (PRI -PVEM)		PRD		PT		C		PSN		PAS		PACEM		NO REG.		VOTOS NULOS		TOTAL
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	VOTOS	VOTOS	%	VOTOS	%	
Total	1,000,358	28.45%	1,208,963	34.38%	884,835	24.02%	163,367	4.65%	95,815	2.72%	27,073	0.77%	33,926	0.96%	36,210	1.03%	5,630	0.16%	100,377	2.85%	3,516,554
90 Tenango del Aire	234	6.22%	1,128	29.98%	1,279	34.00%	709	18.85%	5	0.13%	21	0.56%	225	5.98%	66	1.75%	0	0.00%	95	2.53%	3,762
91 Tenango del Valle	2,489	14.01%	7,524	42.36%	5,927	33.37%	1,149	6.47%	61	0.34%	85	0.48%	0	0.00%	0	0.00%	4	0.02%	523	2.94%	17,762
92 Teoloyucan	5,330	29.60%	4,668	25.92%	4,300	23.88%	1,072	5.95%	1,958	10.87%	0	0.00%	95	0.53%	0	0.00%	2	0.01%	583	3.24%	18,008
93 Teotihuacán	1,523	11.35%	4,431	33.03%	4,666	34.78%	436	3.25%	426	3.18%	1,441	10.74%	29	0.22%	136	1.01%	1	0.01%	328	2.44%	13,417
94 Tepetlaoxtoc	532	7.04%	3,097	41.00%	1,714	22.69%	1,926	25.50%	0	0.00%	33	0.44%	0	0.00%	52	0.69%	0	0.00%	199	2.63%	7,553
95 Tepetlixpa	277	5.16%	2,437	45.36%	1,914	35.62%	648	12.06%	0	0.00%	21	0.39%	0	0.00%	0	0.00%	3	0.06%	73	1.36%	5,373
96 Tepotzotlán	8,277	42.49%	7,431	38.15%	1,663	8.54%	800	4.11%	133	0.68%	0	0.00%	588	3.02%	208	1.07%	0	0.00%	379	1.95%	19,479
97 Tequixquiac	3,835	39.46%	4,354	44.80%	1,323	13.61%	62	0.64%	0	0.00%	0	0.00%	28	0.29%	0	0.00%	1	0.01%	115	1.18%	9,718
98 Texcaltitlán	388	6.89%	2,861	50.84%	2,073	36.83%	47	0.84%	0	0.00%	8	0.14%	22	0.39%	0	0.00%	1	0.02%	228	4.05%	5,628
99 Texcalacac	155	8.75%	871	49.18%	622	35.12%	6	0.34%	0	0.00%	1	0.06%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.06%	115	6.49%	1,771
100 Texcoco	7,259	14.83%	16,508	33.73%	18,865	38.55%	737	1.51%	1,042	2.13%	238	0.49%	605	1.24%	2,262	4.62%	20	0.04%	1,402	2.86%	48,938
101 Tezoyuca	1,911	26.20%	2,173	29.80%	1,483	20.33%	1,551	21.27%	0	0.00%	0	0.00%	67	0.92%	0	0.00%	3	0.04%	105	1.44%	7,293
102 Tianguistenco	6,729	40.50%	6,241	37.56%	2,575	15.50%	383	2.31%	0	0.00%	34	0.20%	0	0.00%	103	0.62%	1	0.01%	548	3.30%	16,614
103 Timilpan	2,417	39.93%	3,192	52.73%	230	3.80%	54	0.89%	0	0.00%	0	0.00%	16	0.26%	0	0.00%	4	0.07%	140	2.31%	6,053
104 Tlalmanalco	1,980	13.68%	4,855	33.54%	3,706	25.60%	188	1.30%	2,786	19.25%	0	0.00%	103	0.71%	347	2.40%	2	0.01%	508	3.51%	14,475
105 Tlalnepantla	109,124	54.66%	39,856	19.96%	38,200	19.13%	1,932	0.97%	2,913	1.46%	546	0.27%	676	0.34%	542	0.27%	691	0.35%	5,155	2.58%	199,635
106 Tlatlaya	246	1.75%	4,057	28.87%	5,330	37.93%	31	0.22%	3,926	27.94%	55	0.39%	1	0.01%	0	0.00%	3	0.02%	402	2.86%	14,051
107 Toluca	78,589	39.34%	75,783	37.94%	24,861	12.45%	6,695	3.35%	5,496	2.75%	991	0.50%	866	0.43%	1,083	0.54%	58	0.03%	5,343	2.67%	199,765
108 Tonatico	610	11.85%	2,060	40.01%	2,284	44.36%	22	0.43%	0	0.00%	3	0.06%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.04%	168	3.26%	5,149
109 Tultepec	6,878	29.85%	6,716	29.15%	7,658	33.24%	739	3.21%	103	0.45%	315	1.37%	72	0.31%	75	0.33%	1	0.00%	482	2.09%	23,039
110 Tultitlan	18,626	18.28%	33,802	33.18%	39,143	38.42%	5,535	5.43%	698	0.69%	919	0.90%	383	0.38%	328	0.32%	21	0.02%	2,416	2.37%	101,871
111 Valle De Bravo	8,531	40.06%	6,018	28.26%	4,087	19.19%	1,451	6.81%	42	0.20%	101	0.47%	3	0.01%	166	0.78%	1	0.00%	897	4.21%	21,297
112 Valle De Allende (Cómp. Supletorio)	3,518	26.61%	3,796	28.72%	2,696	20.39%	2,412	18.25%	0	0.00%	2	0.02%	48	0.36%	0	0.00%	13	0.10%	734	5.55%	13,219
113 Villa Del Carbón	4,444	31.70%	4,275	30.50%	1,078	7.69%	3,467	24.73%	67	0.48%	35	0.25%	60	0.43%	0	0.00%	0	0.00%	591	4.22%	14,017
114 Villa Guerrero	1,462	9.98%	4,550	31.05%	5,552	37.89%	1,661	11.34%	30	0.20%	74	0.51%	0	0.00%	748	5.10%	4	0.03%	572	3.90%	14,653
115 Villa Victoria	2,659	13.15%	12,257	60.62%	3,661	18.10%	566	2.80%	30	0.15%	59	0.29%	57	0.28%	26	0.13%	17	0.08%	889	4.40%	20,221
116 Xonacatlan	2,475	16.88%	3,509	23.93%	4,434	30.24%	3,363	22.94%	0	0.00%	21	0.14%	39	0.27%	472	3.22%	4	0.03%	346	2.36%	14,663
117 Zacazonapan	787	46.43%	570	33.63%	287	16.93%	13	0.77%	0	0.00%	5	0.29%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	33	1.95%	1,695
118 Zacualpan (Cómp. Supletorio)	1,086	20.09%	1,235	22.84%	852	15.76%	102	1.89%	27	0.50%	22	0.41%	740	13.69%	1,112	20.57%	2	0.04%	228	4.22%	5,406
119 Zinacantepec	7,115	20.95%	11,821	34.81%	2,107	6.20%		30.26%	700	2.06%	5	0.01%	343	1.01%	418	1.23%	2	0.01%	1,174	3.46%	33,960
120 Zumpahuacán	1,312	26.25%	1,932	38.65%	1,308	26.17%	36	0.72%	0	0.00%	12	0.24%	146	2.92%	0	0.00%	0	0.00%	253	5.06%	4,999
121 Zumpango	6,051	22.15%	15,139	55.42%	4,684	17.15%	377	1.38%	0	0.00%	0	0.00%	163	0.60%	253	0.93%	2	0.01%	646	2.37%	27,315
122 Valle de Chalco Solidaridad	8,374	11.30%	20,276	27.37%	38,243	51.62%	1,721	2.32%	1,454	1.96%	413	0.56%	230	0.31%	203	0.27%	36	0.05%	3,131	4.23%	74,081
123 Luvianos	557	6.78%	3,308	40.29%	3,766	45.87%	111	1.35%	169	2.06%	0	0.00%	0	0.00%	55	0.67%	3	0.04%	242	2.95%	8,211
124 San Jose del Rincón	3,099	23.02%	5,238	38.90%	1,226	9.11%	398	2.96%	21	0.16%	1,950	14.48%	0	0.00%	409	3.04%	4	0.03%	1,120	8.32%	13,465

Resultados Electorales Distritales

Municipio	PAN		APT (PRI -PVEM)		PRD		PT		C		PSN		PAS		PACEM		NO REG.		VOTOS NULOS		TOTAL
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%	
Total	1,000,509	28.67%	1,215,432	34.83%	828,495	23.74%	147,835	4.24%	94,900	2.72%	30,822	0.88%	30,479	0.87%	38,881	1.11%	1,646	0.05%	100,603	2.88%	3,489,602
1 Toluca	39,495	42.52%	33,235	35.78%	10,758	11.58%	3,054	3.29%	2,122	2.28%	478	0.51%	396	0.43%	720	0.78%	49	0.05%	2,577	2.77%	92,884
2 Toluca	41,053	38.26%	42,975	40.05%	11,498	10.72%	3,078	2.87%	3,510	3.27%	502	0.47%	443	0.41%	778	0.73%	26	0.02%	3,433	3.20%	107,296
3 Temoaya	9,367	13.29%	26,440	37.52%	17,808	25.27%	11,830	16.79%	1,801	2.56%	247	0.35%	202	0.29%	425	0.60%	13	0.02%	2,335	3.31%	70,468
4 Lerma	16,349	23.46%	26,394	37.88%	14,365	20.62%	4,193	6.02%	1,278	1.83%	2,252	3.23%	1,893	2.72%	1,148	1.65%	11	0.02%	1,797	2.58%	69,680
5 Tenango del Valle	9,050	20.87%	18,616	42.93%	9,561	22.05%	2,950	6.80%	254	0.59%	1,354	3.12%	81	0.19%	145	0.33%	33	0.08%	1,321	3.05%	43,365
6 Tianguistenco	8,245	26.49%	11,237	36.11%	8,452	27.16%	1,637	5.26%	382	1.23%	53	0.17%	44	0.14%	155	0.50%	1	0.00%	914	2.94%	31,120
7 Tenancingo	14,544	31.48%	17,907	38.76%	8,826	19.10%	2,582	5.59%	55	0.12%	104	0.23%	270	0.58%	393	0.85%	18	0.04%	1,502	3.25%	46,201
8 Sultepec	9,587	26.72%	15,879	44.25%	6,229	17.36%	1,266	3.53%	85	0.24%	85	0.24%	734	2.05%	843	2.35%	5	0.01%	1,172	3.27%	35,885
9 Tejupilco	3,076	5.61%	20,454	37.27%	23,756	43.29%	593	1.08%	4,501	8.20%	124	0.23%	103	0.19%	294	0.54%	15	0.03%	1,958	3.57%	54,874
10 Valle de Bravo	11,016	22.59%	22,278	45.68%	9,777	20.05%	2,972	6.09%	140	0.29%	224	0.46%	105	0.22%	212	0.43%	31	0.06%	2,013	4.13%	48,768
11 Santo Tomas	5,489	18.54%	10,457	35.33%	10,143	34.27%	2,186	7.39%	18	0.06%	50	0.17%	59	0.20%	15	0.05%	9	0.03%	1,173	3.96%	29,599
12 El Oro	12,989	25.32%	19,397	37.81%	7,703	15.02%	866	1.69%	362	0.71%	3,279	6.39%	457	0.89%	2,448	4.77%	303	0.59%	3,497	6.82%	51,301
13 Atlacomulco	21,223	27.07%	41,065	52.39%	9,840	12.55%	2,131	2.72%	209	0.27%	243	0.31%	179	0.23%	201	0.26%	30	0.04%	3,267	4.17%	78,388
14 Jilotepec	16,030	36.19%	23,101	52.15%	2,382	5.38%	1,195	2.70%	48	0.11%	74	0.17%	112	0.25%	150	0.34%	8	0.02%	1,195	2.70%	44,295
15 Ixtlahuaca	12,696	19.36%	28,046	42.78%	4,125	6.29%	634	0.97%	16,072	24.51%	287	0.44%	282	0.43%	350	0.53%	22	0.03%	3,052	4.65%	65,566
16 Atizapan de Zaragoza	50,442	44.43%	34,342	30.25%	18,641	16.42%	1,482	1.31%	1,934	1.70%	529	0.47%	2,605	2.29%	745	0.66%	25	0.02%	2,776	2.45%	113,521
17 Huixquilucan	19,092	31.06%	20,679	33.64%	15,234	24.79%	1,185	1.93%	1,870	3.04%	290	0.47%	384	0.62%	1,276	2.08%	7	0.01%	1,447	2.35%	61,464
18 Tlalnepantla	59,992	57.54%	20,157	19.33%	18,163	17.42%	1,351	1.30%	1,308	1.25%	365	0.35%	354	0.34%	446	0.43%	16	0.02%	2,114	2.03%	104,266
19 Cuautitlan	22,429	30.87%	24,002	33.04%	16,107	22.17%	3,971	5.47%	3,144	4.33%	595	0.82%	258	0.36%	499	0.69%	21	0.03%	1,623	2.23%	72,649
20 Zumpango	16,024	22.50%	34,141	47.94%	16,362	22.98%	1,037	1.46%	783	1.10%	333	0.47%	508	0.71%	556	0.78%	10	0.01%	1,458	2.05%	71,212
21 Ecatepec	32,055	29.64%	39,667	36.68%	27,250	25.20%	2,236	2.07%	483	0.45%	870	0.80%	479	0.44%	1,629	1.51%	240	0.22%	3,241	3.00%	108,150
22 Ecatepec	31,756	31.64%	28,626	28.52%	31,408	31.29%	2,279	2.27%	788	0.79%	581	0.58%	569	0.57%	1,148	1.14%	16	0.02%	3,193	3.18%	100,364
23 Texcoco	12,520	14.87%	29,047	34.51%	26,134	31.04%	7,758	9.22%	2,356	2.80%	407	0.48%	1,127	1.34%	2,720	3.23%	14	0.02%	2,099	2.49%	84,182
24 Nezahualcoyotl	12,374	23.42%	13,958	26.42%	23,406	44.31%	466	0.88%	374	0.71%	265	0.50%	393	0.74%	398	0.75%	22	0.04%	1,173	2.22%	52,829
25 Nezahualcoyotl	7,849	12.95%	18,963	31.28%	29,291	48.32%	931	1.54%	1,031	1.70%	286	0.47%	285	0.47%	271	0.45%	14	0.02%	1,696	2.80%	60,617
26 Nezahualcoyotl	9,515	17.43%	14,229	26.06%	26,834	49.14%	601	1.10%	1,051	1.92%	233	0.43%	335	0.61%	276	0.51%	24	0.04%	1,507	2.76%	54,605
27 Chalco	20,348	14.74%	47,701	34.55%	51,742	37.48%	5,542	4.01%	3,817	2.76%	745	0.54%	2,237	1.62%	885	0.64%	43	0.03%	5,007	3.63%	138,067
28 Amecameca	10,160	17.69%	17,129	29.83%	17,764	30.93%	2,930	5.10%	2,729	4.75%	216	0.38%	2,361	4.11%	1,929	3.36%	41	0.07%	2,166	3.77%	57,425
29 Naucalpan	44,194	41.93%	32,578	30.91%	19,410	18.41%	1,121	1.06%	1,255	1.19%	439	0.42%	1,964	1.86%	1,659	1.57%	22	0.02%	2,763	2.62%	105,405
30 Naucalpan	50,848	49.90%	27,178	26.67%	14,482	14.21%	1,020	1.00%	1,732	1.70%	435	0.43%	1,532	1.50%	2,203	2.16%	233	0.23%	2,245	2.20%	101,908
31 La Paz	12,282	9.57%	53,734	41.87%	28,517	22.22%	9,844	7.67%	16,045	12.50%	1,406	1.10%	884	0.69%	1,395	1.09%	51	0.04%	4,173	3.25%	128,331
32 Nezahualcoyotl	9,186	13.96%	17,549	26.66%	34,185	51.94%	967	1.47%	1,066	1.62%	299	0.45%	376	0.57%	377	0.57%	18	0.03%	1,798	2.73%	65,821
33 Ecatepec	38,443	32.93%	45,871	39.29%	24,125	20.66%	1,433	1.23%	1,409	1.21%	744	0.64%	761	0.65%	1,288	1.10%	26	0.02%	2,658	2.28%	116,758
34 Ixtapan de la Sal	9,009	22.81%	16,299	41.27%	7,854	19.89%	3,453	8.74%	83	0.21%	110	0.28%	134	0.34%	1,093	2.77%	6	0.02%	1,450	3.67%	39,491
35 Metepec	22,310	31.85%	21,470	30.65%	4,826	6.89%	13,284	18.96%	1,463	2.09%	4,173	5.96%	399	0.57%	523	0.75%	7	0.01%	1,597	2.28%	70,052
36 Villa del Carbón	21,763	36.12%	20,744	34.43%	4,169	6.92%	4,603	7.64%	5,305	8.80%	121	0.20%	1,636	2.72%	333	0.55%	0	0.00%	1,581	2.62%	60,255
37 Tlalnepantla	45,119	48.11%	22,750	24.26%	19,575	20.87%	757	0.81%	2,143	2.29%	306	0.33%	356	0.38%	259	0.28%	29	0.03%	2,482	2.65%	93,776
38 Coacalco	46,123	27.05%	57,161	33.52%	48,940	28.70%	7,876	4.62%	1,839	1.08%	2,428	1.42%	943	0.55%	1,097	0.64%	26	0.02%	4,104	2.41%	170,537
39 Otumba	17,021	24.33%	24,718	35.33%	18,583	26.56%	1,896	2.71%	1,799	2.57%	1,551	2.22%	179	0.26%	2,338	3.34%	26	0.04%	1,851	2.65%	69,962
40 Ixtapaluca	11,531	13.10%	34,440	39.14%	35,007	39.78%	1,720	1.95%	846	0.96%	314	0.36%	688	0.78%	931	1.06%	35	0.04%	2,488	2.83%	88,000
41 Nezahualcoyotl	6,719	11.41%	15,316	26.02%	32,660	55.48%	717	1.22%	702	1.19%	305	0.52%	340	0.58%	589	1.00%	14	0.02%	1,504	2.55%	58,866
42 Ecatepec	25,561	28.38%	27,806	30.87%	29,701	32.97%	1,577	1.75%	751	0.83%	589	0.65%	486	0.54%	1,653	1.83%	38	0.04%	1,920	2.13%	90,082
43 Cuautitlan Izcalli	56,602	45.46%	39,616	31.82%	15,729	12.63%	5,715	4.59%	1,344	1.08%	970	0.78%	1,412	1.13%	674	0.54%	35	0.03%	2,408	1.93%	124,505
44 Nicolas Romero	37,311	42.30%	31,535	35.75%	6,974	7.91%	3,758	4.26%	3,742	4.24%	1,201	1.36%	635	0.72%	783	0.89%	11	0.01%	2,265	2.57%	88,215
45 Zinacantepec	11,722	17.09%	26,545	38.70%	10,199	14.87%	15,158	22.10%	871	1.27%	360	0.52%	499	0.73%	631	0.92%	2	0.00%	2,610	3.80%	68,597

Fidel Velasco Gordillo

Gestión pública y *governance**

Reseña elabora por:
Leobardo Ruiz Alanís

El libro de José Juan Sánchez titulado: Gestión Pública y Governance, nos lleva a reflexionar etimológica, teórica y prácticamente en el término de gestión pública; sin embargo, el trabajo investigativo realizado por del autor no queda tan solo en el plano de la descripción e historicidad, sino que pretende ligar la Gestión Pública con el término: *governance,* pues afirma: *La propuesta de esta investigación es que la Gestión Pública debe reconocer como propios los conocimientos y contenidos de la Governance, con el propósito de mejorar su nivel de credibilidad, aceptación, legitimidad y capacidad de respuesta ante la sociedad.*[1]

Así mismo, el autor prevé que: de no lograr dicha concordancia, la gestión pública será tratada simplemente como una moda pasajera dentro de la administración pública, sin argumentos ni contenidos teóricos para concebirla, fortalecerla y mantenerla.

El objeto primordial de este trabajo es estudiar y analizar la naturaleza y contenido de la voz gestión pública, tanto en su dimensión teórica como en su ejercicio práctico[2] por medio de reconocer y definir la trayectoria histórica del término: *management, donde el autor concluye lo*

**SÁNCHEZ González, José Juan, Gestión Pública y Governance, Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas y teórico-prácticas), Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2002, 484 pp.*
[1]*Ibid.* p. 20
[2]*Ibid.* p. 17

siguiente: hay muchos management, parcialmente complementarios, pero contradictorios.

En las propias palabras del autor: […] *el 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.*[3]

Por otro lado, el autor expone la necesidad de recuperar la naturaleza "política" del término gestión pública: *La gestión pública también es una gestión política en la medida que debe lograr los consensos y acuerdos necesarios para alcanzar el interés público.*[4]

Además, evita el error de asociar la gestión pública con la Nueva Gestión Pública (New Public Management), mismas que tienen como semejanza el derivarse del vocablo anglosajón de *management;* sin embargo, la orientación de estas es diferente. Para ello, el autor sustenta varias limitaciones por parte de la Nueva Gestión Pública, sin mostrarse favorable a ésta, pues argumenta: *no todo se puede resolver mediante el recurso de la gerencia.*

En el mismo tenor, el autor reconoce la vigencia del modelo burocrático y sugiere que con la *creación de servicios civiles, con la capacidad de ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar, innovar, promover valores éticos públicos y manejar el cambio; [es parte de] una opción mayor para mejorar la gestión pública contemporánea.*[5]

[3]*Ibid.* pp. 67-68
[4]*Ibid.* p. 176
[5]*Ibid.* p. 184

Dentro del bagaje práctico, el autor ofrece, en el capítulo IV, los beneficios de la administración comparada, es decir, reúne recursos metodológicos y prácticos para mostrar que la gestión pública es considerada en varias dimensiones, por ejemplo: la visión de la gestión pública por parte de la OCDE y del CLAD, así como en cuatro modelos: *el anglosajón, el europeo continental, el modelo europeo septentrional y el modelo característico en los países en transición.*

José Juan Sánchez parte de la premisa según la cual la Nueva Gestión Pública se concibió en el contexto de las economías desarrolladas; en un medio cultural y económico distinto al de los países latinoamericanos.

La orientación empírica de estas tenencias es abrumadora. Desde los estudios de "casos exitosos" que no es posible reproducirlos fuera del lugar donde ocurren, hasta los modelos de gestión pública surgidos en países anglosajones que no se entienden sino se conoce el contexto donde han surgido y desarrollado. Valdría la pena seguir la recomendación de José Juan Sánchez quien sugiere leer el libro de Barry Bozeman,[6] como "una de las pocas obras que asumen la categoría "gestión pública" -en su traducción de public management- de manera seria y reflexiva, debido a que reconoce sus alcances, aunque también asume sus limitaciones particulares".[7]

[6]BOZEMAN, Barry, *La gestión pública, su situación actual,* México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1999.
[7]SÁNCHEZ González, José Juan. *Op. Cit.,* p. 118.

Governace y gestión pública

Otro de los ejes claves de este libro, ya mencionado al inicio de la presente reseña, es el de governance, para fortalecer la naturaleza política-administrativa del término gestión pública.

La governance contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. Mientras que la gestión pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la governance intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno. Por ello, la gestión pública requiere del ingrediente político para alcanzar los objetivos previamente establecidos.[8]

A través de la diversidad de traducciones de la voz de governance, el autor sustenta cada una de ellas, argumentándolas y contrastándolas; concluyendo, finalmente, opta por su traducción en español: governanza; que es diferente al término y concepto de gobernabilidad, goverment, gobernación, capacidad de gobierno y buen gobierno. Al mismo tiempo, José Juan Sánchez, afirma que este término de *governance* también implica una complejidad para su propia definición.

Finalmente, el autor reitera el compromiso teórico por recuperar el sentido primigenio de la gestión pública: su naturaleza política que debe estar en toda gestión pública, pretendiendo realizarlo a través de su "publificación"; es decir, tomando como referencia el concepto de interés público. Su esfuerzo, por lograr lo anterior, se encuentra expresado en el capítulo VI del libro. Al mismo tiempo el autor sugiere que la gestión pública tiene potencial de desarrollo en otros campos como son: los definidos como

[8]*Ibid*. p. 368

gestión ética, gestión estratégica, gestión intergubernamental, gestión de recursos humanos y gestión del conocimiento.

Se puede considerar que una de las aportaciones de esta obra es que permite superar el dilema consistente en definir la corriente de pensamiento o de enfoque correcto entre las siguientes opciones: Gestión Pública, Administración Pública, Nueva Gestión Pública (New Public Management) y Gerencia Pública. A partir de la lectura de la obra, se visualiza que son diversas perspectivas para hurgar sobre el fenómeno llamado burocracia gubernamental. De esta forma se puede deducir que se trata de propuestas en buena medida orientadas por los deseos preconcebidos por los correspondientes autores que de esta manera orientan sus líneas de investigación; en estas condiciones, la veracidad o pertinencia de cada una de ellas, están en función de la perspectiva teórica o práctica que tienen.

La advertencia del autor en el sentido de que la gestión pública no alcanza la categoría de ciencia resulta pertinente para aquilatar su importancia; por tanto, la considera como una orientación del objeto de estudio de la administración pública.

El libro permite analizar el carácter limitado y por tanto falso de las críticas de autores como Osborne y Gaebler por un lado y Barzelay por el otro. En el caso de los dos primeros cuando pretenden reinventar el gobierno substituyendo su carácter político por la lógica empresarial, lo cual no es más que una ilusión para lo que no se requiere sino emplear el sentido común para advertir su carencia de rigor científico. En el caso del segundo, pretende haber descubierto el modelo postburocrático substituyendo “la

legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad aún más impersonal, la del mercado y su lógica".[9]

Considerando el rezago que usualmente hay en nuestro país respecto a los temas de actualidad en los países de mayor avance; la afirmación de José Juan Sánchez según la cual "la Nueva Gestión Pública[10] es una moda pasajera que ya forma parte del cementerio de enfoques dentro de la administración pública" no parece exagerada. En efecto, hay otros indicios que concuerdan con esta aseveración tan contundente. Basta reconocer que la ola privatizadora de las funciones del gobierno ya se ha terminado y no es enarbolada como antes por distintos partidos políticos. Ahora solo queda como mercancía de exportación hacia los países "emergentes" que tienen que aceptar estas condiciones a cambio de préstamos internacionales.

Por otra parte cuando el autor se refiere a Francisco Longo y Koldo Echeverría aprovecha sus conclusiones según las cuales, en América Latina, la aceptación e implementación de la nueva gestión pública se contrapone a intereses, sistemas de poder y de cultura dando lugar a transformaciones que finalmente resultan un "[…] remedio peor que la enfermedad":[11] Por otro lado, agrega que aplicar esta orientación práctica de la gestión no puede ser suficiente cuando se hace en forma mecánica, sino que debe ser de manera innovadora y agrega que se debe tener presente que las necesidades de transformación del Estado no pueden ser atendidos mediante el recurso de la gerencia por causa de su carácter tan limitado, sino por otros medios apropiados al tipo de tarea que se trate.

[9] *Ibid.* p. 115.
[10] *Ibid.* p. 454.
[11] *Ibid.* p. 153.

En suma, se trata de una obra indispensable para asignaturas relativas al estudio de la Teoría de la Administración Pública de licenciatura y el prosgrado. El amplio panorama de conceptos y enfoques a partir del estudio de los autores más recientes, ayuda a los estudiantes y estudiosos de estas materias a ponerse al día en esta vital área del conocimiento de la vida pública.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1.-Los ensayos deberá abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*

- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2.-Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3.- Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4.-Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5.-Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6.-La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7.-Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8.-Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos)

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9.- Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10.- Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11.-El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12.-El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

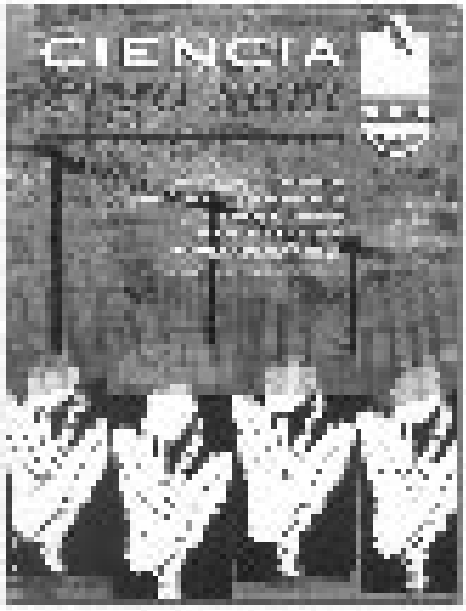
13.-Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

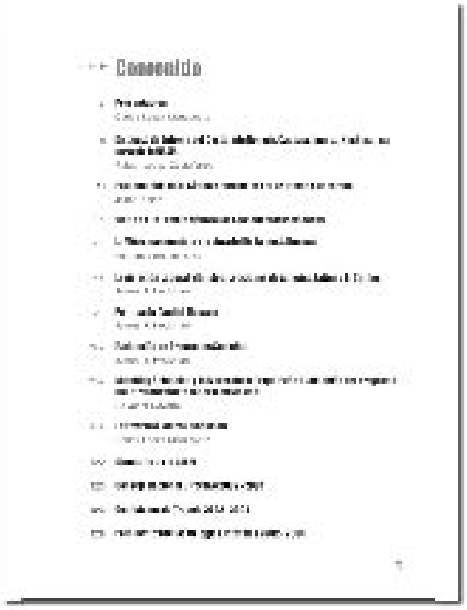
Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
miglesias@iapem.org.mx



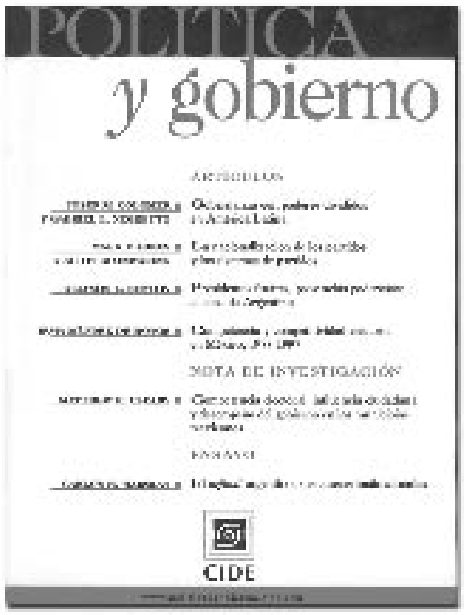
ergo_suma@coatepec.uaemex.mx

ergo_suma@coatepec.uaemex.mx

Premio Nobel
de Economía en el
Colegio Nacional
de Economistas y la
Universidad Autónoma
del Estado de México
EL ECONOMISTA
mexicano


Contenido

www.cide.edu



www.politicaygobierno.org.mx