

ISSN 0187-8484

REVISTA

iapem

No. 45

Enero - Abril



Avances y Perspectivas de
la Administración Pública

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

EDICIÓN

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col . La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Tels. (017) **214 38 21 y 214 06 89**
Fax (017) 214 07 83

ISSN 0187-8484
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 y Hecha en Toluca, México. Julio de 2000

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores
y no expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial: Irma Patricia Vaca Suárez
Autor de la Obra: Me. Dolores Vaca Chávez
Obra de Portada: El misterio Inviolable las envuelve
Técnica Tintas

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO DE MÉXICO, A. C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1997 -2000**

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angula Gongora
Marisol del S. Arias Flores
Rolando Barrera Zapata
Ma, del Pilar Conzuelo Ferreyra
José Chanes Nieto
Jorge F. de la Vega Membrillo
Uriel Galicia Hernández
Armando Garduño Pérez
José Martínez Vilchis
Martha Patricia Rivera Pérez
Consejeros

Santiago G Velasco Monroy
Tesorero

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Secretario Ejecutivo

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

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 Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Florest
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Meto
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

INSTITUTO DE **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
DEL ESTADO DE MÉXICO, A. C.

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Norma Lizbeth Zenteno Escobar
Encargada de Difusión y Vinculación

Refugio González Valdés
Investigación

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Alejandro Martínez Mondragón
Encargado de Sistemas e Informática

Delegados Regionales

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

INSTITUTO DE **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
DEL ESTADO **DE MÉXICO, A. C.**

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto

Rodolfo Jiménez Guzmán

Eugenio Martínez Gutiérrez

Julián Sálazar Medina

Ricardo Uvalle Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdés

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA <i>José Juan Sánchez González</i>	15
LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <i>Juan José Sanabria López</i>	35
ESTUDIO INICIAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <i>Ramón Cuevas Martínez</i>	79
GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <i>Juan Carlos Villarreal Martínez</i>	99
LA PLANEACIÓN DEL SECTOR SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL. UN ESTUDIO COMPARATIVO <i>Juan Miguel Morales Gómez</i>	129
INFRAESTRUCTURA PÚBLICA LOCAL Y FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO. PERSPECTIVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO <i>Marcos Hernández Rojo</i>	179
BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN MUNICIPAL <i>Alfonso Arana Martínez</i>	209

PRESENTACIÓN

Los últimos años han sido testigos de transformaciones radicales en gran parte de los países, tanto en las relaciones entre el Estado y la sociedad como en los patrones de organización económica y política. Fenómenos como la desregulación y la apertura de mercados, el ajuste del Estado y de la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de numerosas empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa, la integración regional y la globalización económica, han redefinido los roles tradicionales del Estado -sobre todo sus funciones benefactoras y empresariales-, replanteando a la vez el papel del mercado, de las empresas privadas y de la propia sociedad.

Actualmente, en los inicios de un nuevo siglo, la ciudadanía espera, mejor aún, exige una administración pública de excelencia y con profunda vocación de servir bien a la población; para convencerse de que el gobierno está en condiciones de proteger sus intereses en un entorno nacional e internacional más competitivo.

La administración pública se desenvuelve y desenvolverá en realidades cada vez más turbulentas y complejas que dan vida a la fase de la posmodernidad. Por lo tanto, debe considerar y afrontar situaciones tales como, las recurrentes crisis económicas, la globalización, la interdependencia y la incertidumbre. Debe contribuir, en el marco de la reforma del Estado, a realizar con eficacia, la actividad gubernamental; dar cabida a las crecientes manifestaciones de participación ciudadana en la gestión pública; hacer próspero al país e impulsar la sociedad a estadios de desarrollo más justos, económica, política y socialmente.

Reconocidos los límites de los esfuerzos de reforma en la administración pública de las dos últimas décadas, el siglo XXI se inaugura con un doble desafío. Por un parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz "Estadocéntrica" a una "sociocéntrica", donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una creciente eficacia. Por otra parte, aprovechar la oportunidad que ofrecen los nuevos desarrollos sobre la administración pública que se gestan en los últimos años, para pasar de un modelo burocrático a uno posburocrático, donde el enfoque sea público, no solamente gubernamental o de mercado.

Frente a realidades inéditas, internas y externas, la administración pública federal estatal y municipal, precisa aumentar significativamente su efectividad social; incorporar novedosas tecnologías administrativas y de gestión; profesionalizar constantemente a todos los servidores públicos; introducir la figura de la rendición de cuentas; promover una cultura de la calidad y la innovación en la búsqueda de lograr los objetivos de las políticas públicas; superar la insatisfactoria relación entre costos y resultados en la producción de bienes o prestación de servicios públicos; utilizar óptimamente los recursos disponibles y adaptarse a las nuevas circunstancias, definiendo claramente sus fines y evaluando sus resultados.

Una administración pública eficaz, previsorá en vez de reactiva, racional y oportuna en el cumplimiento de sus cometidos, constituye la mejor garantía para un gobierno estable, fortalecido por una sociedad cada vez más organizada, participativa, responsable y comprometido con su propio mejoramiento social.

La administración pública, entonces, ha de afanarse por hacer mejor las cosas, con menos recursos y, sobre todo, de manera

distinta. Las instituciones y las actividades obsoletas deben ser rediseñadas o reemplazadas con aquellas que compaginen mejor con las realidades y demandas económicas y sociales y con los objetivos y responsabilidades del sistema democrático. Si la administración pública ha de seguir respondiendo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, el gobierno debe fomentar la instauración de organizaciones que se adapten y se reestructuren perpetuamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los ciudadanos, y que establezcan nuevas formas para enfrentarse al mundo en transición. El gobierno debe estar dispuesto a aprender y a crear o rediseñar los medios para hacerlo.

Confiamos que los trabajos publicados en este número, propicien la reflexión e investigación teórica y práctica de la administración pública, para afrontar realidades cambiantes, complejas e inciertas; responder con flexibilidad y oportunidad a las necesidades y cambios que vive y demanda la sociedad; incrementar el bienestar social y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Lic. Samuel Espejel Díaz González
Presidente del /APEM

LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

José Juan Sánchez González

El enfoque de calidad es una de las mayores transformaciones al interior de la gestión pública contemporánea. La calidad no puede ser interpretada como un paradigma administrativo que resuelva la mayoría de las cuestiones centrales de los gobiernos. Sin embargo, contribuye a enfatizar parte de sus preocupaciones fundamentales: eficiencia, eficacia, resultados, enfoque al usuario (cliente), flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.

En este documento se aborda el tema de la gestión pública en su naturaleza práctica. El nivel teórico de la Gestión Pública, ya fue tratado en otro momento, por lo que aquí continuaremos con la costumbre de referirnos en minúscula a la actividad (gestión pública) y en mayúscula al estudio de dicha actividad (Gestión Pública).¹

¹ Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México actualmente es Director de Proyectos y Modernización en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal-

¹ Sánchez González, José Juan. La Gestión Pública una aproximación teórica y práctica, *Mimeo*, 2000. (Próxima publicación) A manera introductoria, diremos que en el plano teórico, la Gestión Pública enfrenta al menos, tres grandes dilemas- 1) su definición: 2) su origen y 3) su pretendido carácter científico mediante el método del análisis de casos Por lo que corresponde a la definición de Gestión Pública se encuentra precedido de otros conceptos que le dan su origen, el *public management* y la gerencia pública. Para algunos estudiosos se puede usar indistintamente la palabra Gerencia Pública y Gestión Pública. Por lo que corresponde al origen de la gestión pública como paradigma teórico, existe la misma confusión. Barry Bozeman señala que ' Los oxígenos de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la *evolución institucional* mas que del *desarrollo intelectual* Por último, del pretendido carácter científico de la gestión pública sus propios representantes tienen serias dudas al respecto. Rainey prefiere no profundizar en torno a la supuesta teoría de la gestión pública. Laurence Lynn Jr. intenta conciliar práctica y teoría, al afirmar que la utilidad de que los administradores públicos recurran a la teoría es esencial para la fijación de adecuadas políticas públicas. Por su parte, para James L. Perry la teoría de la gestión pública debe propiciar generalizaciones útiles y prácticas" para que los administradores públicos las pongan en práctica Asimismo, Lee Frost-Kumpf y Barton Wechsler sostienen que las teorías de la gestión pública no deberían estar separadas de la práctica y de

El ensayo se compone de tres apartados. En primer lugar, se analiza la transformación de la gestión pública tradicional por una gestión pública de *resultados* con una orientación al cliente, calidad en el servicio, medición de resultados y de desempeño, rendición de cuentas y estándares de servicio. En segundo lugar, se describen los casos más representativos donde el enfoque de calidad ha sido implementado: Gran Bretaña, Francia, Australia y Portugal. A partir de este análisis comparativo, en un tercer momento, se sostiene una polémica en torno a los alcances y limitaciones de la calidad en la gestión pública contemporánea.

1. La transformación de la gestión **pública contemporánea**

En la actualidad existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo postburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados.' Esta transformación es más evidente en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) que están realizando políticas públicas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios

su teoría, aunque reconocen que no han logrado crear categorías, clasificar pensamiento, observaciones y experiencias vitales bajo el rubro de la gestión pública. En suma, para los estudiosos de la Gestión Pública el riesgo es que solo sean un conjunto de investigaciones bajo un objeto de estudio común, aunque no se haya construido una disciplina que los integre y sintetice.

2 *Ibid. p.* 16. 'En cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural⁹ la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas¹¹ la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales'.

públicos.¹ Entre sus conclusiones más representativas se encuentran las siguientes:

- Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar posibilidades nuevas, usando y reutilizando los recursos de una manera más rápida y flexible.
- Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de *resultados*.
- El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.
- La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para tener éxito en un mercado internacional cada vez más competitivo.
- Los cambios demográficos y la evolución económica y social conducen a la ampliación de la gama de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que, paralelamente el ciudadano exige tener mayor peso en el campo de las decisiones y en las acciones gubernamentales.

En este contexto, el desafío de la gestión pública contemporánea es afrontar el siglo XXI con la renovación de sus instituciones. Para el Comité de Gestión Pública de la OCDE, si el sector público pretende seguir siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas usando menos

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid. 1997.

recursos, obteniendo mayores resultados y actuando de otra manera, que como lo hacía en la gestión pública tradicional.'

Aunque se reconoce que no existe un modelo de reforma ideal, así como una solución adecuada para cada país, la nueva gestión pública persigue los siguientes objetivos: 1) prestar una mayor atención a los resultados; 2) obtener una mejor relación calidad/precio; 3) transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; 4) una responsabilidad y un control fortalecidos; 5) una orientación hacia el cliente y el servicio; 6) una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; 7) introducir la competencia y otros elementos de mercado, y 8) modificar las relaciones con los otros niveles administrativos,

Para la nueva gestión pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el usuario (cliente). Algunos países han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario,' Como ejemplos se tienen: la Carta para Usuarios de Servicios Públicos en Bélgica (1992), Iniciativa de Normas de Servicio en Canadá (1992), Carta de Servicios Públicos en Francia (1992), La Carta de Calidad en los Servicios Públicos en Portugal (1993), el Observatorio de la Calidad en España (1992) y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991), que se caracterizan por asegurar que todo servicio público desarrolle, verifique y publique normas para la prestación de

Ibid. pp. 35-36.

p

Haywood, Stuart y Rodrigues, Je I., "Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública, en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* INAP-F.C.E., México, 1994. p 195.

servicios. La gestión pública está dirigida a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado.⁶

Para Shand la nueva gestión pública se encuentra dirigida hacia cambios macro y micro .⁷ Mientras que en los cambios macro (privatización y concesiones) afectan de manera directa la operación y funcionamiento del gobierno, los cambios macro (calidad y enfoque al cliente) se producen en el interior del aparato gubernamental y pretenden mejorar la gestión pública. Por ello, para fomentar una cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. En algunos países desarrollados, se delegan las decisiones sobre asignación de recursos en los Ministerios y Agencias ejecutivas. El objetivo consiste en estimular a los gerentes para que se dediquen más a los resultados, concediéndoles más flexibilidad y autonomía

⁶ Este tipo de gestión pública tiene los siguientes rasgos a) orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público; b) sustituye formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto mayor de gestión descentralizada; c) explora nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación, etc.); d) busca la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público y e) refuerza las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado.

⁷ Shand, David. "La Nueva Gestión Pública; Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública (RAP)* núm. 91. INAP México 1996 pp 80-84- Entre los cambios macro están la privatización y las concesiones que reducen el tamaño del sector público (Reino Unido), así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministros (Reino Unido y Nueva Zelanda)- Mientras que entre los cambios *micro*, pueden mencionarse a) enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio; b) el remplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas en un medio que descentralice la gestión pública; c) flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público; d) nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff; e) el uso de mecanismos para mejorar cuestiones como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado; f) incentivos para mejorar el desempeño que permita a las organizaciones conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño; g) el fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno y h) mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar resultados

en el uso de los recursos, tanto financieros como humanos. Otra medida central es la desconcentración, basada en una mayor exigencia de resultados y en una mayor responsabilidad, lo cual ha resultado ser una opción exitosa en países miembros de la OCDE. Permite incrementar las facultades y la responsabilidad de los gerentes y contribuye a concentrar más la atención en los resultados, al tiempo que incentiva un mejor uso de los recursos.

Otro aspecto fundamental en la gestión pública contemporánea es su vinculación con la gestión ética. En las administraciones públicas los objetivos de las tres "E", economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero los países están dando mayor prioridad a una cuarta "E": la ética.⁷ El comportamiento correcto y honesto ha sido siempre una condición *sine qua non* para una buena administración pública. Se sostiene que las reformas de la gestión pública y la confianza general en la administración pública dependerán de ello, lo que hace necesario el establecimiento de una infraestructura ética sólida y eficaz.⁸

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, con mayor énfasis hacia el exterior que hacia el interior, constituye otro de los ejes de esta transformación de la gestión pública.⁹ Se busca lograr una mejor adaptación de los servicios a la demanda y mejorar la calidad. Asimismo, consultar a los clientes sobre sus necesidades, informarse de sus reacciones frente a los servicios prestados y otras formas de participación de los usuarios constituyen otro eje del cambio.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas* actuales. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991 p. 25.

⁸ Una infraestructura ética comprende: compromiso político marco legal eficaz: mecanismos eficaces de rendición de cuentas: códigos de conducta efectivos: actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios. *Ibid p. 7.*

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *La transformación de la gestión pública. op. cit.*, pp. 66-67.

2. El enfoque de calidad en Gran Bretaña, Francia, Australia y Portugal

El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte fundamental de la orientación general de las reformas en la administración del sector público que los países miembros de la OCDE están implementando, para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilizar a sus instituciones gubernamentales." Existe el consenso de que la orientación hacia la administración de reglas debe ser remplazada por una orientación hacia los resultados. de los cuales las necesidades del cliente son un aspecto importante."

Los orígenes de las iniciativas de calidad en el servicio tienen diversas causas. En algunos países surgieron por presiones presupuestales como factor determinante. En otros fue la insatisfacción general con los servicios del sector público, aunque algunos países tuvieron una combinación de ambos. Por ejemplo, en el Reino Unido la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En otros, como Canadá, fue iniciada y promovida por los servidores civiles. En otros países (Australia, Nueva Zelandia, Suecia) la administración y el personal de las organizaciones gubernamentales han iniciado mejoras en la calidad del servicio como parte de una transformación en la gestión pública.

En este contexto, la calidad de un servicio público comprende varios componentes -oportunidad, precisión, accesibilidad e idoneidad- que expresan valores de provisión del servicio y, que forman parte de la relación entre el proveedor y el cliente." Esos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Ciertos valores de alto nivel, por

Shand, David y Arnberg, Morten.' Exposición de Antecedentes". en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, DDF, 1997- p. 18- "Shand y Moden identifican siete dimensiones del cliente a saber. 1) beneficiario de prestaciones, 2) consumidor: 3) productor-consumidor: 4) usuario5) comprador, 6) contribuyente y 7) reglamentado.

" *Ibid.* p. 20

ejemplo imparcialidad y legalidad, probablemente tendrán prioridad si no es que ya forman parte de la prestación del servicio. Como tales, pueden complementarse como condiciones previas para proceder a abordar aspectos más gerenciales de la prestación del servicio como la oportunidad y la satisfacción del usuario en el contenido del servicio.

Por la limitación de espacio, sólo analizaremos el enfoque de calidad en algunos países como son Gran Bretaña, Francia, Australia y Portugal. Se trata de una revisión muy sucinta en la que se pretende destacar aquellos aspectos que nos parecen significativos en torno a la calidad y la gestión pública.

Gran **Bretaña**

En el Reino Unido, durante los años ochenta se implementaron programas de reforma del sector público con el objetivo de proporcionar mejores resultados contra el dinero gastado." La *Iniciativa de Administración Financiera* a principios de los años ochenta introdujo nuevos sistemas de administración financiera y presupuestarios con una importante delegación de presupuestos a gerentes locales. Asimismo, el programa de escrutinios de eficiencia "Rayner" (nombrado por Sir Derek Rayner, asesor del Primer Ministro) abordó los aspectos de la eficiencia y efectividad de las diferentes áreas de operación de los departamentos. Posteriormente, en 1988 se puso en marcha la siguiente etapa del Programa de Reformas que condujo a la creación de las 100 dependencias distintas para realizar, en un ambiente más autónomo, las operaciones ejecutivas que previamente eran sólo parte del trabajo general de los departamentos.

¹⁴ Tudon, Genie. **Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio Programa de Calidad en el Servicio Reino Unido**, en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta*, op. cit p. 67.

Además de buscar mayor eficiencia y eficacia en el sector público, el gobierno también trató de reducir el papel del Estado. El programa de privatización trasladó algunos servicios como el gas, agua y electricidad, totalmente al sector privado. Varios servicios que quedaron bajo la responsabilidad del gobierno también fueron contratados con proveedores privados cuando éstos ofrecieron un mejor valor por el dinero bajo el Programa de Oferta Competitiva Obligatoria.

Posteriormente fue impulsada la Carta del Ciudadano que inició su operación en julio de 1991, que entre sus objetivos se encuentra hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la gente común. El Primer Ministro señaló "la Carta del Ciudadano pretende dar mayor poder al ciudadano. Esto no es una receta para que haya más acción del Estado, sino una afirmación de la creencia del gobierno en el derecho de los ciudadanos de ser informados y de escoger por ellos mismos".

A pesar de que se han logrado una gran cantidad de mejoras en la mayoría de las áreas del servicio público británico, existe escepticismo en relación con la Carta del Ciudadano, tanto entre algunos funcionarios, el público y los medios de comunicación. Esto se debe a que algunos de los medios utilizados para mejorar la prestación de los servicios públicos.. como la privatización y la prueba del mercado son instrumentos controvertidos en sí mismos. También las normas iniciales establecidas en las cartas constitucionales, aunque realistas en términos de lo que se podría haber logrado, no satisfacen las expectativas de los clientes.

Francia

A partir de 1978, los esfuerzos por modernizar el gobierno en Francia se centraron en las reformas que favorecían a los

usuarios de los servicios públicos. A mediados de los ochenta, en ese país inicio el nacimiento de un movimiento para mejorar la calidad en el gobierno.^{1e} Se fomentó la creación de círculos de calidad diseñados para permitir a todas las categorías- de funcionarios públicos proponer y participar en esfuerzos concretos para mejorar su trabajo, al tiempo que se emprendió una estrategia más amplia para cumplir con las expectativas de los usuarios, quienes tienen derecho y la obligación de exigir un servicio adecuado. Los círculos de calidad pueden considerarse como el primer paso en las iniciativas de calidad en el servicio implementado en Francia.

Las medidas de calidad implementadas por el gobierno francés fueron: 1) proyectos por dependencia; 2) los Centros de Responsabilidad; 3) motivación a los funcionarios públicos, 4) cartas de servicio público; 5) transparencia; 6) simplificación y 7) delegación de facultades. Los proyectos por dependencia contribuyen a reafirmar los valores fundamentales de las dependencias gubernamentales y a dejar clara la naturaleza de su misión. Al enfatizar los resultados, este enfoque ha introducido la eficiencia al interior de la dependencia a la vez que incrementa su disposición al cambio, favorecido por una globalización del presupuesto y por la delegación de facultades. Alcanzaron los 700 proyectos por dependencia.

Por otra parte, al inicio de 1994, había 207 Centros de Responsabilidad dando empleo a 100,000 servidores públicos. El principio rector de los centros de responsabilidad es usar contratos para introducir una mayor flexibilidad a las reglas que gobiernan el manejo de presupuesto, acompañado de una mayor flexibilidad administrativa. Estos centros han sido

" Pochard, Mar.,j Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio. la Situación en Francia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta op cit p.* 57. El primer esfuerzo público por fomentar la creación de círculos de calidad en el gobierno frances data de marzo de 1985. La Agencia de Servicios Públicos Departamentales de Orne, el Fondo de Seguros de Atención Medica de Val de Marne, la Farmacia del hospital Central en París y la División de Telecomunicaciones Operativas en Angers emprendieron iniciativas de calidad de caracter local

utilizados también para rediseñar funcionalmente algunas dependencias del gobierno central incrementado a la vez la autonomía administrativa. Los Centros de Responsabilidad disponen el otorgamiento de recompensas compartidas en la forma de beneficios colectivos (establecimiento de cafeterias, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y viajes de investigación). Existe la llamada nueva bonificación indexada (la *Nouvelle Bonificatlon Indiciarie*- NBI) para los funcionarios públicos que ocupan puestos con responsabilidades especiales o que requieren de aptitudes técnicas especiales.

Por su parte, las Cartas de Servicio Público, adoptadas por el Consejo de Ministros en 1992, fueron diseñadas para hacer del usuario la parte central de cada dependencia pública y mejorar la calidad en el servicio. Para garantizar la transparencia y apertura fueron establecidos los tiempos límite y los procedimientos para apelar las decisiones (Decreto del 28 de noviembre de 1983), además de las acciones del Comité de Acceso a los Archivos Administrativos y por el Comité de Registros de Cómputo y de Libertad de Acceso.

En materia de simplificación el Comité para la Simplificación de los Procedimientos Administrativos (COSIFORM) y el Comité Regulador de la Codificación permitieron avances en este rubro. Por último, en lo relativo a la delegación de facultades tanto la Ley del 6 de febrero de 1972 relativa a la Estructura Territorial de la República y el Decreto del 1 ° de julio de 1992, constituyen una carta constitucional para la delegación de facultades, ha hecho d_ este principio ley común para regir la intervención del Estado. Cabe señalar que también en la experiencia francesa de calidad se ha puesto énfasis en un mejor recibimiento al cliente, así como en la medición y evaluación mediante el Consejo Científico de Evaluación, que estableció una metodología basada en indicadores de calidad e indicadores para medir la satisfacción del usuario

Australia

En el caso de Australia, debe hacerse una distinción entre el gobierno federal (el estado de la Comunidad Británica de Naciones) y los estados individuales. Sólo dos estados cuentan con Cartas de Ciudadano: Australia del Sur tiene su Carta del Ciudadano y Nueva Gales del Sur tiene una "Garantía de Servicio" con principios similares a la Carta Británica"

El movimiento de calidad en Australia es sorprendente, dado que no ha existido una directiva del gobierno central en esa materia. Los ministerios individuales (el Departamento de Seguridad Social, el Departamento de Empleo, Educación y Capacitación, el Departamento de Servicios Humanos y Salud y el Departamento de Defensa) han adoptado el enfoque de calidad en el servicio público. Algunos programas federales están también comprometidos con la calidad como el Programa de Normas de Acreditación para Servicios a la Comunidad y Servicios de Salud, quien acredita si los servicios de salud cumplen con las normas establecidas. A diferencia de otros países en donde la calidad apareció por primera vez en las empresas públicas que operaban en situaciones de mercado, en Australia la calidad echó raíces en actividades de índole social.

La calidad en Australia parece ser una obra hecha como un rompecabezas. Como en Francia, no existe un solo modelo: ciertos departamentos operan sobre la base del modelo británico, que cuenta con normas acerca de la prestación del servicio y miden su éxito a través de encuestas de satisfacción; otros departamentos tienen normas enfocadas a los resultados, se derivan directamente de los objetivos de la organización y se refieren a la calidad intrínseca o eficiencia de las actividades; y una tercera categoría de organización combina los anteriores

" Trosa, Sylvie. Estrategias de Calidad en Tres Países'. Francia, el Reino Unido y Australia', en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta...* op. cit. p. 321

Cuadro comparativo de experiencias de calidad

VAIS	DEFINICIÓN DE CALIDAD	RELACIONES CON EL PÚBLICO: CLIENTE	IMPLEMENTACIÓN
Rancla	La calidad técnica es intrínseca de producto, que obtiene mediante el conocimiento profesional y la experiencia de los servidores públicos.	Las estrategias de calidad se casaron desde el principio en la idea de que los clientes de los servicios públicos no son idénticos a los de una empresa. Los clientes de los servicios públicos no tienen un número limitado de siempre la posibilidad de elegir. Los clientes siempre son imi sino ayuda de manera indirecta. que a veces son grupos de presión para defender sus intereses.	Se favoreció un enfoque de hacia arriba depositando la confianza en la creatividad de las unidades de la finca del frente, imponiendo normas de los de calidad solamente para la administración. La administración central solo sesera y de manera indirecta.
Reino Unido	La calidad esta relacionada con lo que se presta al servicio. es decir. la calidad de las relaciones entre los servidores públicos y los clientes de calidad debe ser transparente. derecho a ser de las normas establecidas y los mecanismos de queja y reparación_	La calidad del servicio es satisfactoria, por lo que más centralizador, estando en el ejercicio de las funciones servicios públicos estaba controlado por un equipo de la administración central transparentes los servicios (Unidad de la Cada de Ciudadano) que definía el tipo de normas requeridas. La a las necesidades de los usuarios.	Se seleccionó un enfoque crítico de los el ejercicio de las funciones servicios públicos estaba controlado por un equipo de la administración central transparentes los servicios (Unidad de la Cada de Ciudadano) que definía el tipo de normas requeridas. La a las necesidades de los usuarios.
Australia	La calidad entiende tanto en el sentido francés como en el británico Las reformas australianas hacen énfasis citados" deseados, esto e el impacto real o efecto de los programas públicos.	Pretende conciliar ambos enfoques usando métodos de determinación de la calidad que hagan énfasis en la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.	Se combinaron ambas enfoques, solicitando a las dependencias que elaboraran normas, pero al mismo tiempo dejándolas que desarrollaran sus propias estrategias de calidad

Fuente Elaboración propia con las ideas de Sylvie Trosa, *op cd pp.* 299-301.

La experiencia de calidad francesa establece algunos puntos de partida: 1) un enfoque de calidad no puede lanzarse sin que exista un fuerte compromiso y participación de los administradores, quienes deber estar conscientes de que las propuestas tendrán repercusiones financieras para la organización; 2) en el sector público la calidad significa *una mayor preocupación sobre los procedimientos internos de trabajo, así como una mayor capacidad de respuesta a las expectativas y necesidades del cliente*; 3) los clientes de servicios públicos a menudo son grupos de presión cuyos intereses no son transparentes y en realidad no son seres individuales; 4) una contradicción fundamental es que la administración pública no puede funcionar sirviendo al interés propio de aquellos que pagan por ella (contribuyentes) sino que debe servir al interés público de todos los ciudadanos; 5) una actuación pública eficiente no necesariamente produce la satisfacción de todos los clientes (algunos grupos estarán satisfechos pero otros no) por lo que la satisfacción puede incluso favorecer a algunos grupos de presión.

A la pregunta de ¿cómo poder conciliar el enfoque de calidad y la tradición específica del servicio público francés? Trosa responde que es necesario definir a la calidad no tanto como voz del cliente "en contra" del servidor público, sino como posibilidad de crear relaciones más cercanas y duraderas entre los servidores públicos y los usuarios_20

Por su parte la experiencia británica, muestra que el enfoque de calidad tiene la ventaja de la simplicidad, lo que hizo posible en un corto tiempo obtener progresos susceptibles de ser medidos con relación a la calidad en el servicio público. Asimismo, el enfoque estuvo dominado por la preocupación por demostrar resultados, lo cual tuvo impacto sobre la veracidad y credibilidad de los objetivos establecidos. Por último, se afirma que la Carta del Ciudadano es más una Carta del Consumidor que de un ciudadano, por lo que se debería incluir la afirmación

20 Trosa, Sytvie op. cil. p. 307.

de los principios que debe respetar el servicio público (la noción de ciudadanía implica derechos pero también obligaciones).

Por último, la carencia de una directiva del gobierno australiano en torno al problema de la calidad enfrenta algunas cuestiones: el mejoramiento en el servicio prestado no es tratado como una ganancia en la eficiencia; la consecución de los objetivos de calidad no forman parte del criterio para el sistema colectivo de incentivos para el personal: alcanzar los objetivos de calidad no es un criterio individual de los administradores o del personal y no existe ninguna sanción si los objetivos de calidad no se logran.

En suma, las diferencias en énfasis entre los tres países están también estrechamente ligadas en torno a su concepto de Estado. El enfoque francés ilustra la perspectiva de que el Estado tiene prerrogativas concernientes al interés público general. Mientras que el enfoque británico ilustra el hecho de que es primordialmente un proveedor de servicios. La gestión pública contemporánea revela que esta distinción está perdiendo significado e importancia: muchas dependencias son a la vez prestadoras de servicios y realizan tareas de formulación e instrumentación de políticas y de gobierno.

4. A manera de Conclusión

Como puede inferirse existe una transformación de la gestión pública tradicional por una gestión pública de resultados con una orientación al cliente, calidad en el servicio, medición de resultados y de desempeño, así como rendición de cuentas. La gestión pública actual se encuentra en proceso de transformación a partir de la implementación de nuevas tendencias como el enfoque de calidad.

En este ensayo se sostiene que no existe un modelo de calidad único en los países de la OCDE. La calidad no sólo es percibida como la satisfacción del cliente (usuario) sino como

una nueva relación entre el sector público y sus usuarios. Esta percepción más global de la calidad puede aportar mayores resultados y beneficios para los ciudadanos. Los casos más representativos donde el enfoque de calidad ha sido puesto en marcha son Gran Bretaña, Francia, Australia y Portugal.

Otro aspecto que nos parece esencial resaltar, es el relativo a que el cliente no se presenta de manera individual. El cliente se agrupa en grupos de presión o organizaciones que los representa para defender sus intereses, por lo que la satisfacción del cliente, puede ser en algunos casos contraria al interés público general.

La calidad en la gestión pública actual no genera eficiencia y eficacia por si misma. Esta clase de gestión pública debe ir acompañada de una decidida política de descentralización, mayor autonomía a los gerentes públicos locales, un adecuado sistema de rendición de cuentas y mejoramiento en su sistema de incentivos personales.

Bibliografía

Arellano Gault, David. "De la administración pública a la gestión pública: cinco dilemas", en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte", en *Gestión y Política Pública vol. IV*, núm. 1. CIDE, México, primer semestre de 1995.

Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-F.C.E., México, 1998.

Bozeman, Barry (coord.). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio introductorio'. en Barry, Bozeman (coord.)- *La Gestión Pública. Su Situación Actual* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-F.C.E., México, 1998

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Publico*. INAP, México, 1997

Guerrero, Omar "El Management Público. una Torre de Baber, en Revista *Convergencia* núm. 17. UAEM, México, sept.-dic. 1998

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencia) al Estado Cívico-* Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff- Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado*. Una perspectiva *internacional*. INAP-F.C.E., México. 1994.

Kliksberg, Bernardo (compilador). "Gerencia Social, Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas en *Pobreza, un Tema Impostergable* F.C.E.- ON.U México, 1997.

Méndez, José Luis. "Estudio Introductorio en B. Guy Peters. *La Política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-F.C.E., México, 1999

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un *Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, DDF, 1997.

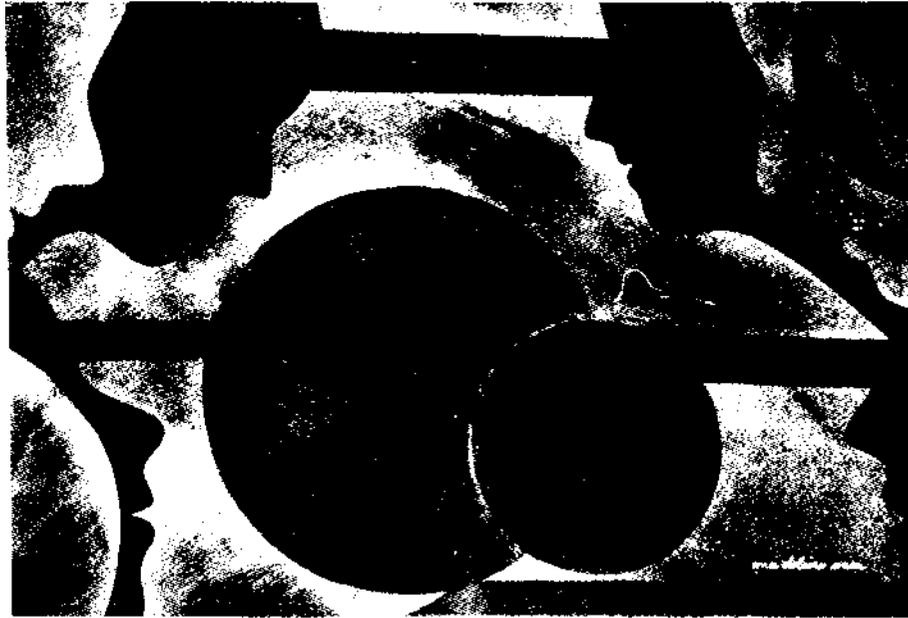
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCRE). La *transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. **Ministerio de la Presidencia**, Boletín **Oficial del Estado, Madrid**, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Ética en el Servicio Público* Cuestiones y prácticas actuales- Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

Shand, David. La Nueva Gestión Publica: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional en *Revista de Administración Pública (RAP)* núm. 91. INAP, México, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo- El Carácter **Multifacético de** la Gestión Pública **Contemporánea**, en *Revista IAPEM* núm. 37. IAPEM, México, ene-mar. 1998.

Waldo, Dwight *Estudio de la Administración Pública*. Aguilar, Madrid, 1964-



Los observadores

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Jose Sanabria López

Introducción

La administración pública entendida como el conjunto de organizaciones, características del Estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada, corresponde al objeto de conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública. Esta rama del conocimiento nace en 1808 cuando C.J.B. Bonnin publicó *Principios de administración*, en el marco de las ideas de Revolución francesa, aunque sus antecedentes inmediatos los encontramos en la Ciencia de la Policía y las Ciencias Camerales.

Sin embargo, la preocupación por ilustrar a los monarcas, o cualquier otro depositario del poder político, sobre el arte del gobierno se remonta a las civilizaciones de la antigüedad. El arte del gobierno era un conocimiento de carácter secreto, compartido solamente por el monarca y sus servidores más cercanos, edificado al rededor de la experiencia del instructor en el arte de adquirir, conservar y aumentar el poder, así como en el *logos* acumulado a partir de la reflexión de filósofos e historiadores sobre dicha materia. Por su parte, la Ciencia de la Administración Pública busca erigirse como un conocimiento público, socialmente acumulado, laico, objetivo, racional u óptimo, que pretende la satisfacción de las necesidades públicas de una manera organizada y eficiente.

El presente artículo no pretende hacer una revisión pormenorizada del desarrollo de las ideas que van del arte del gobierno a la Ciencia de la Administración Pública, su objetivo

Candidato a Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesor en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales- Acatlán de la UNAM

se limita a exponer los problemas principales que en su momento han sido y son materia de reflexión de la Administración Pública.

1. Los Espejos de Príncipes

La adecuada organización del trabajo por el poder político a fin de satisfacer necesidades materiales o espirituales, y la consecuente toma de decisiones para mantener unida dicha colectividad y protegerla de sus enemigos, tanto internos como externos, ha sido materia de reflexión desde hace mucho tiempo por las culturas más diversas. Además, la continuidad de la dinastía y la subsistencia del reino dependían de la pericia que poseyeran el déspota y sus sucesores en el gobierno de la ciudad o el imperio. Pero, ningún príncipe nace sabiendo gobernar, esto se aprende con la práctica y con la ayuda de consejeros, ministros y gobernadores, sobre todo cuando es muy extenso el imperio.

El déspota, por lo tanto, se vio auxiliado en la dirección de su imperio por miembros de su familia o por integrantes de los clanes más importantes. En este círculo íntimo los asuntos del poder son tratados de manera doméstica ya sea en forma oral o escrita, a través de máximas, recomendaciones o proverbios que nacen de la reflexión del ejercicio cotidiano del gobierno.

El conocimiento de las cuestiones del gobierno, en este contexto, es un conocimiento de naturaleza empírica y subjetiva, el cual se pierde muchas veces con la muerte del titular del poder, y que cuando llega a ser abordado como objeto de análisis no lo es de forma exclusiva, es decir, como una asignatura particular, sino como parte de otras preocupaciones de carácter técnico, social, político, económico e incluso espiritual, en donde no se diferencian los asuntos personales del monarca del ámbito de los intereses del reino. Así, el arte del gobierno es concebido como una combinación

de habilidades técnicas y capacidad política para dirigir fuerzas aliadas y contrarias, nuevas y tradicionales. '

El arte del gobierno es un conocimiento restringido a unos cuantos ya que comprende los ardidés que pueden ser empleados en la lucha por el poder, así como principios relativos a la organización del aparato gubernamental. Debido a esto, los temas comprendidos en el arte del gobierno deben permanecer ocultos, deben ser secretos y circular solamente entre los iniciados en el ejercicio del poder, a fin de que permanezcan velados para todo aquel que pretenda un cambio de gobierno.

En Oriente. el interés por capacitar al monarca y a sus servidores en el arte del gobierno dio origen a un género literario conocido como Espejos de Príncipes. Estas obras tienen su origen en la india y en Persia, y es Ibn Mugaffa quien introduce los Espejos hacia el siglo VIII d al mundo musulmán. Los Espejos de Príncipes se consideran como un programa político de enseñanza - aprendizaje que busca instruir en las áreas de la política y la administración a la clase dominante, ya que son el resultado de la reflexión de funcionarios que tratan de contribuir en la educación moral, política y administrativa del soberano. de un alto funcionario e incluso hasta de un oficial de mediano rango.

Estas obras son manuales prácticos que hacen uso del conocimiento acumulado por filósofos (incluidos griegos como Aristóteles), comentaristas del Corán, historiadores e incluso la experiencia de los autores, en los asuntos del gobierno. La tesis central de estas obras consisten en:

[...] el habilitamiento de los gobernantes para enfrentar las prácticas del poder. Se refieren a la persona del príncipe, no a la vida del Estado como centro de poder. En todo caso se protegía al Estado dotando a los gobernantes de aquellas arcanas que le permitían sortear con éxito los ataques internos y externos de sus rivales. 2

A pesar de ello no llegan al grado de formular estudios sistemáticos y exclusivos sobre política y administración; se limitan a enseñar cómo ser un buen musulmán, un buen político y un buen administrador.'

Los Espejos de Príncipes también se desarrollaron en Occidente y comparten algunas fuentes con los orientales como la *Ciropedia* de Jenofonte y los *Aforismos* de Tácito. Pensadores como Santo Tomás de Aquino (*Del gobierno de príncipes*) y Erasmo de Rotterdam (*De la educación del príncipe cristiano*), así como hombres de poder, tales como el emperador Carlos V y el rey de Francia Luis XIV⁴, se preocuparon por formular recomendaciones sobre el arte del gobierno. Sin embargo la obra más famosa de este género se redactó entre agosto y septiembre de 1513 y fue publicada de manera póstuma en 1531 por la familia del ciudadano florentino Nicolás Maquiavelo bajo el título de *El Príncipe*.

En la Península Ibérica desde la Baja Edad Media fueron redactados los primeros Espejos Españoles, en los cuales se abordó (como en los Espejos musulmanes) la triada ética, política y administración. Sin embargo los Espejos Españoles trataban también sobre la estructura y funcionamiento de un

² *Ibid.* p. 251

³ Vid. Guerrero, Omar. "Los consejos de los príncipes españoles La pedagogía política de la administración pública imperial", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54. INAP, México, abril-junio, 1983 p. 523.

⁴ Carlos V elaboró en 1543 las "Instrucciones al príncipe Felipe" mientras Luis XIV inició en 1671 la redacción de sus Memorias dirigidas a la instrucción de su hijo y sucesor.

organismo colegial auxiliar del monarca que fue propio de estos reinos el consejo.

En las monarquías absolutas europeas la forma de organización del trabajo administrativo que predominó fue la organización colegial: los Consejos en España y las Cámaras en Europa central. En cuanto a Europa central, en Alemania destacaron entre los siglos XVI y XVII los trabajos de tres consejeros de príncipes: Melchor von Osse, Jorge Obrecht y Luis von Seckendorff.

Melchor von Osse redactó en 1555 un Espejo titulado *Testamento político* en donde planteo que el origen de buena parte de los problemas que sufre un reino proviene de la inadecuada preparación de los servidores del rey, así como de su inexperiencia, por lo que propuso reclutar a los servidores gubernamentales en las universidades y someterlos a un periodo de entrenamiento, a fin de que el príncipe fuera auxiliado por hombres de talento.

Jorge Obrecht escribió a petición de Rodolfo II en 1590 la *Secreta política*, en donde abordó la materia financiera y explicó que el dinero es un medio para fortalecer al Estado. Además recomendó el uso de datos para calcular la fuerza del Estado, a través del registro de nacimientos, de huérfanos, de los jóvenes, de los matrimonios, de los inmigrantes y de las defunciones."

Finalmente, en 1656 Luis von Seckendorff redactó *Principado alemán*, donde estableció un programa político - social el cual tuvo por finalidad buscar el bienestar económico y educativo de la población, y en ella también pugnó por eliminar la condición secreta del arte del gobierno.'

Vid. Guerrero, Ornar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. Fonlamara, México. 1986. pp. 85 - 86.

Vid. *Ibid.* pp. 88 90.

Ibid. p. 91.

En estos trabajos si bien sus autores todavía concentran su atención en la figura del príncipe, ya comienzan a presentarse incipientes esfuerzos por separar el campo de los asuntos de la casa del monarca de los problemas del reino.

2. Las Ciencias Camerales

Como apunta Mariano Baena del Alcázar, no es casual que los primeros estudios sobre administración pública se produjeron en el momento en que se dejan de lado las preocupaciones dinásticas en favor de los problemas de las masas, aunque de modo incipiente.⁹ En este marco cobraron importancia las nociones de felicidad y bienestar de los súbditos como clave para la fortaleza del reino, y estas ideas fueron recogidas por el movimiento cameralista que se gestó en los territorios alemanes.

Se conoció como cameralistas al conjunto de servidores regios que en Austria y Alemania desempeñaron sus labores en los cuerpos colegiados auxiliares del monarca. Así el movimiento cameralista se integró por los escritos de los funcionarios de la organización colegial regia que versan sobre el patrimonio y la hacienda del reino, proponiendo a su señor que la prosperidad y poder del reino se incrementarán de manera proporcional al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los súbditos (su felicidad y bienestar).⁹

Pero, a la larga no bastó con el estudio de la rama financiera de la administración del reino, así como la formación jurídica y escolástica de los servidores del monarca, para lograr el bienestar material de los súbditos, por lo que el movimiento cameralista se vio precisado a abordar otras materias y procurar integrarlas en un todo armónico. En 1727 el rey Federico Guillermo 1 fundó en las universidades de Franckfurt

⁹ Vid. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de ciencia de la administración*. Tecnos, Madrid, 1988 Tomo I. p. 48.

⁹ Vid. Guerrero, Omac *Las ciencias de la administración...op. cit* p. 11.

del Oder y en Halle las cátedras de Cameralística o Ciencia Cameral, con el fin de preparar funcionarios para el reino con la Profesión en Economía, Policía y Cameralística (*Professionen in Oeconomia. Polizei und Cammersachen*), y es a partir de este momento cuando el cameralismo dejó de ser visto como un conjunto de trámites rutinarios de la estructura colegial administrativa del reino para convertirse en:

[...] un estado superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y aún más, a transmitirlos por medio de la cátedra. 0

Las Ciencias Camerales (*Cammeralwissenschaft*) terminaron por abarcar materias (además del derecho) como la ingeniería agrícola, el comercio, la política, la policía, la contabilidad, y la filosofía moral, todas estas áreas siempre consideradas en el marco de los asuntos estatales. También se trató de unificar 'técnicas' como la economía, la administración, las finanzas, etcétera, en una sola rama del conocimiento a fin de desarrollar como objeto de estudio el funcionamiento de la cosa *pública*, explicando dicha parcela de la realidad en términos de fuerzas empíricamente observables y teóricamente mensurables."

Las Ciencias Camerales tienen mucho de práctica, pero ésta no se retoma únicamente de la experiencia del catedrático sino que trata de abarcar la suma de la experiencia humana; son racionalistas pero no son especulativas; son amorales y consideran que la historia se mueve en virtud del desarrollo del talento del hombre, por tanto, pueden y tratan de modificar la

Ibid p. 3

Vid. Schlera, Pierangelo. Camoralismo, en Bobbio. Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. Siglo XXI, México, 1991- Tomo 1 pp. 183 - 184.

realidad. Es conocimiento aplicado que pretende enseñar la producción, administración y uso de recursos abundantes con el objetivo de alcanzar la felicidad de los súbditos y el bienestar del reino.¹²

Simón Pedro Gasser publicó el primer libro de texto sobre Ciencias Camerales en 1729 en la Universidad de Halle bajo el título *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*; mientras que en Franckfurt del Oder en 1731 Justo Cristóbal Dithmar publicó *Introducción a las Ciencias económica, de policía y cameral*.

Tanto para Gasser como para Dithmar hay una vinculación necesaria entre las disciplinas económica, de policía y cameral, que aunque ya habían alcanzado una cierta autonomía entre ellas, deben ser impartidas como una unidad. No obstante, la realidad político - administrativa de la época obligó al impulso de la especialización y al énfasis en el aspecto práctico de los estudios camerales.

En la segunda mitad del siglo XVIII, bajo los reinados de Federico El Grande en el reino de Prusia , y de María Teresa en el Imperio Austriaco , se desarrolló un proceso de descentralización y especialización de funciones a fin de incrementar la eficiencia de la organización administrativa, y por lo tanto, hacer más expeditas las distintas actividades del Estado. Finalmente , la fecha de desaparición formal del cameralismo académico " la sitúa Omar Guerrero en el año de 1849 cuando dejó de ser usado el libro de José ven Sonnenfels Tratado de *policía, comercio y finanzas* en las universidades austriacas."

Pero, la difusión del cameralismo académico se limitó a los principados alemanes, al Imperio Austriaco y al reino de

¹² Vid. Guerrero, Omar. Las Ciencias *de la administración* ...op. cit. pp. 23 - 24.

¹³ Vid. Schiera, Pierangelo. *Cameralismo* ... op. cit." p. 183.

Vid. Guerrero, Omar. Las Ciencias *de la administración* . ..op. cit. p 36

Suecia. Sin embargo, es a partir de la Ciencia de la Policía que se formó la Ciencia de la Administración en el siglo XIX.

3. La Ciencia de la Policía

Como advierte Pierangelo Schiera, por policía no debe entenderse el sector de la actividad estatal encargado de mantener el orden a través de la prevención y el castigo a las actividades ilícitas mediante el empleo de un aparato autoritario de investigación e intervención. Policía tiene su raíz etimológica en el término griego *politeia* que Aristóteles emplea para designar la constitución, el ordenamiento total de la *polis*; en latín el término *politia ordinata* es usado en la Edad Media por Santo Tomás de Aquino para describir la forma de gobierno, el ordenamiento global de la vida terrenal,"

Al alemán el término pasó como *polizey*, connotando el instrumento del que se sirve el príncipe para imponer su soberanía en un territorio dado frente a las fuerzas del emperador y los señores feudales, por tal se consideró a la policía como una de las Ciencias Camerales. La policía ya era estudiada por autores como Melchor von Osse y Luis von Seckendorff; y era concebida como un conjunto de prácticas administrativas sistemáticas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y del aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y temas similares, con los que se pretende afirmar y aumentar el poder del monarca al interior del Estado.'a

Vid. Schiera, Pierangelo. Estado de Policia en Bobbio, Norberto Matteucci, Nicola y Pasquino. Gianfranco. *Diccionario de politices Siglo XXI*, México, 1991. Tomo I. p. 556.

^ Vid. Guerrero Omar. Estudio Introductorio, en Justi, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado*. AECl-MAP-INAP-IAPEM-Gobierno del Estado de México. México, 1996. p. XXIII.

La Ciencia de la Policía en el territorio alemán fungió como el centro alrededor de cual giraron las Ciencias Camerales. La Ciencia de la Policía es un conocimiento aplicado que busca incrementar las potencialidades del Estado, y corregir sus defectos, a través de acciones calculadas. Justo Cristóbal Dithmar y Juan Enrique von Justi cultivaron la Ciencia de la Policía de forma sistemática, sin embargo éste último es quien sentó sus bases:

La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas la otras ciencias, que tiene alguna relación con ella."

Ven Justi en su obra *Elementos generales de policía (Grundsätze der Polizeywissenschaft)* escrita en 1756 estableció que los elementos que integran la Ciencia de la Policía son reglas relativas a la cultura de las tierras, a la fundación de las ciudades, la población y la sanidad; reglas que se deben observar para hacer florecer la agricultura, las manufacturas, los oficios y profesiones, el comercio y el crédito, y el orden económico; y finalmente las reglas sobre las costumbres de los súbditos, en donde trata lo relacionado con la educación y la seguridad interior del reino.

Estos elementos integran el conjunto de medios por los cuales se pretende mejorar las condiciones de vida de los súbditos y, que llevan a su vez, a incrementar el poder del Estado. Justi aclaró que muchas veces se confunde la política con la policía, ya que ambas son actividades especializadas del Estado, pero:

¹⁷ Justi, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado*. op. cit. p. 14

La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas: como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas.

Mientras que la policía tiene como fin:

[...] asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tiene necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado."

Por otra parte, en Francia, en el contexto de un Estado ya unificado bajo el poder de un monarca (en contraste con los principados alemanes), la *police* fue entendida como el conjunto de actividades de gobierno tendientes a brindar seguridad y tranquilidad tanto a los súbditos como al soberano.

La *police* tuvo un desarrollo independiente de los estudios que se gestaban en los territorios alemanes entre los siglos XVI y XVIII²⁰

4. El nacimiento de la Ciencia de la Administración en el siglo XIX

El año de 1789 marcó el inicio de una época. La división de poderes, la libertad y la igualdad son principios filosóficos que al intentar llevarse a la práctica acuñaron nuevas formas de vida y, por lo tanto, una nueva sociedad.

Las ideas de la Revolución francesa constituyen el contexto en el que se nutrió el pensamiento de C. J. B. Bonnin, quien en 1808 publicó la obra titulada *Principios de administración (Principes de l'Administration)*. Bonnin es el primero que planteó el estudio científico de la acción administrativa.

Es muy probable que Bonnin consultó la versión francesa de los Principios de la Ciencia de la Policía de ven Justi, publicados en París en 1769. Esto lo prueba el hecho de que para Bonnin el concepto original de policía se perdió durante la monarquía absoluta: "la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perderse este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".²¹

Para Bonnin la doctrina administrativa es universal ya que es independiente del tiempo y de los países, y tiene su base en la naturaleza, esto es porque la administración es una

²⁰ Vid. Schiera, Pierangelo. "Estado de policia_". op. cit. p. 557.

²¹ Bonnin, C.JB. *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de José Palacios, Madrid, 1834. p. 291 Citado por Guerrero, Omar. "Estudio Introductorio." op. cit. p. LIII.

consecuencia de la sociabilidad natural del hombre pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración.²²

La doctrina administrativa contempla tres conceptos sobre la administración: como ciencia, como arte y como institución. Bonnin establece al respecto:

Me propuse pues tratar de la administración, como *ciencia* por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como *institución política* en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos tres conceptos, debido de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*, y demostrar que sus principios constituyen una *ciencia* ²¹

La Ciencia de la Administración se encarga de deducir los principios universales y fijos que libran a la institución administrativa en la ejecución de la ley de la arbitrariedad y la rutina. A través de los principios de la administración se contraponen la libertad y la estabilidad frente a la ignorancia y la pasión.²³

Dichos principios son:zs

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad.

²² Vid. Bonnin, C.J.B. Principios de la administración en *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga . INAP. México, noviembre. 1982 pp 83 - 84 y 89.

²³ Vid. *ibid.* pp. 86 - 87. Cursivas en el original.

Vid. *ibid.* pp. 88 y 90.

ibid. p. 97.

2. **Que la conservación de esta es el principio de la administración.**
3. **Que la administración es el gobierno de la comunidad.**
4. **Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.**

La administración pública, entonces, es definida por Bonnin como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivado de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución".`

La materia administrativa está integrada, según Bonnin, por la administración de personas, que comprende tanto lo relativo a las dependencias administrativas, civiles y públicas y la moral de la administración, este último apartado explora temas sobre instrucción, agricultura, industria, comercio, higiene pública, socorros públicos, prisiones, descubrimientos e invenciones y la policía; la administración y las propiedades; la estadística; y las leyes administrativas, mismas que se integran por el código administrativo y las reglas naturales de las leyes administrativas 27

Mientras que las administraciones especiales, es decir, la administración actuando en detalle son:28

¹ti *ibid* p 93

²⁷ Vid. Guerrero. Omar. *Introducción ala administración pública*. Harla México, 1985. pp. 102-111.

² Vid- Guerrero. Omar. *La teoría de la administración pública*. Harta, México, 1986. p. 73.

1. Administración de las contribuciones directas, 2 administración de la guerra, 3. marina, 4. manufacturas y comercio, 5, bosques, 6. puentes y caminos, 7. minas, 8. dominios, 9. derechos de reunión, y 10. policía general.

Podemos concluir junto con Omar Guerrero que con Bonnin la administración se presenta como la primera rama de la realidad social en ser abordada conforme a los principios de la razón iluminista, de ahí su naturaleza teórico - práctica. Además, la Ciencia de la Administración es ciencia social y política porque parte de la sociedad privilegiando la colectividad sobre el individuo.²⁹

Sin embargo, con Bonnin también nace uno de los problemas más oscuros de la Ciencia de la Administración que llega hasta el presente, y que es la distinción entre gobierno y administración, transfigurada más tarde en la dicotomía política

- administración 30

5. Ciencia Administrativa y Derecho Administrativo

Bonnin no tiene continuadores de su obra en Francia, y el lugar de la Ciencia Administrativa es ocupado por el Derecho Administrativo. La administración que en la monarquía absoluta estuvo sujeta a la voluntad del príncipe, ahora se somete a la ley, que es la voluntad general. Es esta la razón por la que los estudios jurídicos monopolizaron durante mucho tiempo el pensamiento administrativo. Los administrativistas buscaron divorciar el estudio del Estado de los movimientos políticos para alcanzar así una apariencia de objetividad científica, y poder adecuarse al orden burgués que acaba de establecerse:

²⁹ Vid. Guerrero Omar, *Introducción ala... op cit pp. 89-91.*
Vid. *Ibid.* pp. 94 y 96.

El derecho administrativo se presenta como la herramienta de la sumisión del poder político a la regla del Derecho, enmarcando la vida pública en la legalidad y adquiriendo una considerable autonomía científica 31

Sin embargo, bajo esta óptica se dejaban inexplorados los ángulos sociológicos, económicos y psicológicos de la acción administrativa.

Bonnin si bien no dejó escuela en Francia, lo hace en España, país que ya tenía entonces una tradición de obras relativas a la dirección y organización administrativa que data de los Espejos de Príncipes. La Ciencia de la Administración comenzó a ser cultivada a partir de 1826 en que las ideas de Bonnin son introducidas por Javier de Burgos, y en 1934 se tradujeron los *Principios de administración* por J.M. Saavedra bajo el título de *Compendio de los Principios de Administración*.

Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo conviven en autores como Alejandro Oliván (De la *administración pública con relación a España*, 1842), Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de derecho administrativo*, 1843), y en el marco de la Escuela de Administración, destaca el catedrático José Posada de Herrera con sus *Lecciones de Administración* impartidas en 1845 a funcionarios, estudiantes y graduados de la Facultad de Jurisprudencia.

Hacia 1850 fue publicada la obra de Manuel Colmeiro *Derecho administrativo español*. Para Colmeiro la sociedad posee una naturaleza activa, sin embargo requiere de una cabeza que piense y un brazo que obre. La cabeza es el poder legislativo, mientras que la administración es el brazo. Así, administrar

31 Cortinas - Pelaez, León *Las Ciencias administrativas en América Latina*. Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1972 p 99.

equivale a gobernar, a ejercer el poder ejecutivo. En el poder ejecutivo se integran la política y la administración.'

La política se divide en interna y externa:

La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. Tales son sus funciones en lo interior. La política exterior vela por los intereses colectivos del estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas o comerciales, ya pacíficas, ya belicosas con las potencias extranjeras. "

Por su parte, la administración es el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros, y tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades materiales y morales de los pueblos con el mínimo de sacrificios." La Ciencia Administrativa, por lo tanto, estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre gobernantes y gobernados." Manuel Colmeiro también advierte que:

Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administración, el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. La primera le señala sus fuentes, la segunda le traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última le sugiere datos y noticias,`

* Vid- Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa, en *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga pp 180 - 181 y 178.

Ibid. p. 178.

Vid. *Ibid*- pp. 178 y 180.

Vid. *Ibid*- p. 179.

Ibid. p. 173

Para Coimeiro la Ciencia Administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno con respecto a los intereses públicos."

Con esta atmósfera intelectual es un paso lógico que en Francia y España la carrera jurídica se convirtiera en requisito primordial de formación para el ingreso en el servicio superior de la administración, mientras que las Ciencias Camerales en los estados alemanes se fueron disolviendo progresivamente en varias disciplinas destacando el Derecho Administrativo y la Economía Política.

6. La Teoría de la Administración **al finalizar el** siglo XIX

En Inglaterra la administración central estatal se desarrolló más tarde que en el continente europeo, y cuando se estableció, no se exigió para el ingreso en la función pública una formación especial orientada a la administración. Por esta razón no existían en Inglaterra las correspondientes cátedras y tratados sobre dicha materia, además, debido a las peculiaridades del sistema jurídico inglés (que es de naturaleza consuetudinaria) tampoco la Ciencia Jurídica cobró importancia.

De esta suerte, filósofos sociales y políticos, como Jeremy Bentham y John Stuart Mill fueron los únicos en ocuparse de un modo más o menos detenido de la administración pública en el marco de sus análisis. Bentham consideraba que la fuerza del gobierno debería ser empleada como instrumento para generar una reforma social, pero:

Por una parte las leyes deben ser órdenes científicamente planeadas, de un poder soberano no limitado por una doctrina de derechos naturales. Por la otra, tales órdenes deben ser como ayuda desinteresada para que

" Vid. *Ibid* pp. 182 - 191.

los individuos encuentren el camino de su propia felicidad.

Mientras que John Stuart Mill ya expresaba su preocupación por el desarrollo del fenómeno burocrático:

Si todo lo que en una sociedad exige una organización concertada y una visión amplia y comprensiva, estuviera en manos del Gobierno, y si las oficinas del Gobierno estuvieran universalmente ocupadas por los hombres más hábiles, toda la cultura y toda la inteligencia aplicadas en el país (excepto la puramente especulativa), estaría concentrada en una numerosa burocracia, de la cual tan sólo dependería, para todas las cosas el resto de la comunidad: la multitud para ser dirigida y aleccionada en todo lo que hubiera que hacer; el hábil y el ambicioso para su avance personal. Ser admitido en las filas de la burocracia, y una vez admitido progresar dentro de ella, sería el único objetivo de la ambición,"

En Alemania después de 1848 numerosos autores se interesan por los problemas políticos y sociales de la Administración aplicando una perspectiva próxima a la del cameralismo. El más conocido es Lorenzo von Stein, que a partir de 1865 publica la monumental *Teoría de la administración (Verwaltungslehre)*, donde elabora una doctrina sistematizada, haciendo valer el carácter científico del estudio de la administración.

En contraste con Bonnin, von Stein conservó la noción de policia proveniente del antiguo régimen y la desarrolló en sus trabajos. Afirmó que "contemporáneamente, el quehacer

Fuller, Timothy. Jeremy Bentham y James Mill, en Strauss, Leo y Cropsey Joseph *Historia de la filosofía política* FCE. México, 1993. p. 676.
`c Mill. John Stuart Sobre *la libertad*. Alianza Editorial, México, 1988 p. 201

práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las Ciencias Camerales, que para lograr su propósito práctico derivaron en el estudio teórico de la Ciencia de la Administración" 40

Stein en su obra *Movimientos Sociales y Monarquía*, que apareció por primera vez en 1842, reconoce en la comunidad una forma autónoma de vida, es decir, que la comunidad es independiente de la existencia de todo individuo, y por tal, posee una voluntad por la que lleva a cabo la actividad de su auto - determinación. 41

El Estado es la comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad. El Estado como personalidad suprema deberá procurar el progreso, la riqueza, la fuerza e inteligencia de todos los individuos. Preocupándose de todos se preocupa de sí mismo, así es como se expresa el principio del Estado. 41

La Constitución es el medio por el cual se forma y determina la voluntad personal del Estado, misma que se genera a partir de la participación de todos los individuos. El derecho del individuo a dicha participación es su libertad política. 43 En contraste, la administración será la actividad del Estado:

Pero la voluntad del Estado, como autodeterminación puramente personal, demanda un objeto. Al determinar el objeto deviene acción, que, repelida es lo que denominamos actividad. Esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos

10 Stein, Lorenzo von. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torno. Unione Tipografico - Editrice, 1897. Citado por Guerrero, Omar. Estudio Introdutorio' *op. cit.* p. LIII.

u Vid. Stein, Lorenzo von. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957. pp 9-10-

Vid. Ibid pp. 11 y 40 -42

Ibid. pp. 43 - 44.

estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado. Todo Estado, sea cualquiera el grado en que se encuentre, posee una administración.

La administración será más perfecta cuanto más dispuesta se encuentre en ofrecer a todos los individuos que integran la comunidad los medios para alcanzar el desenvolvimiento personal más elevado. La muerte del Estado, por consiguiente, ocurre cuando éste vive por sí y su personalidad, o sea, que tanto la Constitución como la administración existen sin consideración al individuo.^o

Para Stein mientras el Estado quiere alcanzar el destino humano a través de la unidad, la sociedad lo hace por medio del individuo. Ya que el hombre posee fuerzas limitadas, se ve obligado a captarse la fuerza de otros y emplearla para sus propios fines, originando el interés, que es, por ende, el principio de la sociedad`

[...] la conciencia de que se sirve para procurar al individuo los medios necesarios para su realización personal; es decir, la dependencia de los otros. A esta conciencia que domina toda actividad humana dirigida hacia afuera, que se halla presente en todas partes, que *vive* en cada individuo y condiciona toda su posición social es a lo que llamamos *interés*. El interés, sirviendo de foco de la actividad vital de todo individuo en relación a todo otro individuo y, por tanto, de todo movimiento social resulta ser el principio de la sociedad. "

^{t°} *Ibid.* p. 44

Vid. *Ibid.* pp. 45 -45.

^{4B} *Ibid.* pp. 49 - 50.

⁴¹ *Ibid.* pp. 52 - 53. *Cursivas en el original-*

De esta forma, el Estado y la sociedad son los dos elementos de vida de toda comunidad. En su obra *Teoría de la Administración*, Lorenzo ven Stein establece que la administración pública está integrada por cinco partes:⁴⁸

- I. El Derecho Internacional y los asuntos exteriores, que contempla como temas el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema de derecho internacional.
- II. La Defensa nacional, el ejército y la armada.
- III. La Hacienda y la ciencia de las finanzas, la administración financiera, o ingresos del Estado, y la administración del dinero público.
- IV. La Administración de Justicia.
- V. La Administración **interna**.

Stein establece que "la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar, para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa, y la más alta distinción y perfección de todos los individuos, donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político - sociales inferiores".⁴⁹

Mientras la Ciencia de la Constitución describe lo que el Estado es en la teoría y la práctica:

Por lo contrario, la ciencia de la administración
-para satisfacer un nuevo propósito que nuestra
época impone a los estudios sociales y

Vid Guerrero, Omar. La *Teoría de la administración... Op. cit.* pp. 143 - 144.
Citado por Guerrero, Omar. *La Teoría de la administración ...op. cit.* p 148.

políticos- deberá decir qué debe hacer este poderoso y vasto organismo que se llama Estado."

Finalmente, Stein piensa que el Estado en acción es el campo de trabajo de varias ciencias (el estudio del ejército, las relaciones internacionales, las finanzas, las administraciones de justicia e interna) que integran el sistema de ciencia política positiva, sin embargo, no debe confundirse la administración interna con la Ciencia General de la Administración, puesto que la primera solamente es una parte de la segunda.'

Por otra parte, cuando en el siglo XIX surgió la Ciencia Social, ésta se ocupó durante largo tiempo sólo secundariamente del tema de la Administración Pública. Esto se ha dicho lo mismo de Auguste Comte como de Karl Marx y Herbert Spencer, pero no de Max Weber. Max Weber fue el primer estudioso que desde la sociología y la economía trató detalladamente problemas de la administración pública Su interés se centró en la burocracia como principio de la organización administrativa, al que atribuyó la máxima utilidad para la consecución de las metas políticas fijadas. Al respecto comenta Renate Mayntz:

Para Max Weber, el tratamiento de la burocracia se encuadraba simultáneamente dentro de la Sociología de la dominación, siendo el problema central el de hasta qué punto una extensa burocracia con conocimientos especializados sirve aún como instrumento neutral de realización o si, por el contrario, se independiza como foco específico de poder`2

Ibid. p. 145.

Vid. Ibid. pp. 148 - 149.

Mayntz, Renate. *Sociología de la administración pública*. Alianza Universidad, España, 1987 p. 18.

Sin embargo, terminó por instaurarse en Europa un monopolio jurídico sobre el estudio de la administración pública que duró hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, según señala el profesor Baena del Alcázar, la renovación de los estudios sobre administración pública proviene de los Estados Unidos de Américas'

7. La Ciencia de la Administración Pública en el siglo XX

Indiscutiblemente los Estados Unidos han jugado un importante papel en el mundo durante buena parte del siglo XX. Sin embargo, la construcción de una burocracia central es un hecho muy reciente y que resulta polémico en la cultura política de dicho país.

Los primeros estudios sobre administración pública buscaban fortalecer al ejecutivo y establecer un servicio civil neutral y competente, por lo tanto, a la Administración Pública se le encomienda la búsqueda de las formas más eficientes de alcanzar los objetivos del Estado. En dichos estudios cabe apreciar dos tendencias. Una de ellas contempla a la administración pública como una parte de la Ciencia Política. La segunda la constituye la llamada administración científica (*scientific management*).

Hacia finales del siglo XIX los logros materiales que alcanzaron los Estados Unidos eran enormes, sin embargo para algunos críticos esto se logró a costa de un atraso social y cultural igual de elevado. Estos reformadores pusieron sobre todo el acento en la complicidad descarada entre las grandes fortunas y el poder político. La crítica a la corrupción la encabezaron personajes como Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson.

En su artículo *El estudio de la administración (The Study of Administration)*, que apareció en la *Political Science Quarterly*

^{s3} Vid. Baena del Alcázar, Mariano *Curso de...* op cit. p 50.

en junio de 1887, Wilson estableció que el objeto de estudio administrativo tiene dos metas, primero descubrir qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y además, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, de dinero o esfuerzo."

Para alcanzar este doble objetivo se deben tomar en cuenta tres elementos:

1. La historia del estudio, es decir, lo que otros han hecho en la misma línea.

II. Averiguar exactamente cuál es el objeto de estudio

111. Determinar los mejores métodos para desarrollar el objeto de estudio.

Por cuanto a la historia del estudio, considera que la Ciencia de la Administración es la rama más reciente de la Ciencia Política, la cual posee una antigüedad de 2200 años. La Ciencia de la Administración tiene su origen en Europa y se desarrolló principalmente en Francia y Alemania en el contexto de la monarquías

El objeto de estudio administrativo consiste en "rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo de experimento empírico y ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables'."

El campo de la administración es el campo de los negocios, por lo tanto las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, no obstante la política establece las tareas de la administración:s'

" Vid. Wilson, Woodrow El estudio de la administración en *Revista de Administración Pública. Anlogia* 154. INAP, México, febrero. 1983. p. 383.

`Vid . *Ibid.* pp. 384 y 387.

H0 Ibid. p. 393.

" Vid. *Ibid.* p. 393.

La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto tan antigua como él mismo. 58

Respecto al **método señala que:**

[...] ya que en ningún otro sitio de todo el campo de la política podríamos hacer uso del método histórico comparado con más seguridad que en el campo de la administración [...] No podremos nunca aprender nuestras debilidades o virtudes comparándonos con nosotros mismos. 5s

Wilson ubicó a la Ciencia Administrativa dentro de la Ciencia Política definiendo a la administración como el gobierno en acción, y para su estudio recomendó el método comparativo - histórico, a fin de adaptar los principios generales a las condiciones concretas del pueblo norteamericano.

Uno de los aspectos en que mayor énfasis hará la Ciencia de la Administración norteamericana es la llamada dicotomía política - administración. Wilson buscó separar a la administración como una función diferente de la política, a fin de que la administración se erigiera como objeto de estudio específico y que, por tanto, tuviese cabida dentro del ámbito académico; y además como base para un servicio público libre de la lucha partidaria y de los grupos de interés.

Más tarde, y **en esta tónica**, Frank Goodnow en 1900 sostuvo en su obra *Política y Administración (Politics and Administration)* que la acción del Estado puede **consistir en las operaciones necesarias para la expresión de su voluntad, o en**

Ibid. p. 384.

^{ss} *Ibid* p 400.

la ejecución de dicha voluntad.⁶⁰ Estas funciones son la política (la expresión de la voluntad) y la administración (la ejecución de la voluntad)."

Georges Langrod comenta que sin la tradición cameralista ni de la Ciencia de la Policía, la Ciencia Administrativa norteamericana se vio marcada con la idea del *engineering approach* que se desarrolló poderosamente desde las primeras décadas del siglo XX conocida como *Scientific Management Movement* en donde se trató de erigir fundamentos científicos para la administración en general, puesto que se consideró que en el fondo las líneas generales de desarrollo de los estudios de la administración pública y de la gestión de los asuntos privados son las mismas.⁶⁰

Frederick Winslow Taylor fundó la llamada escuela de la administración científica que pretendió aumentar la eficiencia de la organización industrial con base en la racionalización del trabajo operario. El carácter científico de dicha administración se atribuyó por el intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, métodos que consistían fundamentalmente en la observación y la medición.⁶³ Para él la improvisación debe ceder el lugar a la planeación, y el empirismo a la ciencia.

Publicó en 1911 su libro *Principios de Administración (The Principles of Scientific Management)* donde concluyó que la racionalización del trabajo operario debería acompañarse de una estructuración de la empresa en general para hacerla coherente con la aplicación de sus principios."

⁶⁰ Vid- Goodnow, Frank. Política y administración: funciones primarias del Estado, en *Revista de Administración Pública*. Antología 1-54. p. 349.

Vid. *Ibid* p. 353-

Vid. Langrod, Georges- *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento* Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, España, 1964. pp. 20 - 21.

⁶¹ Vid Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la leona general de la adrnistración*. Mc Grave Hill, México, 1992. p. 41-

Vid. *Ibid* p. 43.

Bajo el impulso de las ideas del sistema de Taylor de "tiempos y movimientos" ("*time and motions study*") y de su división del trabajo basada en un estudio atento y minucioso del tiempo y de los movimientos, la corriente americana tomó un aspecto "tecnológico", consagrando muchos esfuerzos a las técnicas eficaces y a los resultados de las experiencias prácticas en general.

Pero en Francia fue Henry Fayol quien en su obra *Administración industrial y general (Administration industrielle et générale)*, aparecida en 1916, situó a la función administrativa en un pie de igualdad con otras cinco funciones de la empresa. La función administrativa se distingue de las demás en que no tiene como órgano y como instrumento más que al cuerpo social, ya que actúa sobre el personal y, sobre todo, trata del arte de manejar a los hombres, este arte se compone de varios elementos: previsión, organización, mando, coordinación y control; mientras que las otras funciones pondrían en juego la materia y las máquinas.⁶⁶

Para Fayol la administración como toda ciencia se debe basar en leyes o principios generales. Adopta la idea de principio porque no posee una connotación de rigidez ya que no hay nada absoluto en materia administrativa, y por tanto, los principios se adoptan a cualquier circunstancia.⁶⁶

La influencia del pensamiento de Fayol en los Estados Unidos se plasma en los trabajos de una Comisión presidida por Luther Gulick durante el mandato del presidente Franklin D. Roosevelt en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. La célebre fórmula de Gulick "POSDCORB" (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) no es más que una aplicación del fayolismo para designar las distintas operaciones que en conjunto forman la función administrativa.

⁶⁶ Vid Langrod, Georges. *El pensamiento administrativo... op cit.* pp. 18 - 20.

⁶⁶ Vid Chiavenato, Idalberto. *op. cit.* p. 84

Pero a partir de este origen se produce una doble evolución. Por una parte el interés se desplaza del trabajo en general a las actividades directivas en los trabajos administrativos. Por otra, pronto se abandona el enfoque relativo a la Administración en general para centrarse en la organización formal. Se pretende descubrir reglas de validez general respecto al funcionamiento de todas las organizaciones, en donde los valores predominantes son el cientificismo y la eficacia."

8. Desarrollo y crítica del "cientificismo" en la Administración Pública

En 1926 Leonard White publicó el primer libro de texto sobre administración pública en norteamérica: *Introducción al estudio de la administración pública (Introduction lo the Study of Public Administration)*, donde destaca cuatro premisas:""

1. La administración pública es un proceso único, o sea, que es uniforme en sus características.
2. El estudio de la administración pública debe iniciar en su base gerencia) y no en la base legal.
3. La administración pública es un arte que tiende a transformarse en ciencia.
4. La administración pública ha sido y será el corazón de los problemas del gobierno moderno.

El segundo texto sobre administración pública se publicó un año después por F.W. Willoughby con el título *Principios de administración pública (Principies of Public Administration)*, y en donde al autor insistió en la necesidad de desarrollar a la administración pública sobre la base de principios:

Vid. Baena del Alcazar Mariano Curso *de_op cit. p. 51.*

¶ Citado por González, Beauregard. *La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis* Fontamara, México, 1987. p. 50

[...] en administración pública, existen ciertos principios fundamentales de aplicación general, análogos a aquellos que caracterizan cualquier ciencia, que deben ser implantadas si el fin u objeto de la administración es la eficiencia; estos principios deben de estar determinados por el método científico de la investigación.e0

Las ideas que conformaron la concepción científicista que sobre la administración pública se construyó en los Estados Unidos hacia la mitad del siglo XX son:

- 1. La política, con su mundo de valores e intereses, no debe mezclarse con la administración dado que ésta es objetiva y neutral.**
- 2. El fin de la administración es la eficiencia, que se plasmará en la realidad por medio de la puesta en práctica de los conocimientos de especialistas en la resolución de problemas.**
- 3. La administración, en consecuencia, puede erigirse como una rama del conocimiento científico que proporciona los principios (probados en la práctica) que guían la actuación de los especialistas,**

Sin embargo, la disidencia a esta línea de tratamiento de la administración pública provocó una reacción vigorosa que se manifestó en las siguientes observaciones y críticas:⁷⁰

- 1. Se reconoce que los problemas de planificación, administración fiscal, organización y métodos, administración de personal, relaciones humanas en el trabajo, etc. son aspectos del gobierno y como tales deben analizarse desde el punto de vista de los procesos políticos en los cuales están compenetrados.**

^o Willoughby, W. *Principies of Public Administrativa* Citado por González, Beauregard. *La administración pública... op cit.* pp. 51 - 52.

¹⁰ Cfr. Muñoz Amato, Pedro. *Introducción ala administración pública*. FCE, México, 1986, Tomo I. pp. 23 - 24.

2. Se desarrolla el interés por el contenido psicológico, antropológico y sociológico de esos fenómenos.
3. Gradualmente se manifiesta la necesidad de una comprensión de la interrelación que existe en la realidad entre todas las fases de una cultura y la consecuente conveniencia de unificar las enseñanzas de las ciencias sociales.

Omar Guerrero identifica tres orientaciones que repudian a la vieja administración pública y que coinciden en ubicar los estudios en administración pública sobre supuestos políticos, pero que difieren en la forma de tratar este planteamiento. Estos son el Enfoque de políticas públicas, la Teoría política de la administración pública y la Orientación conductista,⁷

La Teoría política de la administración pública pretende establecer a la administración pública como disciplina dentro de la Ciencia Política (de la manera en que la concebía Wilson), porque el gobierno en acción como objeto de estudio de la administración pública es, a su vez, una manifestación del objeto de estudio de la Ciencia Política: el poder. Así, Dwight Waldo señala:

Los problemas con que ahora nos enfrentamos exigen para su solución no solo el ejercicio de la *razón* para resolverlo, sino también imaginación para abarcar su extensión y alcance, ¿Es posible construir una *democracia* fuerte si no existe acuerdo sobre los fines que se persiguen, en lugar de admisión de discrepancias y pluralidad de valores? La *ciencia* ha creado un nuevo ámbito de discusión. ¿Cuál es la relación de la esfera de las ciencias con la administración? ¿Con la política? Si los administradores han de utilizar

⁷¹ Vid. Guerrero, Omar. *La teoría administrativa de la ciencia política*. UNAM, Mexico. 1976. pp. 49 - 60.

la "ciencia", ¿hasta donde debe extenderse la pirámide estatal, qué concepciones metodológicas científicas hemos de aceptar y cuál es la relación de la ciencia con los 'fines'?

El Enfoque de políticas públicas considera que no existe una distinción entre Ciencia Política y Administración Pública. En 1951 Harold D. Lasswell elaboró su propuesta de Ciencias de Políticas (*Policies Sciences*) en la que abogaba por una disciplina multidisciplinaria, también señalaba la necesidad de tomar en cuenta el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental, y procurar una comunicación constante y fluida entre la academia y la práctica cotidiana, a fin de encontrarse en condiciones de definir, explicar e incluso predecir los fenómenos sociales.

Con el uso de la política pública se trató de conciliar los intereses de los individuos y grupos que forman la sociedad, intentando incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes en las decisiones de gobierno."

Por último, la Orientación conductista manifiesta también la inquietud por conciliar la tecnocracia con la administración democrática y el interés por estudiar la influencia del medio ambiente en el individuo y la organización. Así se dio paso a los estudios sociológicos y socio-psicológicos emprendidos por Herbert A. Simon en *El comportamiento administrativo (Administrative Behavior)*, en donde criticando los excesos de la administración científica señala que:

Citado por González Beauregard *La administración pública - . op. cit.* p. 68. Cursivas en el original.

Aguilar Villanueva, Luis 'Estudio Introdutorio', en Aguilar Villanueva, Luis *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992. p. 36.

Un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable. No existe nada en la teoría que indique cuál es el que se debe aplicar, a pesar de que los dos principios del par lleven a recomendaciones organizativas exactamente opuestas. -

Lo que debe hacer la Ciencia Administrativa, por lo tanto, es precisar sus conceptos de tal forma que le permitan describir las situaciones administrativas en términos aplicables a la teoría, es decir, que el significado de los conceptos se refiera a situaciones empíricas, ya que considera que la Administración hasta entonces carece de realismo, así la Administración podrá comenzar a desarrollar principios sobre conceptos operativos y no al revés.-'

Además, considera que el enfoque científicista de la Administración no es realista porque en el proceso de toma de decisiones el individuo se encuentra limitado por su capacidad, hábitos, reflejos, valores y conocimientos. Estas limitaciones se refieren a elementos fisiológicos, psicológicos, etc. que afectan a todo individuo, y por ende a la estructura de toda organización, y por tal deben ser tomados en cuenta a fin de contar con una percepción más completa de la realidad administrativa."

A partir de las críticas a la visión científicista se empieza a comprobar que las perspectivas académicas no coinciden siempre con las preocupaciones de los administradores profesionales, y hacia los años setenta, es desechado el criterio

Simon, Herbert. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar, Argentina. 1988. p. 21.

Vid. *Ibid.* pp. 36 - 39.

''' Vid. *Ibid.* pp. 39-41.

de la eficacia a ultranza en favor de procurar un mejor conocimiento de la realidad.

En los años posteriores a los trabajos de Waldo, Simon y Lasswell se producen muchos trabajos que abordan a la administración pública desde diferentes ángulos, enfoques y disciplinas, pero con una tendencia siempre creciente hacia el tecnicismo. La crisis de identidad de la Administración Pública se produce a raíz de que su objeto de estudio es abordado desde la Investigación de Operaciones, la Teoría de Sistemas, la Economía, la Teoría de las Decisiones, la Sociología de la Organización, la Psicología, la Antropología, la Gerencia Privada, etcétera.

9. Los últimos años

La *public administration* norteamericana difiere del discurso europeo sobre la Ciencia Administrativa por su acento en las virtudes de la experiencia en detrimento de las sistematizaciones doctrinales, además de un fuerte paralelismo entre la Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia de la Gestión de Empresas. El poder Ejecutivo fue ubicado como objeto de estudio de la Administración Pública, bajo las consideraciones que ya hemos señalado, desarrollando temáticas como la organización, la dirección, la administración de personal, la administración financiera, la planeación, las políticas y procedimientos, las relaciones de la burocracia con el público, las relaciones intergubernamentales y del Ejecutivo con los otros poderes, etcétera."

Así, la Ciencia Administrativa Pública hacia la década de los ochenta se presenta, como lo expresan Chevallier y Loschak, como un conjunto de discursos fragmentados carentes de un proyecto articulado en torno a una problemática coherente. Se

⁷⁷ Vid. Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. Fontamara, México, 1995. pp. 220 - 221.

pueden identificar discursos que hacen énfasis en aspectos jurídicos, sociológicos, técnicos (la toma de decisiones exitosa de los empresarios) y anecdóticos (la práctica cotidiana de los funcionarios públicos)."

El cambio y la innovación en la estructura y funcionamiento del gobierno como objeto de los estudios administrativos muestra su última versión en la obra *Un gobierno mas efectivo y menos costoso. El Informe de la National Performance Review (Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review)* que publicó el vicepresidente Al Gore en 1994. Dicho documento tiene como bases las ideas desarrolladas por Osborne y Gaebler así como las propuestas de Barzelay.

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

1. Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.

Vid. Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *19 ciencia administrativa*. INAP-FCE, México, 1983. p 9.

^{IV} Baizelay, Michel. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE-CNCPyAP. México, 1998. p. 47.

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

Cualquier organización que se enfoque en las necesidades del cliente tiene más posibilidades de sobrevivir en un medio de intensa competencia.

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

1. Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar.
2. El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos.
3. Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia.
4. Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.
5. Un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción.
6. Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.
7. Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos.
8. La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención.
9. El gobierno debe descentralizarse y pasara de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo.
10. El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia.

Sin embargo, estos estudios pecan de un simplismo prescriptivo, es decir que con base en estudios de caso, aparentemente exitosos.. se presentan vías de solución y transformación de los problemas de toda la organización burocrática gubernamental tradicional. La fórmula para afrontar los retos de la globalización se basa en combinar los esfuerzos

de un Estado modesto, Estado regulador o Estado inteligente con la acción de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, organismos internacionales, etcétera, a fin de atender los asuntos públicos, los cuales dejan de ser monopolio exclusivo de la acción directa del gobierno.

Bajo estas condiciones las dependencias gubernamentales requieren una mayor autonomía para lo cual se propone adoptar el sistema de organización en redes de las empresas. En este marco busca consolidarse la gestión pública (*public management*). Sonia Ospina, a principios de los años noventa, señaló que por 'administración pública (*public administration*) se entiende una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el statu quo. Este se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos tradicionales; mientras que la gestión pública (*public management*), por su parte, connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales".⁸⁰

Los problemas que atraen la atención de la *public management* se relacionan con el manejo de recursos (humanos, informativos, financieros y materiales), la interrelación con otras dependencias y con el usuario o cliente del servicio que se le provee.^{B1} Los primeros estudios sobre gestión pública se dan a finales de los años setenta y principios de los ochenta en las escuelas comerciales y en las escuelas de políticas públicas en los Estados Unidos ⁸²

⁸⁰ Ospina Bozzi, Sonia. Gestión política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública, en *Gestión y Políticas Públicas*, núm 1 CIDE. México, enero-junio de 1993 p 38. Cursivas en el original.

⁸¹ Vid Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio Introductorio en Bozeman, Barry *La gestión pública. Su situación actual*. FCE-CNCPyAP-Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 1998. pp 22-23

Vid Bozeman, Barry op. cit. pp. 37 -41.

Cortinas - Pelaez, León. *Las Ciencias Administrativas en América Latina.* Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Instituto de Derecho Público, 1972

González. Beauregard. *La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis-* México. Fontamara, 1987

Guerrero. Ornar. *Teoría administrativa de la ciencia política-* México, UNAM, 1976.

La administración pública del Estado capitalista. México, Fontamara, 1995.

Introducción a la administración pública. México, Harta, 1985.

La teoría de la administración pública. México. Harta, 1986.

Las ciencias de la administración en el Estado absolutista. México, Fontamara 1986.

Justi, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado.* México, Comunidad de Madrid - AECE - MAP - INAP - IAPEM - Gobierno del Estado de México, 1996.

Langrod, Georges. *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento.* España, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964_

Mayntz, Renale. *Sociología de la administración pública.* España, Alianza Universidad, 1985

Mill John Stuart. *Sobre la libertad* México. Alianza Editorial, 1988.

Muñoz Amato. Pedro. *Introducción a la administración pública.* México, FCE, 1986.2 T

Osborne, David y Gaebler, Ted *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público.* México, Gernika, 1994.

Sádera. Plerangelo. "Cameralismo en Bobbio, Norberto, Matteucci. Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política.* México. Siglo XXI, 1991

"Estado de policía', en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1991.

Simon, Herbert A. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Argentina, Aguilar, 1988.

Stein, Lorenz ven. *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid, Instituto de estudios políticos, 1957.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdés, 1992.

Hemerografía

Bonin, Carlos Juan **Bautista**. Principios de la Administración, en *Revista de Administración Pública*. Edición **Especial en Memoria de** Gabino Fraga. México, INAP, noviembre, 1982.

Colmeiro, Manuel. "De la Ciencia Administrativa", en *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga. México, INAP, noviembre, 1982.

Goodnow, Frank. "Política y administración: Funciones primarias del Estado", en *Revista de Administración Pública*. Antología 1 - 54. México, INAP, febrero 1983.

Guerrero, Omar. "Los Consejos de los príncipes españoles. La pedagogía política de la Administración Pública Imperial", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54. México, INAP, abril -junio 1983.

Ospina Bozzi, Sonia M. 'Gestión, políticas públicas y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública', en *Gestión y Política Pública*, núm. 1. México, CIDE, enero - junio 1993.

Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración" en *Revista de Administración Pública*. Antología 1 - 54. México, INAP, febrero 1983.



I{echizo m tU i;lo



Recuerdos de oriente

ESTUDIO INICIAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ramón Cuevas Marónez

Proemio

La formación profesional del funcionario público ha preocupado históricamente a los gobernantes de los países que en su momento se consideraron los más avanzados de su época. Basta decir que hacia el año 1300, Ibn Jaldún en su obra "Introducción a la Historia Universal", documentó los aspectos más relevantes que debían conocerlos gobernantes árabes, dando inicio a la gran tradición de escritos elaborados para dar consejos a los gobernantes, que incluyen la obra de Nicolás Maquiavelo conocida universalmente: *El Príncipe* y cuya corriente ha sido denominada "Espejos de Príncipes".

Sin embargo, la sistematización de los conocimientos relativos a las ciencias del gobierno se deben al movimiento cameralista alemán; por primera vez se acudía a las universidades a estudiar las experiencias que se generaban en el gobierno (cámara). "La organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerándola como la espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diametralmente distinto de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino a transformarlo de manera radical; la administración pública fue llamada a realizar faenas que hasta entonces le eran desconocidas".¹

-Candidato a Maestro en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El autor agradece los comentarios y aportaciones al artículo de la Lic. Verónica Ocaña Avila.

¹ Justí, Juan Enrique Von. *Ciencia del Estado*. Estudio Introdutorio de Omar Guerrero. INAP-AECI-IAPEM, México. 1996. pp. XXXI y XXXII.

En complemento a lo anterior se debe reconocer que "el cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado". 2

El trabajo de los empleados públicos

En un sentido real, Richard Rose señala en su libro *"El Gran Gobierno"*, desde un acercamiento a los programas gubernamentales, que "los empleados públicos son quienes aportan la carne a los huesos desnudos del Gobierno".³ Los empleados públicos son un recurso cualitativamente diferente de las leyes y el dinero. Por sí solas, las leyes son inertes; se necesitan personas que decidan qué estatutos autorizar y que apliquen las leyes. El dinero también es pasivo; no puede gastarse sin la acción de servidores públicos. Los empleados públicos administran activamente la diversidad de organizaciones que constituyen colectivamente el gobierno.

El análisis del empleo público plantea interrogantes fundamentales acerca de las instituciones y las actividades del gobierno. Una imagen convencional de un funcionario público lo presenta como miembro de una élite o "clase de mandarines", el poder tras el trono, que asisten o manipulan a los ministros elegidos para dar dirección al gobierno (Rose; 1998). Otra imagen es la del burócrata sin rostro que se sienta en su sillón de oficina a redactar informes, memorándums u oficios que en muchos casos no son leídos. En realidad, en todas las naciones occidentales los funcionarios públicos integran una parte relativamente pequeña del total de los empleados públicos, y los funcionarios de primer nivel

¹ Sin duda, el estudio introductorio que elaboró el doctor Guerrero sobre el trabajo de Van Justi: *"Ciencia del Estado"* aporta elementos suficientes y necesarios para considerar a los cameralistas como los primeros que se preocuparon por sistematizar el estudio de las principales ciencias camerales, es decir, la economía, la política y la cameralia. Como el mismo doctor Guerrero señala en el estudio citado: 'El cameralista, pues, era un administrador público formado cabalmente en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia personal, sino por el aprendizaje sistemático proporcionado por las universidades

'Rose, Richard. *El Gran Gobierno* Ed. FC.E México, 1998. p. 203

(Secretarios de Estado, Subsecretarios, Gobernadores, Presidentes Municipales) constituyen mucho menos del 1% del total. La mayor parte de los empleados públicos trabajan en el gobierno local, los servicios de salud o en los organismos descentralizados y en las empresas públicas. Algunos de ellos, como los médicos o los profesores universitarios, quizá no se consideran a sí mismos como empleados públicos. Es igualmente importante señalar que la mayor parte de los servidores públicos no trabajan en la capital de la nación, sino que están dispersos por toda la nación, administrando localmente los programas gubernamentales.

En una época de pleno empleo, a menudo se olvidan las características distintivas que requiere un empleo público. Los mejores empleos se definirán de entrada como aquellos con remuneración elevada; invariablemente los empleos más altos del sector privado están mejor pagados que los del sector público, pues los sueldos no están sujetos a escrutinio público. En el sector privado hay más empleadores compitiendo entre sí por los trabajadores que en el ámbito público; el gobierno es con frecuencia un empleador monopólico de ocupaciones particulares. En un período de gran desempleo, sin embargo, parece ser una característica distintiva que el empleo público aporte más seguridad en cuanto a alguna plaza, y la protección de las pensiones contra la inflación parece mucho más atractiva en comparación con la inseguridad de los empleos del sector privado.

El empleo público es a la vez consecuencia y causa del crecimiento del gobierno. Cuando crece un servicio intensivo en mano de obra, como la educación y la salud, el empleo público crecerá también. Dado que los empleados públicos tienen un interés activo en los programas de los que son responsables, pueden promover tales programas como cualquier grupo de presión. Los empleados públicos pueden pretender que están recomendando más atención médica, más caminos o más seguridad social en aras del interés nacional. No mencionarán necesariamente su propio interés en la expansión de sus

actividades. En la medida en que estos empleados promuevan la expansión de programas necesarios para la sociedad en general, posiblemente, puedan alentar nuevas legislaciones. Sin embargo, hasta el momento poco o nada se ha hecho para hacer realidad lo anterior y ésta es una de las principales tareas de la formación del servidor público, ser promotor de los cambios y mejoras que necesita el país, por ser son los que están dentro de la estructura política y los que conocen mejor que nadie las demandas de la sociedad, la cual no tiene en las manos los recursos y elementos que se necesitan, para lograr las transformaciones de fondo que demandan los gobiernos federal y locales del país.

1. La función de los servidores públicos

Si nos remitimos al término de moda, el paradigma burocrático informaba a los servidores públicos, que como todo administrador de los recursos de la sociedad, entre sus responsabilidades se incluía la planeación, la previsión, la organización, la integración, la dirección y el control como pasos necesarios en el proceso administrativo. De estos pasos destaca la planeación, es decir, cómo mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar la forma como debía evolucionar el trabajo de la organización en general. Organizar significa cómo dividir las responsabilidades del trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y el encargo del que se tratara. Dirigir implica informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que los va a desempeñar de acuerdo con las normas. Coordinar significa el hecho de armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados. Estos conceptos se han utilizado durante más de 40 años y se siguen empleando en las distintas escuelas y facultades de administración como base para sustentar todo el proceso administrativo. Sin embargo, las deficiencias de esta idea de las funciones con el cambio de las estructuras administrativas han sido amplia y hábilmente

criticadas por autores especializados en la administración. Entre los numerosos autores que han formulado, elaborado y replanteado o popularizado estos conceptos se encuentran: Peter Drucker, Philip Crosby, James Wilson, Thomas Peters, Robert H. Waterman, entre otros, y siguen siendo ampliados estos temas conceptuales en la administración pública por autores como Jamenson Diog, Steven Kelman, Mark Moore, entre otros.

Por otro lado, el paradigma postburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los servidores públicos. En la actualidad los servidores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecadora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, ver sus fuerzas y debilidades, identificar a los usuarios, asesorar, estructurar incentivos, inculcar un compromiso de calidad en el trabajo, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos. Lo anterior puede servir como una guía para el empleado o servidor público; estos conceptos los alerta sobre la necesidad de tomar en serio la profunda influencia que puede ejercer en ellos el hecho de que no se les vea ya como el burócrata -hablando en el sentido peyorativo de la palabra- que está sentado detrás de un escritorio sin resolver ningún problema; es decir, el hecho de que ellos puedan lograr un resultado a partir de su trabajo

Lo anterior implica la necesidad de cambiar esa manera histórica de ver al servidor público, como aquel que solamente tenía que hacer el trabajo asignado. Actualmente, necesita ser creativo, tiene que aprender a diagnosticar situaciones imprevisibles, ya que es dinámico e incierto el comportamiento social; debe detectar inadecuaciones en el desarrollo del trabajo y proponer soluciones. Una de las maneras efectivas de vencer esta resistencia a cambiar, consiste en convencerse de que, tal como se aplicaban en el campo particular de la

organización, los supuestos de este paradigma fueron razonables durante la mayor parte del siglo XX, pero aquellas sociedades han cambiado.

2. La Formación del Trabajador, del Jefe, del Ejecutivo

La mayoría de los autores que han escrito o hablado sobre el entrenamiento, consideran como elementos que forman parte de él, sólo el adiestramiento y la capacitación. Sin embargo, existe un tercero, que no se diluye dentro de los otros dos, pues ni se trata de la enseñanza de ideas técnicas o teóricas como en la capacitación, ni de la mera adquisición de destrezas, como en el adiestramiento, sino de crear en el entrenado un conjunto de hábitos morales y sociales, sin lo cual lo antes explicado, no puede resultar inútil y es a lo que se llama formación. Como es obvio, en el gobierno se necesita lograr que los servidores adquieran hábitos de cooperación, de veracidad, de lealtad y adhesión a su institución, y para lograr lo anterior hacen falta los siguientes elementos:

Formación de hábitos sociales. Aquí, tal vez lo más importante radica en que el conjunto de reglas establecidas y exigidas, el trato que se da a los empleados, las entrevistas que con ellos se tengan, el ejemplo de sus jefes, etc., tiendan siempre, del modo más sistemático que sea posible, a formar en aquellos hábitos de limpieza en su lugar de trabajo, de estabilidad emocional, de compañerismo, de aprecio por sus actividades, de atención, de iniciativa, de cuidado por las labores que desempeña.

Hábitos morales. No menos importante que los anteriores, es la formación, consolidación e incremento de hábitos morales. Destaca entre todos ellos el sentido de responsabilidad, ya que, cuando se logra éste, lo demás puede alcanzarse. Pero habrá que crear también en él, espíritu de sacrificio, necesario para el cumplimiento de su deber, la lealtad para sus compañeros y la organización, la discreción en los problemas que conozca, el

espíritu de justicia y equidad para tratar a los empleados bajo su mando, la decisión para resolver oportunamente un problema y la vocación de servicio. De alguna manera, esto significaría el fin de la administración 'por sentimientos'.

Aceptación de una filosofía social justa. Aún cuando parece que la enseñanza sobre las grandes naciones y sistemas que rigen la vida social (v.gr.: concepto de sociedad, de propiedad, de persona humana; principios de solidaridad, de interdependencia; crítica de las teorías totalitarias, de derecha, de izquierda, liberales, conservadoras) pertenecen más bien a la capacitación, se colocarán en la formación, porque más que la enseñanza teórica, que es sólo un medio, lo que se busca en esta formación, es el convencimiento y la aceptación de los principios justos y adecuados al respecto.

Personalidad. Cuando se trata de jefes, principalmente por lo que respecta a los de primer nivel, también es indispensable desarrollar en ellos un conjunto de características que necesitan para ejercer con eficiencia el mando. No basta, normalmente, con que una persona haya sido designada jefe; es necesario que sus subordinados vean que tiene el nivel, los hábitos y el modo de actuar propios para el cargo. Todo este difícil conjunto de cualidades específicas, esenciales para un buen desempeño, difícilmente puede recibirse con la mera capacitación o con el adiestramiento.

3. Necesidad de mejorar la formación de los servidores públicos

Aunque este apartado se refiere a México, las propuestas que se mencionan posiblemente tendrían aplicación en muchos países de Latinoamérica, porque el grado de desarrollo es similar, y porque las recientes modificaciones a sus políticas económicas también lo son.

En un estudio efectuado por Víctor Alejandro Espinoza Valle en 1992, se señala con mucha razón que la primera dificultad a la que se enfrenta el estudio del empleo y las relaciones laborales en el sector público, es la inexistencia de estadísticas confiables que posibiliten su evaluación. "Una verdadera danza de las cifras, cuando no el subregistro en los padrones del empleo público, así como el escaso interés por su actualización y/o centralización de la información, es la tónica que caracteriza a este sector laboral, situación que no es privativa del caso mexicano".

El propósito es reflexionar acerca de la importancia que tiene la formación y desarrollo de los recursos humanos de alto nivel en la administración pública en el contexto actual de la globalización, de necesidades crecientes y de recursos escasos para satisfacerlas, y de mayor participación social en los asuntos de la administración y gestión pública.

La formación de los recursos humanos es un tema de importancia permanente. A finales de la década de los años cincuentas y principios de los años sesentas, la planeación económica y la reforma administrativa para la planeación del desarrollo fueron materias dominantes que al paso del tiempo desaparecieron. En la segunda mitad de los años sesentas -la década del desarrollo según la ONU- surgió la tesis del desarrollo de la comunidad, enfoque que también perdió atractivo. Aparecieron en los años setentas formas de pensamiento que quisieron abarcar a la totalidad de los temas administrativos, como el presupuesto por programas, presupuesto base cero, el análisis de sistemas y otros más. Recientemente, se desarrolló una manera de entender la administración pública que ha estado de moda: el análisis de las políticas públicas.

* Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público* Ed. INAP, México, 1993. p. 75.

Hoy los temas que nos ocupan son la privatización, la desregulación y el nuevo perfil del Estado rumbo al próximo milenio. Sin embargo, existen cuestiones que sin tener las luces de los reflectores forman una constante en los estudios de la administración pública.

En los países latinoamericanos, la administración pública (federal, estatal y municipal) sigue teniendo la responsabilidad de promover el desarrollo económico y social de sus áreas geográficas o administrativas, Con frecuencia son las únicas organizaciones que hacen frente a la tarea de crear la infraestructura básica. No hablemos sólo de autopistas, puentes, caminos, sino de sistemas de seguridad social, educación y salud, por ejemplo.

El papel del Estado y del sector público ha sido cuestionado. De hecho, estamos en el proceso de redefinición de las nuevas atribuciones del Estado. Sin embargo, es indudable que el Estado y sus gobiernos seguirán siendo actores relevantes en el escenario del desarrollo. El nuevo Estado o, como otros lo han llamado, el Estado necesario para el nuevo siglo, seguirá teniendo una importancia definitiva para el bienestar de millones de habitantes.

En la medida en que el Estado siga siendo un factor crítico en la vida social, igualmente habrá de serlo la preparación y el desarrollo de los recursos humanos que trabajan en él.

Las deficiencias en la preparación de los recursos humanos se traducirán en fallas en la administración y el gobierno y, por lo tanto, en retrasos respecto a su desarrollo.

A pesar de las modas administrativas actuales, es indispensable insistir en la necesidad de la formación de los recursos humanos. Resulta preocupante que en los últimos años, el porcentaje de presupuesto público destinado a la formación de servidores públicos -incluida la capacitación y el

desarrollo-, haya disminuido. Sin duda, es necesario revertir esta tendencia.

En los últimos 10 años se ha generado un cambio en el marco de la actuación en el que se desenvuelve el trabajo de los servidores públicos. Parecería que no sólo su actividad, sino la administración pública toda ha sido puesta en tela de juicio.

Se dice que los funcionarios, y no sólo los de más alto nivel, rebasaron los marcos de actuación que la sociedad espera de ellos y del Gobierno; también se ha hablado de la ineficiencia en el logro de objetivos de bienestar para la población.

Recientemente ha cambiado la percepción que se tiene de la función pública. La tesis dominante es que el papel del Estado en la sociedad debe ser redefinido para que su intervención en la vida social y económica se reduzca al mínimo. Se debe buscar como apunta Tony Blair en "La Tercera Vía", "dotar al Gobierno de nuevas capacidades y herramientas. Queremos revitalizar la ética del servicio público. Los funcionarios deben hacer algo más que administrar servicios; su labor es generar mayores plusvalías a partir de nuestro caudal de servicios públicos".⁵

Las nuevas ideas económicas se han basado en la tendencia a aplicar los criterios del mercado y de la competencia en todas las actividades humanas y, en primer lugar, en las gubernamentales.

La ineficiencia gubernamental de los países socialistas contribuyó a propiciar la caída de sus gobiernos. La subsecuente caída y desaparición del llamado "socialismo real" dio origen a un gran descrédito del Estado como administrador en todo el mundo.

⁵ Blair, Tony. *La Tercera Vía*. Ed. El País, Madrid. 1998. p. 78

Muchas veces se ha dicho que se requiere un Estado más pequeño, más eficiente. Sin embargo, el tamaño del Estado no es tan importante, siempre y cuando éste cumpla con sus objetivos con oportunidad, calidad y con un aprovechamiento racional de los recursos disponibles para lograrlos.

La conclusión que se deriva de este estado de cosas no sería que el gobierno y los servidores públicos consecuentemente, estén en un estado de crisis, más bien que estamos frente a un cambio profundo y necesario. Este sacudimiento es muy favorable para obligarnos a pensar cuál debe ser la formación y el desarrollo de los recursos humanos para las administraciones públicas en el futuro.

El primer antecedente

Formación profesional, formación para desempeñar una actividad, un puesto, un cargo es, en resumen, la enseñanza de habilidades directamente relacionadas con la preparación para desempeñar éstas o una actividad laboral concreta, incorporando en el proceso educativo aspectos teóricos y prácticos.

La naturaleza de la formación profesional ha variado considerablemente a lo largo de los años en estrecha relación con los cambios sociales, el papel del trabajo en la sociedad, y la percepción y diferenciación de los tipos de trabajo. No es sorprendente, por tanto, que la finalidad y el desarrollo de la formación profesional haya sido algunas veces tema de intensos debates.

En las sociedades preindustriales, cuando el trabajo agrícola era dominante, las profesiones eran a menudo hereditarias (el trabajo reconocido en la mayor parte de las sociedades era realizado por los hombres), y las habilidades propias de cada una de ellas pasaba del padre al hijo. Los gremios que se desarrollaron proporcionaron amplios contactos entre personas

dedicadas al mismo tipo de trabajo y establecieron niveles reconocidos de habilidades, utilizando también a menudo un sistema de evaluación y de exámenes prácticos. Con la llegada de la industrialización masiva en el siglo XIX, muchos dejaron los trabajos tradicionales para formar parte de la amplia (y con frecuencia menos hábil) fuerza de trabajo industrial. Dados los relativos bajos niveles de capacitación exigibles en muchos trabajos, la formación se desarrollaba en el puesto de trabajo, ya que las nuevas exigencias requerían un período de aprendizaje. La transmisión de este aprendizaje se realizó por los graduados que habían seguido una educación académica tradicional. Durante este periodo (hasta quizás el final de la década de los sesentas) la formación profesional en las escuelas de países europeos fue reducida a actividades como corte y confección o cocina para las mujeres y carpintería o trabajo del metal (torno) para los hombres, y estaba normalmente limitada a jóvenes cuyos resultados académicos eran más bajos o procedían de ámbitos sociales inferiores, de modo que se mantenían y reforzaban los roles sociales y la categoría de ciertos tipos de trabajo.

Con la llegada de los ordenadores, las nuevas tecnologías y otras máquinas programables, el nivel y el tipo de actividades requeridas por la mayor parte de los trabajos cambió de forma significativa. En especial, el desarrollo de Internet y de otros medios de comunicación han facilitado las comunicaciones más allá de las fronteras nacionales y las diversas culturas reciben influencias diferentes de las derivadas por el impacto de las primeras formas de comunicación. Tales tecnologías están provocando un profundo cambio en los métodos de trabajo, la estructura y la forma de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, la naturaleza del trabajo y de la misma sociedad.

En líneas generales los gobiernos y los centros educativos han sido lentos en sus respuestas a estos rápidos cambios, en la identificación de las nuevas estructuras socioeconómicas y en las formas de educación y de formación para atender a la sociedad. Ahora, la mayor parte de los estudiantes

universitarios de Europa, parte de América y muchos en Asia, que se preparan para servir a los ciudadanos, han reconocido la importancia de los ordenadores en sus vidas y han tenido acceso al menos a alguna información básica sobre ellos.

Sin embargo, se mantiene un elevado número de problemas. Aún existe un desfase entre la necesidad creciente de los ejecutivos de tener empleados que sepan resolver problemas y posean otras habilidades transferibles, y el tipo de graduados que les ofrecen las escuelas y las instituciones académicas superiores. Con el declive de los trabajos u oficios tradicionales y la necesidad de aprender nuevas habilidades, se está desarrollando una subclase con aquellos que no pueden ingresar en el ámbito de los trabajos actuales. Sin una formación apropiada y flexible, su número crecerá, con consecuencias sociales considerables. Los tradicionales planteamientos clásicos en las escuelas han intentado por sí mismos satisfacer las necesidades del empleo y numerosos países han desarrollado un currículum educativo en el que los oficios tradicionales se integran en apartados donde predominan aspectos como el diseño y la tecnología adecuados.

Más allá de la escuela, la educación y la formación de un profesional se desarrolla en instituciones y escuelas técnicas especializadas en actividades concretas. En años recientes los sistemas de formación que combinan con la educación la experiencia práctica en el empleo, mediante acuerdos entre las instituciones educativas y organizaciones gubernamentales o empresariales, como en Alemania, han sido efectivos en la mejora de los niveles de habilidad y en el tiempo exigido para trabajar con nuevos modelos prácticos. También es frecuente que esta formación profesional esté presente en escuelas técnicas, una vez concluida la etapa secundaria y en institutos politécnicos, así como en el lugar de trabajo. Numerosas escuelas o institutos politécnicos han pasado ahora a tener rango universitario, proporcionando cursos profesionales y académicos en frecuente contacto con los colegios

profesionales locales, con otros centros de educación superior y con organizaciones empresariales.

Además se está desarrollando una fase más orgánica, concretada en una variedad de métodos flexibles de aprendizaje, con el uso de las ventajas de la tecnología moderna que permite el desarrollo de la educación a distancia, y estimula el estudio personal. Así, de manera lenta pero segura, está desapareciendo la línea de separación entre la formación práctica y la académica, que podría considerarse como una reliquia de las exigencias de la sociedad industrial inicial, con sus necesidades laborales asociadas y la estructura de clases resultante (cuya raíz establecía una línea divisoria entre trabajo intelectual y manual). En España hubo una reciente introducción a la Ley Orgánica del Sistema Educativo, que intenta proporcionar una estructura de recorrido profesional desde la escuela hasta los estudios de posgrado para igualar la estima con la vía académica tradicional, lo cual indica el reconocimiento del necesario cambio, aunque todavía difícilmente combina las dos rutas. En la práctica, las dificultades en el desarrollo de la Ley y en el establecimiento de sus relaciones con los temas académicos tradicionales, muestra que aún se necesita realizar mucho esfuerzo. Con todo, las decisiones tomadas por los jóvenes de forma creciente, combinando aspectos de lo académico y de lo profesional, en módulos que comprenden un curso completo, refleja el momento del cambio.

Ahora bien, ¿si estos cambios se están dando apenas hace muy poco tiempo en los países más desarrollados, qué pasa con nosotros?

Hablando en términos de los estudiantes que se preparan para ocupar cargos públicos, durante los últimos años ha aparecido un fenómeno que requiere de análisis por parte de las escuelas e institutos de administración pública del país y del Estado de México, por ser éste un estado con gran importancia en el contexto nacional. Los administradores con mayor influencia a

lo largo de todo el sistema gubernamental forman pequeños grupos caracterizados por su gran preparación académica, sobre todo en el extranjero, y que los distingue de otros funcionarios y gozan de una enorme autoridad técnica e influencia sobre los políticos. Realizan sus estudios de postgrado en universidades extranjeras, principalmente de Estados Unidos, Inglaterra o de Francia y casi ninguno ha pasado por las aulas de las escuelas e institutos de administración pública. En el caso de México, la formación de los administradores de estos pequeños grupos de alto nivel se centra en economía, finanzas, administración de empresas, informática o computación, y cada vez menos en derecho, ciencias políticas, sociología o estudios propiamente de administración pública.

No se trata de emitir un juicio de valor sobre el fenómeno. Mas bien, de reconocer el hecho de que, salvo algunas excepciones, los institutos o escuelas no están preparando a los administradores y funcionarios más importantes. La solución sería que nuestras escuelas de administración recuperen terreno o aceptar que, en adelante, van a formar únicamente a los cuadros de niveles gubernamentales intermedios.

Esta situación no sería preocupante en si misma, si no implicara para los años venideros un sistema de meritocracia socialmente cerrado. En México como en la región latinoamericana, quienes tienen más posibilidades de obtener una preparación eficiente en idiomas y quienes más fácilmente obtienen becas y ayudas, son aquéllos jóvenes provenientes de familias de ingresos medios o elevados que disfrutan de las circunstancias necesarias para alcanzar una educación académica esmerada.

Esta tendencia no es positiva pues debe recordarse que en México la administración pública ha sido un instrumento de movilidad social que ha permitido a muchos jóvenes de

escasos recursos escalar posiciones de poder político o administrativo.

Por tanto, es inevitable e impostergable mejorar los niveles académicos y el prestigio de los institutos y escuelas de administración pública, para que sea una esponja que "absorba" a los mejores talentos jóvenes con vocación para el servicio público, independientemente de su origen social o condición económica.

Vale hacer la aclaración que en realidad el nivel académico de los propios institutos y escuelas de administración pública es resultado del nivel general de calidad del sistema educativo del país en su conjunto.

Otras sugerencias que se podrían hacer para mejorar la formación de los cuadros administrativos que reclaman las nuevas y complejas realidades en todos los ámbitos de la vida social, son:

Estrechar los vínculos entre los institutos y escuelas de administración pública nacionales y latinoamericanos, porque, con frecuencia, se desconocen los avances logrados en otras regiones, a pesar de los esfuerzos de organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Mantener un programa permanente de formación de profesores de tiempo completo apoyados con una política salarial más justa, que los motive a ejercer la práctica docente más que ha buscar desempeñarse en la administración pública.
- Mantener una vinculación estrecha con los administradores públicos en funciones, para que exista una retroalimentación.

- Realizar programas de investigación ligados a las necesidades reales de las administraciones públicas.
- Elaborar programas académicos que incluyan asignaturas en derecho público, macroeconomía y finanzas. Esta preparación permitirá formar profesionales con una inteligencia analítica y flexible, con herramientas y conocimientos para que estén dispuestos a correr riesgos en su actividad, sepan aceptar la delegación no sólo de trabajo sino de la toma de decisiones, y sean capaces de adoptar iniciativas propias.

En el caso del Estado de México lograr los objetivos anteriores no es responsabilidad únicamente de la academia. Los políticos y los administradores de alto nivel, deben hacer un esfuerzo para facilitar el logro de esos propósitos, por conveniencia de ambos.

Se debe reconocer con franqueza que a pesar de los esfuerzos realizados últimamente en materia de capacitación, formación y profesionalización, falta mucho por hacer porque se carece de un verdadero sistema para los cuadros de alto nivel. No existe un programa gubernamental sistemático para proporcionar seminarios, mesas redondas o cursos que ofrezcan conocimientos administrativos de alto nivel y de avanzada, o si se ha intentado realizarlos han fracasado o los resultados han estado lejos de lo esperado, porque los funcionarios de primer nivel *no tienen tiempo para eso*.

Siempre habrá necesidad de formar mejores administradores públicos porque siempre habrá hombre y mujeres cuya vocación esté dirigida a servir a los demás a través del servicio público. Hay seres humanos que dedican su vida a tener y otros que la dedican a ser. Los administradores públicos convencidos, por lo general deben de pertenecer a esta última categoría: la de quienes prefieren ser a tener.

Bibliografía

Blair, Tony. *La Tercera Via*. Ed. El País, Madrid, 1998.

Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia*. INAP-FCE, México, 1998.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público*. INAP, México, 1993.

Justi, Juan Enrique Von. *Ciencia del Estado*. INAP-AECI-IAPEM, México, 1996.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Necesidad de Mejorar la Formación de los Administradores Públicos en México", en la *Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración*. Toluca, Méx, 20-24 de julio de 1993.

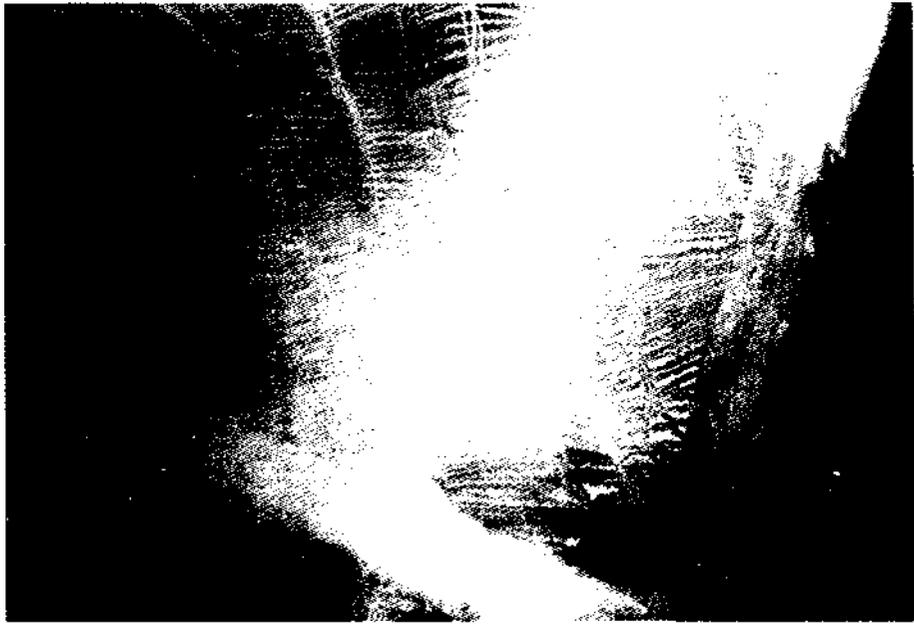
Rose, Richard. *El Gran Gobierno*. INAP-FCE. México, 1998.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Personal*. Ed. Limusa, México, 1991.

Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México núm. 32. 'Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio'. Octubre-diciembre 1996.



COSR105



Presagio

Los gobiernos democráticos de las sociedades contemporáneas enfrentan cada vez un trabajo más arduo para poder conciliar la diversidad de intereses sociales y las políticas públicas establecidas por la gestión gubernamental, pues el cuerpo político de los países que gozan de una forma de gobierno dotado de legitimidad popular sufre hoy presiones de toda índole que, juntas, pueden producir efectos perversos para la propia democracia.

1. Marco teórico conceptual

El estudio de la gobernabilidad en las democracias liberales avanzadas es reciente, objeto de atención tanto de estudiosos de la ciencia política y de la sociología como de los gobernantes en turno, así como de una ciudadanía cada vez más consciente y responsable.

1.1. Gobernabilidad

El tratamiento teórico que se ha dado a este tópico surgió en Europa en la década de los setenta y una década después en América Latina cuando se cuestionaba la acción del gobierno y la forma en que éste se presentaba a los ciudadanos.

Dada la recomposición política que se estaba instaurando en América Latina, durante la década de los ochenta, los gobiernos tuvieron que actuar bajo nuevos esquemas y nuevas formas de organización política; pero sobre todo, con una sociedad más interesada, activa, organizada y participativa, que ya no se conformaba con ser mera espectadora de los cambios sino que se vela a sí misma como actor determinante en la escena mundial.

En opinión de Xavier Arbós y Salvador Giner, y como consecuencia de la globalización, "es ya imposible confinar la gobernabilidad a un solo país o grupo de países, es ahora un

problema mundial, común a todos los países e insoluble de forma separada, porque todos dependen ya unos de otros aunque cada país o región del mundo revista características distintas" 4

Pero, qué se entiende por gobernabilidad, ingobernabilidad y gobernabilidad democrática en el marco de estas transformaciones y reacomodo de situaciones. Conviene enunciar algunas definiciones para comprender con mayor claridad cuál es la importancia de consolidar la gobernabilidad en un ambiente democrático.

Juan Ríaí define a la gobernabilidad como:

la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas'.¹

La definición que proponen Arbós y Giner **es la siguiente:**

"La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁶

Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La Gobernabilidad Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Siglo XXI editores, México, 1998. p. iv.

¹ Citado en Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* No. 6. IFE, México, 1995. p. 16.

⁶ Arbós, Xavier y Salvador Giner op cit. p.13

Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular de las diversas instituciones que lo integran, y en este sentido, es legítimo.

Asimismo, Lechner concibe a la gobernabilidad como las condiciones de posibilidad para gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos.'

Por otro lado, para Alcántara Sáez, la gobernabilidad es:

La situación en que concurre un conjunto de condiciones de carácter medioambiental favorables para la acción de gobierno intrínsecas a éste'.'

La referida conceptualización comparte la visión de Nohlen cuando indica:

"Gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno, en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos".'

Esta concepción hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.

Lechner. Norbert, op. re p. 22

Alcantara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad Cdsis y Cambio. Elementos para el estudio de la Gobernabilidad de las sistemas políticos en épocas de crisis y cambio.* Fondo de Cultura Económica, México, 1995 p. 99.

[§] Nohlen. Dieter *Sistemas Electorales y Gobernabilidad.* Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, 1992. p. 22.

De las diversas definiciones expuestas, se pueden rescatar varios elementos tales como: capacidad gubernamental, instituciones de gobierno, actuación eficaz, condiciones favorables e interacción entre gobernantes y gobernados; todos ellos, elementos que constituyen la esencia de la gobernabilidad a la que aspiran la mayoría de los gobiernos democráticos para considerarse legítimos.

Sin embargo, no es tan sencillo cumplir con todas estas condiciones, pues no ocurren de manera fortuita, debido a la difícil conciliación para lograr consensos, acuerdos y posturas equitativas que faciliten una convivencia en la cual convengan tanto los intereses públicos como los de amplios sectores sociales.

Cabe destacar que la gobernabilidad se puede presentar tanto en gobiernos autoritarios, conservando el orden social por medio de la coerción, como en gobiernos democráticos, abiertos, plurales, incluyentes que permitan la participación de las mayorías y el acceso a la información, condiciones esenciales para una gobernabilidad democrática.¹⁰

De igual modo, la gobernabilidad se caracteriza por la capacidad que tiene un gobierno para consensar las diversas posturas de la sociedad con la finalidad de llevar a cabo sus tareas de manera eficaz y eficiente.

Por ello, el término se encuentra relacionado con la aparición o agudización de situaciones de crisis de los sistemas políticos. Se trata de la comprensión de la crisis de gobernabilidad como incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo

¹⁰ Llamas Pichardo, Darío y Diez Hernández, Martha, "Impacto de los Gobiernos Divididos en la Gobernabilidad: caso de la LIII Legislatura del Estado de México", en Apuntes Electorales, núm. 8. IEEM, Toluca, México. p. 96

frente a ésta. O como el resultado tanto de una crisis de gestión administrativa como de una crisis de respaldo político de los ciudadanos hacia el gobierno.

La ingobernabilidad puede ser vista como una situación disfuncional, determinada por diversos factores de carácter medioambiental, entonces, esta circunstancia puede presentarse en cualquier momento y por causas diversas.

Antonio Camou¹⁹ identifica cuatro áreas susceptibles de padecer problemas de gobernabilidad:

- a) El mantenimiento del orden y la ley.
- b) La gestión eficaz de la economía.
- c) Promoción del gasto social y servicios sociales mínimamente adecuados.
- d) Control del orden político y estabilidad institucional.

Claro está que no son los únicos; pero las instituciones gubernamentales deberán poner especial interés en estos aspectos, si es que quieren lograr un mínimo de aceptación entre sus gobernados.

Dado que la ingobernabilidad puede presentarse por razones diversas, es necesario mencionar algunos de sus elementos:

- La incapacidad de los gobernantes para dar cauce a las situaciones que se presentan en su gestión, lo mismo para cumplir los objetivos y las metas programados, derivado de un clima de descontrol.
- La ineficacia de los políticos y burócratas para solucionar las demandas de los ciudadanos y alcanzar los objetivos deseados.
- La falta de recursos del gobierno y gobernantes para satisfacer a la ciudadanía.

Camou, Antonio. *op cit.* p. 28

Llamas Pichardo, Darío y Díaz Hernandez, Martha, *op. cit.* pp. 98-99.

- La apatía de los gobernados con sus gobernantes.
- El descontento de algunos grupos sociales que recurren a la violencia para influir en las decisiones gubernamentales, fuera del marco de la legalidad y el orden.
- Las recurrentes crisis económicas que se presentan como resultado de una mala distribución de los recursos, bienes y servicios a los ciudadanos.
- Falta de apoyo y recursos de los gobernados.
- La falta de capacidad política de los gobernantes para llegar a acuerdos concretos con grupos de oposición, organismos no gubernamentales, etcétera.

Como se observa, varios de los elementos mencionados tiene que ver en gran medida con el desempeño ineficaz e ineficiente en la gestión pública, la cual, como se verá representa un factor importante para mantener un grado mínimo de gobernabilidad.

1.3. Grados de gobernabilidad e ingobernabilidad

De los conceptos vistos, podemos decir que tanto la gobernabilidad como la ingobernabilidad se inscriben en un marco de referencia distinto de acuerdo a los factores que las afectan, por lo que se pueden distinguir varios niveles para ambos casos.

De acuerdo con el planteamiento de Camou no es posible que exista una gobernabilidad o ingobernabilidad absoluta, por tanto, caracteriza diversos grados de gobernabilidad.'

- a) La *gobernabilidad ideal* es un concepto limite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Esto significa que necesariamente para que exista la gobernabilidad, se requiere que el gobierno cubra absolutamente todas las expectativas y demandas de los ciudadanos, así como mantener el control de los

" Camou, Antonio. op cit. p. 27

diferentes grupos políticos y organizaciones que de una u otra forma puedan tener injerencia en las decisiones de gobierno.

- b) La *governabilidad normal* describe una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de una comunidad política.
- c) El *déficit de gobernabilidad* designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
- d) La *crisis de gobernabilidad* describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, un conjunto de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- e) La *ingovernabilidad* es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Como se observa, la gobernabilidad puede presentarse en distintas formas según los factores internos y externos que la afectan, desde un estado ideal, generalmente imposible, hasta su lado más radical que deriva en un descontrol total por parte del gobierno.

De igual manera, la ingovernabilidad también presenta diversos grados, según Boyero," estos son los siguientes:

"Boyero, Michelangelo. *op. cif. p. 20.*

1. **La ingobernabilidad en la que los centros de poder se multiplican y luchan por la supremacía , incluso recurriendo a la fuerza; el tejido social es lacerado, y la ausencia de guía de gobierno en el sentido amplio, puede inducir a la guerra civil.**
2. En el sentido más débil, la ingobernabilidad referida a una situación de inestabilidad o precariedad permanente de las formaciones de gobierno, debido a la dificultad de mantener los arreglos entre los diversos partidos políticos, necesarios para formar coaliciones de mayoría.
3. La ingobernabilidad como la situación en que las democracias occidentales, desarrolladas en forma de Estado social, no están en posibilidad de expresar una línea unitaria y coherente que satisfaga todas las demandas y reivindicaciones sociales, simplemente porque tales exigencias son incompatibles.

Al respecto, podemos decir que estos niveles de ingobernabilidad transitan de un caso extremo como lo es el surgimiento de una guerra civil hasta una ingobernabilidad que se encuentra en los límites deseables, cuando los gobiernos incurren en el incumplimiento de las propuestas que postularon.

1.4. Dimensiones de la gobernabilidad

Dado que la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional, de acuerdo al estudio de Arbós y Giner²³, existen cuatro niveles como mínimo en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades:

- a) *El dilema legitimidad-eficacia.* La eficacia para el gobierno no es sino la consecución de objetivos predeterminados. Sin embargo, algunos sectores sociales pueden formular

²³ Arbós, **Xavier y Salvador Giner.** op. cit, pp 14-20

demandas sociales que no coinciden con aquéllos, si bien son presentadas asumiendo que el gobierno las hará suyas con los mismos criterios de prioridad.

Básicamente, esta disyuntiva de la eficacia y/o legitimidad de un gobierno radica en que un gobierno es eficaz²⁴ cuando tiene la capacidad de alcanzar los objetivos predeterminados en un periodo, así como encontrar soluciones a los diversos problemas a los que se enfrenta, sin importar los recursos que para ello utilice, y es allí cuando se comienza a cuestionar su legitimidad.

La legitimidad de un gobierno se entiende por el consenso general de los ciudadanos en la aceptación de éste a través de un proceso democrático de elección. Es conveniente apuntar que ésta no es la única forma en la que se legitima un gobierno, pues hay gobiernos que se legitiman a través de sus acciones y, por ende, cumple sus objetivos y fines que se planteó con anterioridad.

Así, la medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. Cuando hablamos de legitimidad del gobierno nos referimos a la condición de aceptable que tiene su autoridad ante la percepción de los ciudadanos. O bien, la legitimación es el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza.²⁵

De esta forma, junto a la legitimidad electoral originaria de los gobiernos democráticos, estos han de conseguir legitimar el

²⁴ La eficiencia al igual que la eficacia busca el logro de dicho objetivos, pero con la diferencia de que aquella busca que los costos se minimicen al máximo para obtener, por lo menos los mismos resultados. A su vez, un gobierno es efectivo en la medida en que realice sus fines. Citado en Llamas Pichardo, Darío y Díaz Hernández, Martha. *op. cit.* p. 96.

²⁵ Citado en Bobbio, Norberto. *op. cit.* p. 862.

ejercicio mismo de su poder frente a la mayoría de los ciudadanos que aceptan la legitimidad democrática, pero que presentan múltiples demandas a los poderes públicos, con frecuencia contradictorias en la medida en que responden a intereses socialmente contrapuestos.

Esto es, probablemente, uno de los factores que explican las dificultades de la gobernabilidad de las sociedades contemporáneas. La legitimidad democrática es mayoritariamente considerada suficiente para que determinados individuos accedan a la función de gobernantes.

Los gobernantes actuales deben ser también eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales que, a veces, se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas, como puede ser el caso de las relativas al ambiente.

La sobrecarga que conlleva la multiplicidad de demandas juega en contra de la eficacia de la acción del gobierno. Y al mismo tiempo, al no ser siempre posible subsumir los intereses parciales en el interés general, se erosiona la legitimidad cotidiana del gobierno.

b) Las *presiones y demandas del entorno*, de acuerdo con Arbós y Giner se pueden apreciar tres tipos de factores que afectan a la gobernabilidad:

- 1. La esfera externa al propio Estado y a su sociedad gobernada. Es el mundo cada vez más interdependiente y complejo de las relaciones internacionales, de las que el Estado no puede inhibirse.**
- 2. La esfera social del Estado. La aparición de un Estado del bienestar que se responsabiliza de la asistencia médica, sanitaria, educativa, militar, de seguridad ciudadana, de condiciones mínimas de trabajo, significa demasiada carga para un solo aparato público administrativo. En consecuencia, se va perfilando una crisis de demandas**

excesivas de la sociedad sobre la esfera pública que ha encontrado respuestas tímidas en un cierto retorno a la sociedad civil, es decir, una cierta privatización muy relativa de varios servicios públicos.

3. Esfera del entorno estatal. Cada ministerio o dirección general constituye per se un aparato que tiene sus propios fines, su propia inercia, su propio gasto rutinario de mantenimiento y que constituye su propio ambiente. Es un "entorno interno" que, con el crecimiento espectacular de estos aparatos, plantea problemas de fluidez a los gobiernos. Estos no pueden funcionar con agilidad a causa de su propio peso administrativo y la complejidad irracional del aparato.
- c) La *reestructuración de la sociedad civil*. Un factor decisivo en el bloque de los gobiernos contemporáneos es la reestructuración del ámbito social en el que se mueven y sobre el cual actúan. La sociedad individualista y clasista tradicional ha sido sustituida paulatinamente por otra que se ordena en torno a un conjunto de asociaciones relativamente estables que representan a grupos de interés organizados. Son colectivos más o menos institucionalizados, de toda índole, que velan por sus respectivos intereses. El análisis de gobernabilidad sólo en términos de gobierno y clases gobernadas ya no es válido. En la actualidad interactúan estos dos espacios: el público y el privado,
 - d) La *expansión y cambio tecnológico*. La intensidad de los procesos de cambio técnico pueden aumentar, en muchos casos, la gobernabilidad. Por ejemplo, las crecientes demandas de contribuyentes que desean pagar sus impuestos no podrían ser atendidas de manera adecuada si se careciera de un eficiente sistema computarizado que potencia la eficacia del fisco y la Hacienda pública de una manera insospechada sólo dos décadas atrás. Sin embargo, este cambio tecnológico debe entenderse como un proceso que intenta planificar y controlar, pero que

posee un elemento clave de imprevisibilidad y que desorganiza de una manera sistemática el ámbito del orden social y los proyectos gubernamentales.

La gobernabilidad es una situación medioambiental, de contexto, que involucra la capacidad de respuesta de los gobernantes para actuar de manera eficiente y eficaz aun bajo condiciones adversas, lo cual permite que los dirigentes políticos en cualquiera de sus ámbitos puedan mantener el control de las instituciones y, esto se vea reflejado en una sociedad satisfecha dentro de lo normal posible, lo cual se logra a través de diferentes medios, pero sobre todo mediante la negociación 2b

2. La administración pública como factor determinante para la gobernabilidad

Entendida como "el puente" entre la sociedad y el Estado, la administración pública es parte medular del proceso de gobierno; es la institución responsable de cuidar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad, procurando que su desenvolvimiento sea equitativo, significativo y continuo.

Por tanto, el vigor del Estado depende del vigor de su vida pública, y ésta de cómo los actores sociales concurren con sus capacidades al desenvolvimiento mismo de la sociedad, que a su vez reclama al Estado, apertura, eficacia, eficiencia, capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social.

La referencia clásica a la que podemos remitirnos para definir a la administración pública, de acuerdo con Wilson, es:

☞ Llamas Pichardo y Díaz Hernández. op. cit. p. 97.

La parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno".

Sin embargo, una concepción que enmarca los elementos de la gobernabilidad es la propuesta por Uvalle Berrones, quien establece que:

La administración pública constituye el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado, para asegurar el bien público y los intereses políticos que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo'.`

Ubicada, por tanto, en el corazón de los Estados, la administración pública es el medio para dirigir la sociedad. Por ella se articulan proyectos sociales, se impulsa la vida económica, se concilian acuerdos, se solucionan conflictos, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen las políticas de desarrollo y bienestar.

La administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos del país. Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Razón por la cual su compromiso radica en el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar social. Por ello, permite que el Estado mediante acciones de gobierno pueda dirigir mejor la sociedad a través del cumplimiento oportuno de sus objetivos.

De ahí que sea una institución no sólo indispensable para la vida de la comunidad, sino generosa en sus fines y

" Citado en Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Fontamara, México, 1989. p 37.

" Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea* UAEM-IAPEM, Toluca, 1997 p. 158.

comprometida con la razón de ser de su país. En este sentido, tiene como meta conservar y transformar la sociedad, aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida.

Es por eso que se vincula con los modos, formas, tiempos y condiciones que sustentan la vida civilizada de la sociedad como son la estabilidad política, la gobernabilidad, la competencia electoral, el bienestar social y el vigor del Estado.

La gobernabilidad, como se apuntó, es un tema que comienza a tener mayores repercusiones cuando aparecen hechos en los cuales, las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendadas.

Esto debido a que las estructuras administrativas, marcos normativos y modalidades de gestión, organización y planeación heredadas del pasado están manifestando serias deficiencias y obsolescencias en el desempeño de la función pública, por lo que la sociedad civil manifiesta ampliamente la necesidad de un gobierno que maneje apropiadamente su proyecto político, la gobernabilidad del sistema y la capacidad misma de gobierno, con la finalidad de alcanzar mayores grados de eficacia y eficiencia, así como también una mejor calidad en la relación entre Estado y ciudadano.

En este sentido, la gobernabilidad se puede medir por el desarrollo de las instituciones políticas que se identifican por rasgos tales como la solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales se desenvuelve un aparato público eficiente, partidos organizados y una elevada participación social en los asuntos públicos.

Asimismo, la gobernabilidad también se manifiesta por la capacidad que los Estados tienen para conseguir la legitimidad, los consensos y el grado de comunidad política en concordancia con el interés público. También se relaciona a su vez, con las capacidades de gestión pública puestas en

práctica para atender y solucionar los problemas comunes. Cabe destacar que el concepto de gobernabilidad está ampliamente ligado a la actividad que realizan los funcionarios, por ello se considera que aquella se caracteriza por:

La responsabilidad del funcionario público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del Estado, también comprende reformas a la administración pública donde el factor humano se convierte en el centro de análisis" 29

Entonces, la gobernabilidad es una tarea importante y necesaria para la existencia y estabilidad de los sistemas políticos. Sin embargo, dicha tarea es difícil de llevar a cabo, pues la sociedad es más compleja y plural, y busca incorporar sus necesidades a las decisiones que asume el gobierno. Esto no es más que el reflejo de una sociedad mejor informada y demandante, ante lo cual, el gobierno enfrenta contradicciones para armonizar los principios sobre los que cualquier sociedad que se precie de llamarse democrática se asienta: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad.

Por tal motivo, el gobierno, por su cobertura pública, requiere necesariamente una renovación completa de sus estructuras y procesos para captar y adaptarse a este nuevo estadio de exigencias, en la adaptación de sus procesos y estructuras a fin de construir una acción más racional y más sensible a las inquietudes ciudadanas.

En este sentido, la gestión pública, es la carta de presentación del gobierno en la sociedad, ya que constituye la acción práctica del gobierno que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno y está orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración.

¹⁹ Rosales Núñez, Juan 'Una Nueva Cultura de la Gestión Pública', en *Revista del IAPEM* núm. 37 México, 1998. p. 57.

Así, la gestión pública tiene una importancia central porque:

"Una de las funciones principales de la gestión pública, es la de crear condiciones de gobernabilidad, entendiendo por ésta el conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno, así como todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social".³⁰

De este modo, se puede decir que los retos de la administración pública están estrechamente vinculados con el concepto de gobernabilidad y más aún, con todas las interrelaciones que ésta tiene en el campo de la democracia, la cultura, la economía, la religión, la política, etcétera.

Además, la gestión pública debe considerarse como el enlace entre las instituciones gubernamentales con las necesidades de la población, con la finalidad de garantizar las metas de desarrollo económico y social, favorecer la gobernabilidad y consolidar la democracia.

No obstante, se aprecia que la gestión pública no sólo contribuye al buen desempeño del gobierno en el manejo de la economía, sino también ayuda a obtener un respaldo en el plano sociopolítico y, por ende, lograr su legitimidad, estabilidad y existencia misma.

En suma, los resultados de un gobierno se manifiestan por la satisfacción de los servicios públicos a su cargo, ya que sus acciones aumentan el grado de civilidad en la vida de la comunidad. Sus acciones coadyuvan al bienestar material, moral e intelectual de sus ciudadanos. Esto porque el fortalecimiento de la vida democrática se realiza cuando se

³⁰ Bustamante Terreros César. 'Los retos contemporáneos de la gestión pública', en *Revista de 11APEM*, núm. 37. México, 1998. p. 73.

amplían la participación y representación de los diversos grupos.

Además los resultados gubernamentales son la clave para evaluar la confianza que hay entre la sociedad y el propio gobierno, ya que los propios resultados y su calidad, son la forma en que la dirección de la sociedad es impulsada, alentada y coordinada.

Cabe mencionar que en el ámbito político social, la gestión pública debe enfrentar una cuestión fundamental.

"Lograr los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, en el marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad y el sector privado".

Se puede concluir que, la esencia de la gobernabilidad, es la capacidad del régimen para dirigir y, por tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad, como condiciones necesarias para la provisión del bienestar social. Es la habilidad de crear condiciones de orden y la estabilidad con los cuales la convivencia social sea posible.

3.1. Legitimidad de la administración pública

Una vez que se explicó la forma en que se interrelaciona el actuar de una buena gestión pública, es importante señalar que ésta también debe ser bien vista por los ciudadanos.

En este sentido, la cuestión de la legitimidad, si bien es uno de los problemas de investigación clásicos de la ciencia política,

¹ *Ibidem* p 74

en la actualidad se puede decir que también abarca la legitimidad de la administración pública.

Para Lipset, la estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores, de la eficacia y legitimidad de su sistema político:

'La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como son las altas finanzas o las fuerzas armadas. La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad".'

Habermas, desde otro enfoque, plantea una hipótesis muy similar cuando aborda los problemas de legitimidad en el capitalismo avanzado. Para dicho autor:

"El sistema político requiere de un *input* de lealtad de masas lo más difuso posible; el output consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. Las crisis de output tienen la forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles, ni cumplir los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. La crisis de *input* tiene la forma de crisis de legitimación: en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido".'

" Lipset, Seymour. *El hombre político* Las bases sociales de la Política. Tecnos, Madrid, 1987. p. 125.

a Habermas, J *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu. Buenos Aires, 1975, p. 19.

Si se observan ambos planteamientos tienen un punto en común: para Lipset el derrumbamiento de la eficacia en el desempeño de las funciones gubernamentales de una manera prolongada puede arruinar la legitimidad del sistema político, y a su vez, para Habermas la crisis de racionalidad del aparato administrativo puede generar problemas de legitimidad del sistema político.

Así pues, la racionalidad o la eficacia de la administración es una variable que influye en la legitimidad del sistema político.

Las necesidades de legitimación de la administración pública han aumentado con la expansión funcional del Estado. En primer lugar, porque aumentan las necesidades de legitimidad del sistema político; en segundo lugar, la administración tiene que demostrar al gobierno su capacidad para generar esos rendimientos; en caso de que ésta no sea capaz de generarlos, el gobierno buscará instrumentos alternativos que no pasen por la administración pública con objeto de garantizar los rendimientos del sistema político antes de tener que enfrentarse a una crisis de legitimidad.

Ahora bien, cabe mencionar a través de que formas puede obtener legitimidad la administración. Desde un punto de vista analítico, Bañón y Carrillo^o distinguen dos fuentes de legitimidad:

1. La *legitimidad institucional*, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo qué sistema normativo se rige su comportamiento.

^o Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo. 'La legitimidad de la Administración Pública', en *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 60.

2. La *legitimidad por rendimientos*, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, qué resultados obtiene en el desempeño de sus funciones.

Así, podemos decir que la legitimidad institucional de la administración y la legitimidad por rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de legitimidad y eficacia del sistema político.

La cuestión de la legitimidad hay que inscribirla en un plano de análisis normativo que afecta al subsistema cultural, de donde se deduce que el primer paso para indagar sobre la legitimidad de la administración, inevitablemente lleva a identificar el sistema de valores socialmente aceptados sobre lo que es un comportamiento legítimo o no de la administración pública, y sobre los criterios con los que considerar válidos o no los rendimientos de la administración.

De acuerdo a Bañón y Carrillo` el sistema de valores a considerar, para analizar el grado de legitimidad de la administración pública, se articula alrededor de cuatro dimensiones o factores básicos:

- a) El Estado democrático de derecho.
- b) El bienestar social.
- c) El comportamiento ético,
- d) Los métodos de gestión.

Así, la legitimidad de la administración pública es la que los ciudadanos le otorgan, tanto al aparato administrativo como a la actuación de los funcionarios públicos que en mayor o menor medida tratan de satisfacer las necesidades sociales; en

función de determinados valores que se consideran socialmente aceptables.

3.2. Gobernabilidad democrática

Hasta aquí se ha realizado un recuento teórico tanto de la gobernabilidad como de la administración y su interrelación para facilitar la convivencia social, sin embargo, es importante mencionar qué ambiente priva en nuestro país respecto a la gobernabilidad democrática, pues los procesos electorales en puerta propician cierta incertidumbre respecto a los resultados que se obtendrán, así como las acciones que algunas dependencias están instrumentando para evitar cualquier controversia.

En este sentido, hablar de gobernabilidad democrática implica referirse a la capacidad del Estado para implementar políticas públicas, eficaces que satisfagan a la colectividad que finalmente es de quien dimana la legitimidad.

Al respecto, el presidente Ernesto Zedillo, a pregunta expresa de cuáles son los principales desafíos que enfrenta México respecto a la gobernabilidad, responde:

"El principal desafío es evolucionar con más rapidez y sin el costo que han supuesto otras transiciones políticas, de un sistema ciertamente democrático, desde el punto de vista formal, pero en el que ha habido predominancia de un partido político, el mío, el PRI, a un sistema que logre tener la misma estabilidad que hemos gozado durante sesenta años, en el que esta estabilidad se basa en una competencia cabalmente democrática entre varios partidos. Creo que esta es, digamos, la piedra de toque de la construcción de una nueva normalidad democrática, con

estabilidad política. Deben conciliarse las dos cosas".36

Asimismo, agrega:

"La gobernabilidad en nuestro país es una cuestión que aún se está construyendo. Como tal, es piedra angular para el sistema político: conducir al país con base en consensos democráticos, con pleno respeto a las libertades, un funcionamiento adecuado de los partidos políticos, de los sindicatos, de las organizaciones civiles; con respeto al esquema institucional de la división de poderes, en convivencia con las distintas fuerzas políticas; en suma, con sujeción al esquema pluralista que una democracia supone". "

Como se observa, varios son los elementos que se enfatizan en esta opinión. Sobre todo el referente a que aún se está construyendo esa gobernabilidad democrática, y que todos los actores deberán tener la mejor disponibilidad de participar como signo de fortalecimiento en las instituciones democráticas.

Recientemente, y dado el ambiente electoral que priva en nuestro país, la Secretaría de Gobernación convocó a los partidos políticos a firmar un acuerdo de gobernabilidad democrática. La iniciativa pretende conseguir un perfil de respeto y cordialidad manteniendo una actitud constructiva.

Dicha convocatoria propone consolidar cuatro propósitos esenciales:

" Achard, Diego y Manuel Flores. *Gobernabilidad un reportaje de América Latina* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, México, 1997 p. 147.

" *Ibidem.* p.148

'a *El Economista*, mayo 10 de 2000. p. 51

1. Conducir las campañas políticas en un clima constructivo de respeto y cordialidad;
2. Respetar a las instituciones y valores democráticos que caracterizan a la nación;
3. Respetar los resultados de la elección, y
4. Reafirmar la corresponsabilidad política que garantice una transición ordenada de gobierno.

Este acuerdo no sólo emerge de la Secretaría de Gobernación sino de la propia sociedad ante la cual "se deben establecer compromisos de buena fe ante la ciudadanía, a fin de elevar el nivel de las campañas, fomentar el respeto entre los candidatos, enriquecer la cultura política y alentar la participación de los ciudadanos en los comicios".`

Un caso reciente de gobernabilidad democrática es el del Estado de México, donde no se habló de gobernabilidad hasta que, a juicio de algunos, ésta se vio amenazada por la aparición de un gobierno dividido donde el partido del Gobernador (PRI) no obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados local.

Sin embargo, el comportamiento de la LIII Legislatura fue satisfactorio hasta el sexto periodo ordinario de sesiones, cuando los resultados arrojados por la elección para elegir Gobernador favorecieron al PRI, lo que provocó la inconformidad del resto de los partidos políticos e influyó irremediamente en la actividad legislativa.

El balance de la primera experiencia de *gobierno dividido -o* compartido, según algunos autores- en el Estado de México es positivo, porque si bien transitó por diversas etapas de reacomodo de los nuevos actores políticos y sus respectivos roles, en ningún momento se presentaron situaciones que pusieran en riesgo la ingobernabilidad y se demostró, más de una vez, la capacidad de conciliación de los legisladores y la

⁰⁸ *Ibidem.*

búsqueda de consensos. Todo ello queda evidenciado porque si bien es cierto que se presentaron rezagos en el trabajo legislativo, las iniciativas aprobadas por unanimidad fueron más que las aprobadas por mayoría de votos.

4. Conclusiones

Una vez analizado los componentes tanto de la gobernabilidad como de la administración pública y su indisoluble relación, se pueden elaborar algunas conclusiones preliminares. En primer término, no se puede afirmar la existencia de una gobernabilidad ideal, pues en el mejor de los casos, lo más conveniente es encontrar un equilibrio entre las demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales, ello, sin llegar a un enfrentamiento que provoque una crisis y por tanto un descontrol total. En este sentido, se requiere del esfuerzo de todos los actores involucrados para llegar a acuerdos en los cuales converjan los diferentes proyectos públicos y sociales.

Sin embargo, la diversidad y heterogeneidad de intereses que se manifiestan en una sociedad plural, en la cual todo se acepta pero no todo se resuelve por ser demasiado específico, hace necesario que los participantes involucrados se comprometan de manera recíproca a través de acuerdos explícitos, lo cual implicaría atar la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, identificando las conductas y expectativas de cada uno de ellos. Tal situación evitaría en gran medida la incertidumbre, impidiendo, por tanto, los conflictos entre las partes.

Tal acuerdo favorecería una gobernabilidad democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados, así como la resolución negociada de los conflictos que se llegasen a presentar.

En la medida en que el Estado tenga la capacidad de conducción eficaz, podrá afrontar las demandas sociales y por

ende obtendrá un grado aceptable de gobernabilidad, que se moverá en un rango de déficit de gobernabilidad a gobernabilidad normal.

Cuestión importante reviste la legitimidad que los gobernados otorgan a sus gobernantes y esto en función de cómo vean solucionados sus problemas de orden público; así que el desempeño de la administración pública en la pronta satisfacción de estos requerimientos será determinante.

Por ello, la administración pública deberá de reconsiderar su función dentro de la actuación gubernamental pues es a través de ella como se aprecian los resultados de manera más palpable.

Finalmente, la gobernabilidad se enfrenta a diversos problemas, ya que en un contexto democrático se manifiestan opiniones distintas y objetivos particulares, pues aquél permite la coexistencia de amplios sectores diferenciados, por tanto, sus demandas son muchas y con diversos grados de complicación, de tal suerte que por muy eficaz que sea un gobierno, no es posible atender a toda esa pluralidad. Una gobernabilidad deseable se logra a través del consenso de los principales dirigentes de un gobierno con las organizaciones sociales y las diferentes fuerzas políticas participantes en el sistema político.



¡Oh tabarescas tinajas!

LA PLANEACIÓN DEL SECTOR SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL. UN ESTUDIO COMPARATIVO

Juan Miguel Morales Gómez

1. Introducción

La centralización político administrativa que se ha enraizado en el país tiene un sinnúmero de expresiones. No sólo se trata de un proceso que deviene de nuestra historia política, se manifiesta también en las esferas económicas, sociales, culturales y artísticas; en procesos de la vida nacional como la planeación, hoy identificada en el plano nacional con el sistema nacional de planeación que como se sabe su base constitucional es el artículo 26, constituyendo un marco de referencia fundamental para las entidades federativas.

El propósito de este ensayo es analizar, evaluar y ponderar la relación que se da en el ejercicio y proceso de la planeación nacional con las entidades federativas, en particular con Hidalgo, México, Puebla y Querétaro. De la misma manera, se estudian los aspectos relativos a las partes integrantes de los planes destacando el sector social, donde inicialmente prevalece una amplia identificación y congruencia con la planeación a nivel nacional y de manera limitada una planeación que obedece a las necesidades y peculiaridades de cada entidad federativa.

Con el análisis comparativo de las realidades de la planeación de los estados, se podrá conocer el grado de importancia que se le asigna a las políticas sociales de cada región. La comparación a juicio nuestro es relevante, toda vez que permite apreciar cómo el gobierno federal mediante la planeación, se expresa con cada una de ellas y cómo también la estructura

Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) fue director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; actualmente es Coordinador de Posgrado de la propia Facultad.

administrativa de cada gobierno estatal se vincula con el gobierno federal.

2. La planeación en la administración pública

"La planeación en cualquiera de las formas en que se exprese o manifieste es considerada como un proceso racional ante los problemas humanos y en concreto frente a los económicos que la hacen digna de un cuidadoso tratamiento y en una mayor atención".¹

"Se ha asegurado que en el ámbito internacional, el signo de los nuevos tiempos es la incertidumbre y la inseguridad. El mundo vive hoy y quien sabe por cuantos años más una etapa de transición, muchos países del orbe se encuentran en crisis que trascienden el ámbito económico y político presionando la convivencia social" .²

Asimismo, el desequilibrio en las relaciones económicas y políticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten sus esquemas de crecimiento; en los países en vías de desarrollo provoca efectos, retos y problemas difíciles de enfrentar y resolver; México no es ajeno a tal situación caracterizada por la crisis, los cambios y transformaciones a nuevas formas de vida y de escenarios inéditos.

La planeación constituye una herramienta fundamental para prever y atender las demandas y aspiraciones de la población; atender las grandes prioridades nacionales con la disponibilidad de recursos para enfrentar los problemas que tienen sumido al país en condiciones por demás difíciles.

¹ Zamora Millón, Fernando. "Planeación como condición del desarrollo, en Revista de *Administración Pública*, Antología 1-54. INAP, México, 1983. 'p. 274

² Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, 1983. p. 17

sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Existen otras vertientes para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo como la de coordinación, referida a la realización de acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal con las entidades federativas, para establecer acuerdos tendientes a promover la planeación nacional; las de concertación, permiten al ejecutivo federal, celebrar convenios con los grupos sociales y privados, con el fin de realizar acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de mediano plazo y, por último, la vertiente de inducción referida a los instrumentos y acciones con que cuente el gobierno federal, para influir sobre el comportamiento de los agentes económicos, para que con ello se logre la armonización de los sectores social y privado en el Plan y programas.'

No obstante estas puntualizaciones, es de llamar la atención que en la realidad, a juzgar por los resultados en los planes de los períodos 1989-1994 y 1995-2000, se observa gran distancia entre lo que se planea y lo que se realiza. Así, a la planeación se le considera como el referente, pero no se ha llegado a una concepción que signifique cambios cuantitativos y cualitativos que conlleven al crecimiento, al progreso y al desarrollo integral. Ello tiene que ver necesariamente con el referente económico, así los aspectos tecnológicos, la conquista de mercados, el crecimiento y movilidad de la población, el capital y el libre mercado, sustentado en los acuerdos y tratados multilaterales, son los imperativos que deben quedar comprendidos y operados en un plan de desarrollo.'

⁴ Díez Camacho, Arturo. La fiscalización y control del gasto federal concertado con estados y municipios". en *Revista de Administración Pública*, núm. 57-58. INAP, México, 1994. p 153

* Morales Gómez, Juan Miguel. *La planeación del sector social en la administración pública estatal en México. Un estudio comparativo regional 1993-1995*. Toluca, Méx., 1999. Tesis p. 44

El Sistema Nacional de Planeación Democrática considerado como parte de esa relación planeación y administración pública, es concebido como: "un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su institución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, misma que se adiciona a los requerimientos de información, capacitación e investigación, para la planeación."

Los niveles de planeación con base en lo establecido en la Ley de Planeación se organizan en tres niveles: global, sectorial e institucional, y las etapas son: elaboración, instrumentación, control y evaluación.

Todo lo anterior, tiene que organizarse conjuntamente, instrumentar las actividades que comprenden la infraestructura como son: la capacitación de personal en todos los niveles iniciando desde los jefes de departamento, para que ello redunde en un trabajo eficiente de la planeación; la investigación que se haga para contar con la información que se requiera para el análisis de la situación económica y social del país y, para actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas a la planeación.

No es conveniente que esta infraestructura quede sólo en su descripción; se requiere poner en práctica un programa permanente de capacitación de los servidores públicos para que éstos tengan muy claro el sentido de la planeación nacional, que se actualice permanentemente la información base del plan y que se estén utilizando los métodos y técnicas

generadas que permitan flexibilizar la planeación y las acciones de gobierno y sociedad.

En otro orden de ideas, es pertinente señalar que la ley de planeación puntualiza que la planeación es de orden público e interés social; se establece que el ejecutivo federal tiene la responsabilidad de conducir el proceso de planeación basado en el ejercicio que las leyes le confieren.

Este hecho le da congruencia y unidad a la planeación y la presenta como la herramienta más importante para lograr las transformaciones que requiere la sociedad mexicana.

3. Distribución de competencias en materia de planeación

El reparto de competencias como método jurídico-político de un Estado federal, reviste gran importancia ya que a través de éste, se puede comprender como se distribuyen y organizan las facultades de las dos esferas jurídicas de un Estado. Para el caso mexicano, el método utilizado es aquel en donde se describen y especifican puntualmente las facultades que le son señaladas al ámbito federal y los residuales son de responsabilidad de los estados. Comentario aparte es que la claridad está en la federación y la ambigüedad en los estados, además habría que agregar que el inciso XXX del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que dan cumplimiento a las facultades que la Constitución concede a los propios poderes de la unión; la federación puede realizar otras facultades con lo cual se abre un gran espacio de facultades implícitas. De esta manera, la federación y tomando en consideración la supremacía de la Constitución general, amplía potencialmente la esfera federal y si se le agrega su fuerza política y económica, hace que los estados alteren sus facultades en términos de su soberanía, reduciendo su ámbito de acción.

El artículo 26 a nuestro juicio, es facultad concurrente ya que la planeación -se establece- será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales; recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

La ley facultará al ejecutivo federal para que determine los órganos responsables del proceso de planeación y, las bases para que coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Este artículo muestra la convergencia de los dos órdenes jurídicos y de los tres ámbitos de gobierno para convenir la elaboración de instrumentos, así como controlar y evaluar el plan nacional. Los estados también generan su propio plan de desarrollo estatal en el marco de su sistema estatal de planeación. Ello evidencia que los dos ámbitos concurren en la planeación, primero armonizando esfuerzos para conocer lo que debe realizarse a nivel nacional en el futuro. Pero también se reconoce una facultad de los estados para planear su desarrollo en armonía con las administraciones municipales.

El Convenio Unico de Desarrollo fue el instrumento a través del cual se promovió la ampliación de las facultades de los estados, con lo cual se apoyó el federalismo impulsando la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración urbana; pretendió llevar a cabo la descentralización en los aspectos: político, administrativo, económico y cultural, y una de las estrategias de la descentralización lo constituye fortalecer al municipio para lo cual se reformó el artículo 115 de la Constitución.'

El cual fue, asimismo, un documento jurídico - administrativo en el que se posibilitó la integración e instrumentación del Plan

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP, 1984 p. 86

Nacional de Desarrollo. Este documento se renueva cada año a efecto de que las instancias de gobierno coordinen los programas gubernamentales que la sociedad les demanda. La transformación del Convenio Unico de Desarrollo a Convenio de Desarrollo Social se da en 1997, dando énfasis a la planeación estatal, a programas para superar la pobreza, el desarrollo urbano y vivienda, el desarrollo social y el desarrollo municipal.

El otro instrumento de planeación que refleja la concurrencia federación - estado, es el Comité de Planeación del Desarrollo que se crea en cada estado de la república, como órgano de planeación en términos de elaboración, instrumentación y control. Hay que resaltar que quien inicia la planeación es el gobierno federal -entendido como el gobierno del centro-; los planes de los estados tienen que ser congruentes, ello podría ser impuesto. A los gobernadores se les restringe su libertad en materia de planeación, ya que el gobierno federal condiciona los recursos en la medida que los estados se sujeten no sólo a los programas federales derivados del Plan Nacional, sino también, se privilegia los compromisos presidenciales en términos de convertirlos en el corto plazo en votos para los candidatos de partidos políticos que detentan el gobierno; ello politiza el proceso de planeación y lo aleja del cometido que técnica y políticamente tiene.

4. El sector social en la planeación de los estados federados

El sector social en las entidades federativas constituye un aspecto que cobra mayor relevancia en un momento en que los problemas asociados a la pobreza se han agudizado, además de tratarse de un conjunto de cometidos que brindan la legitimidad básica a las instituciones y a la acción gubernamental; así los sectores de salud, educación y otros más, se incluyen en el denominado sector social.

De manera específica dentro de los planes de desarrollo de los estados de Hidalgo, México, Puebla y Querétaro se consideran fundamentalmente los sectores: educación, salud y vivienda, ya que ellos determinan el vínculo principal de la calidad de vida de la población y, en consecuencia, son los rubros que la población demanda. Derivado de esto de la gran centralización que se ha dado en el país a lo largo de varias décadas.

Con el propósito de ubicar en el tiempo los períodos de gobierno de cada entidad federativa objeto del estudio, se presenta el siguiente cuadro que resume tal información.

ENTIDAD FEDERATIVA	PERIODO CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO	ECHA DEL INFORME DE GOBIERNO	GOBERNADOR
HIDALGO	Del 2 de abril de 1994 al 2 de abril de 1999	1° de abril	Jesús Murillo Karam
	Del 15 de septiembre de 1993 al 1° de julio de 1995		Emilio Chuayffet Cierne,
MÉXICO	Del 2 de julio de 1996 al 15 de septiembre de 1999	20 de enero y el último año el 5 de septiembre	César Camacho Owroz
	Del 15 de enero de 1993 al 15 de enero de 1999	15 de enero	Manuel Badlett Diaz
PUEBLA			Enrique Burgos
QUERÉTARO	Del 1° de octubre de 1991 al 30 de septiembre de 1997	25 de julio	García

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

Es pertinente señalar que en el caso del estado de México tiene un cambio de gobernador; Emilio Chuayffet se integra al gabinete presidencial y lo sustituye César Camacho para concluir el período. No obstante, el Plan de Desarrollo del estado no tiene grandes modificaciones; ello implica que la planeación de los dos períodos de gobierno se consolida, toda vez que se desarrolla el mismo plan y se aprecia continuidad en los programas de gobierno.

4.1. Plan de Desarrollo del Estado de Hidalgo

A) Diagnóstico

El estado de Hidalgo, en la crisis de los ochenta, tuvo una caída de su producto interno bruto, que en promedio anual fue de 0.18%, esto contrajo la participación del estado en el producto nacional de 1.52 a 1.27%

La industria de la transformación, durante la década de los ochenta, tuvo una disminución promedio anual de 0.44%. Aunque no todos los sectores que integran este tipo de industria tuvieron repercusiones negativas, por ejemplo, la industria de refinación de petróleo y petroquímica básica instalada en Tula no disminuyó sus actividades, sino que mantuvo sus proyectos prioritarios de inversión de mediano plazo. Tal situación se vio reflejada en la industria del cemento, que si bien la producción se contrajo anualmente 8.5% en el periodo 1982-1984, a partir de 1985 empezó a crecer a un ritmo superior al 15%, consolidando la región de Tula como polo de desarrollo.

En cuanto a la industria procesadora de productos lácteos establecida en Tizayuca, si bien contrajo su producción como resultado de la crisis, logró recuperarse a partir de 1985 y alcanzó en la segunda mitad de la década un crecimiento promedio cercano al 8%.

Con relación a la minería, esta actividad, en la misma década, tuvo una caída promedio anual de 1.07% y su contribución al PIB estatal bajó hasta el 2%.

Por su parte, la industria de la construcción en este periodo tuvo un incremento del 9.4% anual.

El sector agropecuario y forestal tuvo una caída promedio anual de 2.62%, provocando una disminución de su participación en el producto estatal hasta el 10.3%.

El sector servicios disminuyó su generación de producto estatal poco más de 2% en diez años. Sin embargo, el servicio del transporte aumentó 1 % su participación en el producto estatal.

En el ámbito de lo social, en la década de los ochenta, Hidalgo tuvo una franca recuperación en varios indicadores sociales. No obstante (se menciona en el plan) aún persisten desventajas que habrá que revertir para garantizar a la población niveles mínimos de bienestar social.

Se presentan serias deficiencias en el aspecto nutricional de la población, pues generalmente el consumo de alimentos se ve afectado por los bajos ingresos económicos de la población. Además del problema nutricional, existe un gran número de muertes por cirrosis hepática, derivadas del alto grado de alcoholismo prevaleciente. También se presentan altas tasas de morbilidad y mortalidad provocados por influenza, neumonía, enteritis y otras enfermedades diarreicas. Esta situación predomina en el medio rural y en el marginal urbano.

En materia de vivienda se presentan serias carencias reflejadas con deficientes condiciones de salubridad, higiene y espacio adecuado para sus moradores. Además de que existe déficit en este renglón, pues se necesita construir 3600 viviendas para un total de 18,500 habitantes que equivalen al 2.2% de la población urbana. Aunado a los problemas anteriores, un 30% de la población habita en viviendas con piso de tierra y un poco más del 20% en casas construidas con materiales de características poco propicias.

El problema del agua es particularmente crítico en el estado, dada la baja disponibilidad y desigual distribución del recurso respecto a la disponibilidad de servicios (número de viviendas). En 1980, un 58.8% contaba con agua entubada, un 26.9% con drenaje, y un 55.1% con energía eléctrica. Para 1990, el 70% del total de viviendas contaba con agua potable, el 43.5% con drenaje y el 77.3% con energía eléctrica.

En materia de educación en el estado se atiende al 83.5% de los niños de 5 años que requieren educación preescolar, al 95% de los niños que demandan educación primaria, y en secundaria a 84 de cada 100 niños que concluyen la primaria. Sin embargo, paralelamente a estos avances, la educación en el sector rural es deficiente ya que la mayor parte de los centros educativos se ubican en núcleos urbanos y en localidades de fácil acceso, quedando sin cubrir la mayor parte de la entidad.

"Los esfuerzos realizados en materia educativa en la última década han permitido que el índice de eficiencia terminal en educación primaria se incrementa del 47 al 67% y mantener en educación secundaria el 84% de atención a los alumnos que concluyen su educación primaria, acercando este servicio educativo a las regiones marginadas a través de la telesecundaria". 6

A pesar de los esfuerzos realizados en materia educativa un gran número de niños abandonan la educación primaria sobre todo en los tres primeros grados; y además existe un déficit en infraestructura del 4.2% en educación preescolar, 5.4% en primaria y 7,6% en las escuelas telesecundarias. Aunado a lo anterior, persiste un gran número de analfabetas, sobre todo entre los indígenas, que para 1990, de la población de 15 años y más, representa el 20.6%.

Hidalgo forma parte del grupo de seis estados con niveles de marginalidad muy alta. Se tienen condiciones precarias en términos de salud, educación, vivienda y dotación de servicios básicos.

Del análisis que se realiza en el plan, se observa que la mitad de los 84 municipios que lo conforman tienen grados de

" Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*, tomo CXXVII, No. 10. Pachuca, Hidalgo, 1994. p. 26

marginalidad alta y muy alta y sólo una tercera parte presenta niveles de pobreza bajos o muy bajos.

El gobierno del estado de Hidalgo planteó como gran propósito del desarrollo económico y social para el periodo 1994-1999, el de incrementar la capitalización de la entidad con objeto de elevar los niveles de actividad y productividad en los sectores de la economía. Lo anterior con la finalidad de aumentar el ingreso personal y los niveles de bienestar de la población. Para mejorar dichos niveles se planteó la modernización, la generación de empleos productivos y la mayor cobertura y calidad de los servicios básicos para la población.

B) Objetivos

Para hacer frente al reto de modernizar al estado, el gobierno estableció dos objetivos generales:

- Elevar la productividad y la competitividad para garantizar un desarrollo socioeconómico sustentado en el aprovechamiento de las potencialidades del estado de Hidalgo.
- Compénsar las carencias y resolver los problemas más apremiantes derivados del desarrollo socioeconómico desigual en el Estado.'

Del primer objetivo general se desprenden tres objetivos específicos:

- Insertar a la economía hidalguense en el proceso de modernización que vive el país.
- Conformar un mercado estatal autosustentable.
- Basar el desarrollo de Hidalgo en el aprovechamiento racional de sus recursos naturales y humanos.

'Ibid. p 36

Para el logro del segundo objetivo se propuso:

- Mejorar el nivel de vida de todos los hidalguenses.
- Frenar las consecuencias negativas derivadas del crecimiento y de la mayor integración económica.

C) Estrategias para el desarrollo

1. Aprovechar la localización de Hidalgo en el centro del país, así como su cercanía con la zona metropolitana de la ciudad de México como impulso para el desarrollo de las actividades del estado.
2. Aprovechar las concentraciones urbanas para la integración de sistemas regionales de producción - distribución - consumo.
3. Sentar las bases para que la utilización productiva de los recursos naturales sea racional desde el punto de vista ecológico, económico y social.
4. Garantizar la existencia de recursos humanos requeridos para el desarrollo de las diferentes actividades socioeconómicas que se realizan en el estado.
5. Atender las necesidades básicas de la población que vive en condiciones de extrema pobreza.
6. Evitar las consecuencias negativas derivadas del crecimiento urbano y de la integración de algunas zonas del estado a la zona metropolitana de la ciudad de México.
7. Revertir los efectos negativos de la contaminación ambiental y propiciar el mejoramiento en áreas que presentan condiciones críticas.

Las estrategias uno, dos, tres y cuatro tienen la finalidad de lograr el primer objetivo general.

Por su parte las estrategias cinco, seis y siete se desprenden del segundo objetivo general.

De la tercera estrategia se establecen las siguientes líneas de acción:

- Propiciar una amplia participación de los diferentes ámbitos de gobierno en las tareas de preservación, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Conservar la biodiversidad de los ecosistemas del estado y propiciar el aprovechamiento productivo y racional de los recursos naturales.

En la estrategia número cuatro se mencionan las siguientes líneas:

- Reformar el sistema educativo estatal, dando énfasis a las necesidades de capacitación para el trabajo de acuerdo a los requerimientos de los sectores productivos presentes en el estado.
- Apoyar y fortalecer la investigación y desarrollo tecnológico orientado al aprovechamiento de los recursos de la entidad.
- Fortalecer los programas para la capacitación de los trabajadores con el fin de incrementar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios de salud con la finalidad de abatir los rezagos existentes.
- Impulsar manifestaciones artístico-culturales en el estado con el objeto de darle sentido integral a la formación social de los hidalguenses.

Para la estrategia cinco se establecen las siguientes líneas:

- Brindar apoyo técnico para la organización y comercialización a los productores agrícolas de bajos ingresos.
Promover el desarrollo de proyectos productivos que generen empleo para la población de escasos recursos.

- Evitar el avance de los bajos niveles nutricionales y el incremento de la mortalidad y morbilidad en las zonas de extrema pobreza.
- Abatir el analfabetismo.
- Dar atención prioritaria a los núcleos Indígenas.

Para la estrategia seis:

- Establecer un marco para la planeación del desarrollo urbano de las localidades del estado con la finalidad de ordenar su futuro crecimiento.

Para la estrategia siete las líneas son:

- Prevenir la contaminación ambiental a través de la reglamentación de las emisiones y del manejo y disposición final de residuos.
- Realizar acciones para el mejoramiento de zonas que presentan condiciones críticas de contaminación ambiental.

4.2. Plan de Desarrollo del Estado de México

A) Diagnóstico

Este aspecto está dividido en cuatro grandes apartados: población, economía, infraestructura y problemática social.

Población

Según el censo de 1990, el estado de México tuvo una población de 9.8 millones de habitantes. En el estado se estima que entre 1985 y 1990, alrededor de 795 mil personas inmigraron a esta entidad federativa. Los municipios que

reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3 % del total).

Se estima que el 70% de la población de la entidad se concentra en los 27 municipios conurbados al D.F., 8.4% reside en los cinco municipios del Valle Toluca-Lerma y el 21.6% restante está disperso en los otros 89 municipios.

Economía

Dimensión, estructura y crecimiento: en 1991 el PIB del estado de México representó 10.4% del nacional, ocupando el segundo lugar. Los sectores más importantes son el industrial y el de servicios, que aportan 47.4% y 48% del PIB estatal, respectivamente. El sector agropecuario sólo contribuye con el 4.6%.

Sector agropecuario: en 1990, generó 4.6% del PIB estatal; se caracteriza por problemas e irregularidad en la tenencia de la tierra, la existencia del minifundismo y la preponderancia del maíz como cultivo,

Sector industrial: para inicios de los noventa, el 99.5% de la producción industrial correspondió a la industria de la transformación (manufacturas) y el resto a la extractiva. De las manufacturas, la industria de alimentos es la que genera mayor producción (22.1% del total del sector): la fabricación de equipo de transporte representa el 17.4%; la industria química 14.3%; industria textil 6.1%; equipo electrónico 5.6%; y la industria del papel 5.6%.¹⁰

La actividad industrial se concentra en dos zonas de la entidad: el Valle Cuautitlán-Texcoco, integrado por los 27 municipios conurbados a la ciudad de México, donde se localiza el 70% de

¹⁰ Gaceta del Gobierno. *Plan de Desarrollo del Estado de México*. Toluca, Mexico, 1993. p. 17

la **planta industrial**, y el Valle de Toluca-Lerma, donde se **asienta el 10%**.

Sector *servicios y comercio*: Se estima que el sector comercio genera 22% del PIB estatal; predomina el comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco que aporta 38% del empleo y 56% de las unidades económicas. La rama preponderante de los servicios es la de restaurantes y bares que genera 22% del empleo y 20% de los ingresos del sector.

Respecto a servicios como electricidad, el estado de México genera 8 mil 548 Gwh en 16 centrales eléctricas y consume 9 mil 576 Gwh, por lo que existe un déficit de generación de energía.

En relación al agua potable, se estima que en 1992 la demanda total ascendió a 38 m'/seg. Como el caudal disponible es de 32, el déficit es de 6 m'/seg. La Comisión Nacional del Agua provee 9.7 m'/seg. el gobierno estatal 5.7 y los municipios y particulares los 16.6 restantes.

En cuanto al alcantarillado, 65% de la población cuenta con el servicio (drenaje en su vivienda conectado al de la calle). De este porcentaje el 85% representa a las zonas urbanas y el 24% a las zonas rurales. El déficit de alcantarillado en la zona conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco es 22%.

Problemática social

- Urbanización acelerada y desordenada: "En 1990, 84.4% de la población del Estado de México habitaba en zonas urbanas... Asimismo 70 de cada 100 habitantes viven en la zona conurbada del valle Cuautitlán-Texcoco". "La gran inmigración que se presenta en el estado ha rebasado a los programas y planes de desarrollo urbanos.

" *Ibid* p 22

- En algunos municipios del estado de México la densidad de la población es muy elevada, como el de Nezahualcóyotl, con 18 mil 391 habitantes por km²; la de Tlalnepantla, 9 mil 975; y la de Ecatepec, 6 mil 521 habitantes por km².¹²
- Agravamiento de la pobreza extrema: en 1990, 16% de la PEA, estimada en 2.9 millones de personas recibió ingresos inferiores a un salario mínimo y 4% no percibió ningún ingreso por su trabajo.
- Deterioro de los servicios públicos: En el estado existe un gran déficit de viviendas. De las características de las viviendas, en 55 de los 121 municipios, menos de 50% de las viviendas tienen drenaje; 27 municipios proporcionan menos de 50% de los tres servicios públicos a su población. Además existe un rezago acumulado de 530 mil viviendas, 100 mil nuevas y reparación de 430 mil. 75% de ese rezago corresponde a los municipios conurbados al D.F. El problema se agrava por la limitada disponibilidad del suelo lotificado o urbanizado. Para atender la demanda de la vivienda (50 mil unidades **anuales**) se requieren alrededor de 625 hectáreas en alta densidad o de mil 200 en media densidad.
- Transporte: "El autotransporte de pasajeros es ofrecido por **cerca de 59 mil unidades**, **88% de éstas son minibuses**, combis y sedanes, y el 12% restante, autobuses. Más de la mitad, 52%, **tiene una antigüedad mayor de ocho años**." Referente a la zona conurbada con la ciudad de México, el servicio del transporte público se caracteriza por su **desorden**, **ineficiencia**, **invasión de rutas**, **falta de coordinación**, tarifas desiguales y parque vehicular obsoleto. **Para resolver algunos problemas, el Gobierno del estado**, puso en marcha el Programa de reordenamiento del transporte público.
- Los servicios educativos: En el ciclo escolar 1992-1993 se proporcionó educación a más de 3 millones de alumnos en todos los niveles, incluido el posgrado. Más de 94 mil

Ibid.

° *Ibidem.* p. 23

grupos son atendidos por casi 128 mil profesores, que trabajan en más de 4 mil localidades. A pesar de que en el estado de México, en la década de los ochenta hubo avances en la educación, aún hay rezagos importantes; esto sucede más en las zonas rurales. "No obstante los avances, persisten déficit y graves rezagos. La población entre 14 y 16 años que no asiste a la escuela es de 9.2%. De los pocos más de 6 millones de adultos mayores de 15 años, 9 por ciento (más de 500 mil personas) es analfabeta y 18% (un millón 100 mil) no terminó su primaria. Como resultado casi la quinta parte de la población adulta puede ser considerada analfabeta funcional". 14

- Salud: "Más de un millón de habitantes del estado, esto es, 12% de la población, no tiene acceso a los servicios de salud. Entre las principales causas de morbilidad que presentan en la población son: infecciones respiratorias, enfermedades intestinales, amibiasis, traumatismos, accidentes. Por su parte, las principales causas de mortalidad son: enfermedades del corazón, neumonías e influenza, tumores malignos, cirrosis y accidentes. La tasa de mortalidad infantil del estado de México (33.1 niños por cada mil nacidos vivos), es superior al promedio nacional de 20.7 por mil..." "
- Ecología: En cuanto a este rubro, el estado de México presenta serios problemas. Cada año se pierden 10 mil de las 500 mil hectáreas de bosques. Además la calidad del aire en los municipios de la ZMVCT se ha deteriorado. Las cuatro cuencas hidrológicas de la entidad (Pánuco, Alto Lerma-Balsas y Valle de México) presentan grados de contaminación.

B) Objetivos y lineamientos básicos

Los objetivos que se establecen en el Plan para contrarrestar los problemas que enfrenta la entidad son:

- Combatir la pobreza extrema
- Modernizar y preservar la vida rural
- Dignificar la vida urbana
- Dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo.

Acciones que contribuyen a combatir en mayor o menor grado a la pobreza extrema son: educación y capacitación; agua, alcantarillado y saneamiento; regulación y regularización de la tenencia de la tierra; salud; empleo; electrificación; y atención preferencial a grupos étnicos.

Programas para atender la modernización del campo:

- Modernización Agrícola
- Ganadería
- Fomento piscícola
- Modernización comercial

Programas para dignificar la vida urbana:

- Educación y capacitación
- Agua, alcantarillado y saneamiento
- Seguridad pública
- Regulación y regularización de la tenencia de la tierra
- Vivienda
- Empleo
- Comunicaciones
- Transporte urbano
- Salud
- Electrificación

- Desarrollo urbano regional

Programas para dinamizar la economía:

- Educación, capacitación y productividad
- Modernización industrial
- Modernización comercial
- Fomento de los servicios y del turismo
- Fomento artesanal
- Comunicaciones
- Transportes
- Empleo

C) Ejecución **de la estrategia**

La ejecución de la estrategia distingue tres grandes retos: el político, el económico y el social; en este ensayo sólo nos referimos al social.

Para el gobierno del estado de MéxLLO el aspecto social es la prioridad principal. La pobreza como factor del rezago social se pretende atacar por medio de la generación de empleos productivos y bien remunerados y un crecimiento que posibilite mayores inversiones en infraestructura y servicios.

La administración 1993-1999, respecto a lo social advierte dos puntos fundamentales: combatir la pobreza extrema y dignificar la vida urbana. Para atenderlo se plantean los siguientes programas: educación, capacitación y productividad; arte y cultura; empleo; agua y saneamiento; vivienda; salud; protección al ambiente; electrificación; desarrollo regional y urbano; regulación y regularización de la tenencia de la tierra; deporte y recreación; grupos étnicos; y desarrollo integral de la familia.

c. 1) Educación, capacitación y productividad

La educación es considerada como parte medular de la sociedad y como palanca para que esta alcance un pleno desarrollo. Asimismo para evitar la reproducción de círculos de pobreza, debe de asegurarse por lo menos la educación básica a todos los habitantes del estado.

Retos principales

Los retos que debe enfrentar el gobierno del estado en materia educativa es la carencia de infraestructura básica, equipo y materiales didácticos necesarios; además de mejorar la calidad y cobertura de los servicios educativos. La administración gubernamental debe ampliar la cobertura del servicio, alentar el incremento de espacios educativos en el nivel medio superior, aumentar los programas de educación bilingüe, especial, para adultos y de capacitación en el trabajo. Otro reto, es que no hay suficientes espacios a nivel secundaria. En cuanto a la educación media superior el mayor reto es abrir oportunidades de acceso. Con relación a la capacitación, el aparato productivo requiere de mayor capacitación de la mano de obra que le permita competir internacionalmente.

Objetivos

- Mejorar la calidad de la educación y elevar el nivel educativo en las áreas rurales y urbanas de menor desarrollo.
- Lograr mayor equidad en la educación básica, procurando la igualdad en el acceso a una educación de calidad.
- Vincular la educación media superior y superior con las necesidades sociales y del aparato productivo de la entidad.
- Incrementar los niveles de capacitación y productividad.

Acciones

Para el logro del primer objetivo se pretende impulsar la formación y actualización del docente; actualizar los planes y programas educativos.

Para el segundo objetivo se busca ampliar la cobertura de la educación preescolar; propiciar que la población en edad escolar acuda y permanezca en el sistema educativo hasta que concluya su educación básica, apoyar las escuelas en condiciones de marginación por medio del PRONASOL y otorgar becas de solidaridad a los más necesitados.

Para el logro del tercer objetivo las acciones son: "mejorar los mecanismos de coordinación, planeación y administración de la educación media superior, estimulando el desarrollo regional e impulsar la creación y el desarrollo de las instituciones de educación superior del estado". 'r

Por último, para el cuarto objetivo las acciones a seguir son reestructurar el Servicio Estatal del Empleo, fortalecer el Comité Estatal de Calidad y Productividad y fortalecer los programas de becas de capacitación para trabajadores.

c.2) Vivienda

Retos principales

Los principales retos que debe afrontar el gobierno en materia de vivienda es un rezago de 530 mil viviendas. Del total, aproximadamente 430 mil son viviendas que requieren de mejoramiento o reposición y 100 mil son producto de nuevas necesidades.

Íbidem. p 65

Hay poco crédito y este es caro para la gran parte de la población, con el fin de construir y mejorar las viviendas.

Existe poca capacidad financiera por parte de los diversos ámbitos de gobierno hacia los programas de vivienda.

Otro problema que debe afrontar el gobierno es que en el estado de México la disponibilidad de suelo para vivienda es sumamente limitada.

Objetivos

- Crear las condiciones y los programas necesarios para reducir el rezago de viviendas destinadas a los grupos de menores ingresos.
- Imprimir mayor eficiencia a los programas de provisión de equipamiento urbano esencial.
- Ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda.

Acciones

Reducir el costo de la vivienda mínima; promover una mayor inversión privada en vivienda; promover y apoyar la obtención de suelo para vivienda; fortalecer el organismo estatal responsable de la promoción de la vivienda; y adecuar la legislación en materia de condominios.

c.3) Salud, asistencia y seguridad social

Para el gobierno del estado de México, los problemas de salud constituyen una de las manifestaciones más graves de la pobreza que trae como consecuencia un gran índice de muerte materna e infantil y la presencia de altos índices de morbilidad por enfermedades intestinales e infecciosas.

Retos principales

Hay un gran problema de enfermedades asociadas a la pobreza como son las infecciosas y la amibiasis. La falta de servicios básicos como el agua potable, electricidad y servicios de atención médica en las zonas rurales provocan mayores índices de morbilidad y mortalidad. Asimismo, debido a la contaminación ambiental se han incrementado las enfermedades oftalmológicas, respiratorias, gastrointestinales y dermatológicas, etc.

Objetivo

"Ampliar y mejorar los servicios de las instituciones del sector salud mediante el fortalecimiento y la reorganización de las instituciones y el reforzamiento de los programas de medicina, fomento, control y regulación sanitaria, así como de asistencia social para contribuir al combate de la pobreza extrema y la dignificación de la vida urbana".

Acciones

- Fortalecer los servicios de salud y seguridad social.
- Incrementar los programas preventivos de salud como: vigilancia nutricional, asistencia alimentaria, planificación familiar, paternidad responsable, protección ambiental, y educación para la salud.

⁷ *Ibidem*, p 74

4.3. Plan de Desarrollo del Estado de Puebla

A) Diagnóstico

El Plan Estatal de Desarrollo señala que: "El Estado de Puebla ha venido registrando crecimiento en su PIB menores al promedio nacional y muy por debajo del crecimiento poblacional de la entidad. Puebla ocupa el séptimo lugar a nivel nacional por su participación en el PNB, a nivel de PIB per cápita su posición ha empeorado colocándola, entre los últimos cinco lugares del país"."

Puebla se ubica entre los últimos lugares del país en materia de carreteras, agua y drenaje, nivel educativo, servicios de salud y otros apoyos importantes para la producción.

La población económicamente activa se concentra en el sector primario de bajo ingreso, esto refleja una estructura de salarios desfavorables respecto al nivel nacional, pues más del 70 por ciento de la población económicamente activa percibe menos de dos salarios mínimos.

El sector agropecuario ocupa el 38 por ciento de la población económicamente activa; sin embargo, genera únicamente el 12 por ciento en términos del valor del PIB del estado. El PIB agropecuario per cápita del estado representa menos de la mitad del promedio nacional.

La baja productividad del campo poblano proviene de varias causas: la mayor parte de la superficie está dedicada a cultivar granos, con bajos índices de productividad; impera el minifundio, con una superficie media de labor inferior a cuatro hectáreas; sus rendimientos globales han crecido muy por debajo del resto del país.

⁰ Gobierno del Estado de Puebla. *Plan Estatal de Desarrollo Puebla*, México, 1993. pp 14-15

"De entre las 32 entidades del país, Puebla ocupa el lugar 24 en cobertura de viviendas con agua entubada; el lugar 25 en porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje; el lugar 25 en porcentaje de viviendas con energía eléctrica; el lugar 18 en teléfonos por habitante; el lugar 29 en médicos por habitante".¹⁵

En materia de educación, es el quinto estado con mayor analfabetismo. Esto significa que el 19 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta. Esta cifra es de 12 por ciento a nivel nacional.

Las industrias y la población se concentran en su mayoría, en la ciudad de Puebla y en menor medida en Atlixco, San Martín Texmelucan, Cholula y Tehuacán. Una población significativamente menor se encuentra dispersa en numerosas localidades en el interior del estado.

El 94 por ciento de los municipios, que agrupan al 50 por ciento de la población, presentan niveles de marginación medios y altos.

Para impulsar el desarrollo económico de Puebla, en el Plan se contempla fortalecer a la industria y a las exportaciones, no sólo en el corredor industrial existente, sino también bajo un esquema de polos de desarrollo que se pongan en operación en sitios estratégicos del estado.

Puebla es el quinto estado con mayor población del país. Ocupa el séptimo lugar en contribución al producto interno bruto (PIB).

B) Revitalización del sistema educativo

"El aspecto educativo en el Estado de Puebla presenta serios problemas, entre ellos se encuentra un alto índice de deserción

¹⁵ *Ibidem* p. 17

escolar. Este problema se agrava debido a la falta de maestros y al arraigo de los mismos en las zonas alejadas. En las zonas rurales sólo un 29 por ciento de la población mayor de 15 años tiene primaria completa, en comparación con un 65 por ciento en las zonas urbanas. 1,20

En materia de escolaridad, casi una tercera parte de la población no ha tenido ningún tipo de educación formal y únicamente 3 por ciento ha cursado educación superior.

Los promedios de escolaridad de Puebla son inferiores a los del país en todos los niveles. "Así el porcentaje de la población que tiene por lo menos educación secundaria en el estado es del 32.5 por ciento, mientras que en el país es de 40.1 por ciento" 21

Otro problema es el de la carencia de infraestructura para recibir a la totalidad de los alumnos que egresen de la primaria, el cual representa el 35 por ciento de lo ya existente.

Como consecuencia de los problemas ya descritos, Puebla ocupa el quinto lugar en analfabetismo a nivel nacional, con una tasa de 19 por ciento. Esta situación se acentúa en el medio rural donde en algunas zonas llega a sobrepasar el 30 por ciento.

Por lo que se refiere a la educación técnica y su vinculación con el crecimiento económico del estado, existe un marcado déficit de personas con preparación técnica.

Objetivos

Organizar las soluciones a la problemática educativa en torno a la calidad, la equidad y la gestión educativas.

Ibidem p. 104

Ibidem p. 105

					Enawo-Abni
•	Consolidar en el estado el programa educativo federal,	mejoría integral de los procesos	tanto en las zonas urbanas		

como en las áreas rurales, cuidando la educación indígena y la formación y actualización del magisterio.

Estrategias y líneas de acción

- Disminución efectiva de la reprobación y deserciones escolares.
- Ningún niño poblano en edad escolar sin atención educativa.
- Impulsar la creación de modelos dinámicos para la formación y actualización permanente de los maestros.
- Establecimiento de mecanismos eficaces de participación social.
- Descentralización educativa: extender esta medida hasta los municipios y la escuela misma, y cumplir así los lineamientos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
- Educación de adultos comprometida con el desarrollo. Uso intensivo de los medios modernos de comunicación e informática en la educación.
- Vinculación de la educación superior con las necesidades del desarrollo.
- Educación tecnológica en todos los niveles.

C) Salud y asistencia social

Objetivo

"Promover un sistema de salud y seguridad social que proteja a la población de acuerdo con sus necesidades, y que preste

servicios con mayor equidad para coadyuvar al mejoramiento constante del nivel de vida de la población".`

Estrategias y *líneas* de acción

- Descentralización y aumento de la cobertura actual.
- Impulsar el desarrollo de centros de medicina de excelencia.
- Utilización óptima de los recursos.
- Prevención de accidentes y enfermedades.
- Participación activa de la sociedad y modernización.
- Participación de la inversión privada; en inversión para infraestructura y servicios de salud tradicionales y en proyectos específicos de salud y asistencia social.

D) Vivienda

Objetivos

- "Satisfacer, en la medida de lo posible, la carencia de vivienda digna en las zonas rurales y urbanas del Estado...
- Impulsar la actividad económica de la entidad a través de la reactivación y modernización del sector de la construcción, 1,23

Estrategias y *líneas* de acción

- Solidaridad con la población marginada: impulso a los programas de construcción y dignificación de la vida rural y urbana.
- Evaluación de reservas territoriales: análisis de la disponibilidad de reservas territoriales para uso habitacional.

"Ibidem. p. 127

Ibidem. p. 132

- Reordenamiento urbano: consolidación de las políticas federales en materia urbana y atención del derecho a una vivienda digna y decorosa.
- Aprovechamiento óptimo de los recursos del estado.
- Modernización de las estrategias de financiamiento: promoción de mecanismos de financiamiento de largo plazo que fomenten la satisfacción de la necesidad básica de vivienda."

4.4. Plan de Desarrollo del Estado de Querétaro

A) Diagnóstico

Según datos del Plan de Desarrollo Estatal, para 1995 Querétaro contaba con una población de 1'051,235 personas. Tal y como sucede en la mayoría de los estados del país, aproximadamente el 74% de la población de Querétaro se concentra principalmente en las zonas urbanas, alojándose principalmente en la cabecera de nueve municipios. Este fenómeno social-urbano trae como consecuencia una fuerte presión en la demanda de servicios y obras.

Para dar respuesta a las demandas de la sociedad, el estado enfrentará los retos a través de un proyecto político sustentado en la apertura, la pluralidad, la democracia y la justicia; y la participación permanente y directa de la sociedad civil.

La administración gubernamental considera a la planeación y a la concertación democrática el soporte fundamental de sus acciones en materia económica-social.

En este apartado se destaca mucho la importancia de la participación de la sociedad en la solución de sus necesidades.

" Ib Idem.

JB Gobierno del Estado de Querétaro *Plan Estatal de Desarrollo (1992-1997)*
Querétaro. México. 1992 p 24

El gobierno de Querétaro sigue los mismos lineamientos de la política en materia social del gobierno federal; es decir la política de Solidaridad Social

Desarrollo económico

El sector agropecuario ha venido registrando un descenso en cuanto a su contribución al producto interno bruto estatal. Por otro lado, grandes superficies que antes eran dedicadas a la producción de alimentos básicos para el consumo humano, han sido destinadas para el cultivo de forrajes para la ganadería.

De los 11,769 kilómetros cuadrados que conforman la superficie estatal, 249,691 hectáreas constituyen la superficie destinada a la producción agrícola. Sin embargo, el sector agropecuario tiene poca asistencia técnica, lo que provoca pérdidas para la agricultura por la presencia de plagas; la falta de semillas mejoradas; y el uso inadecuado de fertilizantes. Asimismo, hay poco crédito para la producción, debido al excesivo burocratismo, a los altos intereses y a la falta de oportunidades en el crédito.

La actividad pesquera presenta problemas debido a la contaminación de los principales vasos de agua.

La industria

El sector industrial es el principal motor de crecimiento del estado. Este sector está integrado por 1592 empresas establecidas en 3 parques, 5 fraccionamientos y 6 zonas fabriles, las cuales dan empleo a 55,000 personas. Del total de las empresas, 1018 pertenecen a la micro-industria, 3% a la pequeña, 119 a la mediana y 115 son grandes industrias.ss

's Ibidem p. 30

En 1990, la industria queretana dio ocupación al 36% de la PEA y contribuyó con el 52% del PIB estatal.

Entre los principales problemas que presenta el sector industrial de la entidad se encuentra el de la desvinculación de los planes de estudio de las instituciones de educación superior con los perfiles que el aparato productivo demanda. Otro problema es el de la micro-industria artesanal que es sumamente precaria. Asimismo, las agroindustrias y el sector agropecuario se fincan principalmente en cultivos tradicionales de baja tecnología y bajo rendimiento, utilizándose para el autoconsumo. Por otra parte, este sector presenta alta concentración de las industrias de la entidad en sólo 2 municipios, es decir, aproximadamente el 92% de los centros fabriles se encuentran asentados dentro del Corredor Industrial Querétaro-San Juan del Río."

Comercio y comunicaciones

En el sector comercio, el sector público participa por medio de CONASUPO y sus filiales ANDSA y BORUCONSA, DICONSA eIMPECSA.

En cuanto al sistema de comunicaciones, la entidad cuenta con una moderna red carretera; sólo presentan problemas las comunidades rurales.

El servicio de transportación aérea se ofrece a través del aeropuerto "Ing. Fernando Espinosa Gutiérrez", localizado en la capital estatal.

Respecto al servicio telefónico, éste presenta una insuficiente capacidad operativa de Teléfonos de México.

Con relación al servicio turístico, Querétaro posee grandes atributos favorables para su desarrollo. La entidad cuenta con una planta hotelera formada por 102 establecimientos con 4,462 habitaciones. El problema que presenta el servicio turístico, es que éste, carece de una planeación adecuada.

Agua y energía eléctrica

Querétaro cuenta con poca capacidad de almacenamiento del vital líquido. Aunado a ello, la gran mayoría de presas y bordos de retención, se encuentran con problemas de ensolve. Otro problema es la sobreexplotación de los mantos acuíferos. Además de que éstos son contaminados por la basura y los desechos industriales.

Por otro lado, el estado cuenta con 12 subestaciones para la distribución de la energía eléctrica.

8) Bienestar social

Servicios urbanos básicos

La demanda de servicios básicos se ha incrementado notablemente, como consecuencia del crecimiento urbano e industrial, principalmente en las ciudades de Querétaro y San Juan del Río.

En materia de alcantarillado, el estado carece de un sistema de drenaje pluvial adecuado, situación que provoca en temporada de lluvias inundaciones en varias zonas de la ciudad.

Con relación a la vivienda, hay un déficit aproximado de treinta mil viviendas.

Educación y cultura

El sistema de educación básica estatal que constituye uno de los sectores sociales fundamentales en las entidades federativas, presenta tres problemas fundamentales: la baja calidad del proceso educativo, la deficiente administración del servicio y la persistencia de altas tasas de deserción y reprobación escolar, con especial impacto en las comunidades rurales".`

El aspecto cultural presenta ciertos problemas, por un lado, existe un centralismo local en la difusión de actividades culturales, en detrimento de regiones y grupos sociales tradicionalmente marginados de la cultura; por otro lado, se presenta un deterioro del patrimonio cultural.

C) Compromiso de bienestar social

En materia de bienestar social, la política del estado está orientada a satisfacer las necesidades básicas de los sectores que menos tienen.

Para contrarrestar el problema de vivienda que afecta al estado, donde existe una demanda de 23,800 familias, situación que rebasa la oferta actual de 3,000 viviendas, para reducir los márgenes entre la oferta y la demanda de vivienda y procurar una vivienda digna y decorosa, el Plan plantea lo siguiente:

- Promover soluciones a la demanda de vivienda, con base en una concertación entre gobierno y los sectores social y privado.
- Fortalecer los programas estatales y municipales orientados a la construcción y mejoramiento de la vivienda.

- **Promover la adquisición ordenada y planificada de reservas territoriales para atender el rezago de vivienda, principalmente en la ciudad de Querétaro, San Juan del Río y Corregidora.**
- **Fomentar la autoconstrucción de vivienda.**
- **Integrar un proyecto de vivienda orientado al rescate y rehabilitación de las vecindades existentes en la ciudad de Querétaro.**

Los compromisos en materia educativa son:

- **Fortalecer el sistema de educación pública con el fin de superar las incongruencias existentes entre los niveles que lo componen.**
- **Instalar una comisión técnico pedagógica de evaluación del programa de modernización educativa en el estado.**
- **Diseñar y desarrollar un programa de capacitación permanente en materia de administración educativa orientado a conformar una administración eficaz y eficiente en el ámbito de las universidades.**
- **Consolidar la vertiente social del programa "Por Una Escuela Digna" en todos los niveles educativos y sectores sociogeográficos donde éste incide.**
- **Que la iniciativa privada participe en el financiamiento para el desarrollo de la investigación en áreas de la ciencia y tecnología.**
- **Promover la creación de un consejo estatal de calidad con participación del estado, el sector productivo, social y educativo.²⁹**

Compromisos que asume el gobierno del estado en materia de salud, asistencia y seguridad social:

- **Identificar y ponderar las necesidades prioritarias de atención a la salud, precisando el número, tipo y calidad de los apoyos institucionales adicionales que se requieren para**

²⁹ *Ibidem* p 115

atender los perfiles epidemiológicos emergentes en las comunidades urbano-populares y rurales marginadas.

- Mejorar los servicios de salud en el primer nivel de atención -como de consulta externa de los hospitales y la que se otorga en los dispensarios y centros de salud- a fin de mejorar la organización y calidad del servicio.
- Definir un proyecto estatal orientado a la creación de instituciones de salud mental.
- Consolidar los programas de planificación familiar y educación sexual especialmente en las comunidades rurales marginadas y urbano populares.
- Crear un programa institucional de contratación temporal de médicos generales recién titulados, para atender unidades médicas rurales.
- Desarrollar una estrategia orientada a la prevención, detección y atención del SIDA.
- Fortalecer la actividad institucional de los organismos que desarrollan programas de asistencia social en el estado, orientados a ancianos, minusválidos, niños de la calle, madres solteras, farmacodependientes, alcohólicos y guarderías.'

Hasta aquí se han descrito los aspectos fundamentales de los Planes de Desarrollo de los estados de la zona Centro-Sur, destacando fundamentalmente los aspectos relacionados con las políticas sociales, en las cuales se observan las peculiaridades y necesidades locales, pero donde prevalece de manera predominante la influencia del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es alentador que en las entidades federativas se percibe una actividad importante que se desprende de los objetivos señalados en los sectores sociales, en estrategias definidas y líneas de acción para alcanzar tales objetivos y metas.

5. Estudio comparativo de los Planes de Desarrollo de las entidades federativas

Con el propósito de realizar la comparación de las entidades federativas que se estudian, se definirán los mismos rubros que en materia social contemplan los planes de dichos estados federados. En este sentido, se consideran el diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las acciones. Es pertinente señalar que también se seleccionaron tres aspectos del sector social de la mayor importancia en virtud de la cobertura social y de transformación de la calidad de vida.

En el sector educativo se percibe que todos los estados han venido haciendo esfuerzos importantes para lograr avances en la cobertura educativa en todos los niveles escolares. Sin embargo, hay estados preocupados por atender más a la población en edad escolar para la educación básica -primaria y secundaria- (estado de Hidalgo); también se identifican problemas en la calidad de la educación y en cuanto al analfabetismo, el estado de Hidalgo registra un 18%, el estado de México el 9%, Puebla el 19% y el estado de Querétaro aunque no establece un porcentaje, es uno de los problemas fundamentales en materia social.

Los problemas más agudos en los estados objeto de estudio son: la cobertura educativa que, conforme se pasa de un nivel a otro los porcentajes de ineficiencia son más elevados; también la calidad de la educación es un problema a resolver, debido principalmente a la respuesta que están tratando de dar los gobiernos estatales en cuanto a cobertura, dando menos atención a la formación y actualización de profesores y a la adecuación de instalaciones para ofrecer un proceso enseñanza aprendizaje eficiente. La incongruencia entre la enseñanza y el sector productivo es otro problema que enfrentan los estados en forma generalizada, desde luego hay diferencias entre los estados siendo más agudos en unos que en otros).

En materia de salud se presenta como problema generalizado la insuficiencia de la cobertura de los servicios médicos a la población, destacando el estado de México con el 12% de la población sin acceso a este servicio. Las enfermedades que causan porcentajes importantes de mortalidad en Hidalgo son la cirrosis hepática; en Puebla no se clarifica y en Querétaro las infecto-contagiosas, cardiovasculares, cancerosas, además de las respiratorias e intestinales.

De la comparación se aprecia un importante número de población sin acceso a los servicios de salud, que deviene principalmente de la falta de oportunidades de empleo o bien de trabajadores del campo y campesinos, que por sus precarias condiciones económicas no se les proporcionan estos servicios. Las enfermedades relacionadas con la pobreza, son principalmente las respiratorias, las intestinales y las infecto-contagiosas; además de la de cirrosis, y las asociadas con el ritmo y condiciones que impone la ciudad son las cardiovasculares, traumatismos, cancerosas y psicostornos.

Respecto al problema de la vivienda el rezago en este rubro es evidente: Hidalgo requiere 3,600 nuevas viviendas y reparar 200,000; el estado de México necesita 100,000 nuevas viviendas y reparar 431,000; Puebla no menciona el número de viviendas pero señala que en materia de rezago el estado ocupa el lugar número 24 y el estado de Querétaro tiene como requerimiento 30,000 nuevas viviendas. Si bien las proporciones son distintas, el estado de México y Puebla son las entidades que presentan un rezago muy importante en comparación con Hidalgo y Querétaro.

Por lo anterior es posible afirmar que entre más grande sea la población en una entidad, mayores son los rezagos sociales.

Considerando la forma y contenido de los objetivos plasmados en los planes de desarrollo, los estados de Hidalgo y Querétaro los definen de manera general, estando inmersos los correspondientes al sector social, es decir, mejorar el nivel de

vida o consolidar la vida democrática de la sociedad considerándola como la búsqueda del bienestar social. Están poco desarrollados los objetivos, lo cual no permite establecer una relación con un grado de precisión entre diagnóstico y objetivos. En cambio en los casos de México y Puebla hay un desglose por cada uno de los subsectores que integran el sector social, a saber: educación, salud, vivienda, entre otros.

Mejorar la calidad educativa y elevar los niveles educativos se relacionan con ofrecer soluciones a la problemática educativa en torno a la calidad, equidad y gestión. Los dos estados pretenden que la educación no sólo tenga una mayor cobertura, sino que en términos de calidad logre avanzar significativamente para las zonas urbanas y rurales.

En cuanto a la salud, el Estado de México plantea ampliar y mejorar los servicios de salud mediante la reorganización y reforzamiento de instituciones médicas; en tanto Puebla pretende promover un sistema de salud y seguridad social que proteja a la población de acuerdo con sus necesidades. Pueden parecer semejantes, aunque en el primer caso, se trata de cumplir y mejorar los servicios que ya se vienen proporcionando; en el segundo caso, es establecer un sistema de salud que responda a las necesidades de la población, ello marca una diferencia importante entre hacer más eficientes los servicios y crear un esquema de salud, aunque dirigido al mismo fin que es elevar la cobertura y calidad del servicio. También se tiene la misma apreciación sobre los estados de Hidalgo y Querétaro, dada la generalidad de sus objetivos.

En materia de vivienda, en el Estado de México existe el interés de crear condiciones y programas para reducir la deficiencia de vivienda destinada a los grupos de menores ingresos y ser más eficientes en el equipamiento urbano. Puebla plantea satisfacer, en la medida de lo posible, las carencias de vivienda digna en zonas rurales y urbanas, mediante un fuerte impulso a la actividad económica, sobre todo en el sector de la construcción; ello hace ver una similitud ya que en ese caso

reduce el rezago y en el otro es satisfacer la carencia de vivienda. Querétaro e Hidalgo quedan comprendidos en estos planteamientos en virtud de la generalidad de sus objetivos.

Los planes que se estudian contemplan varios de los rubros sociales y, para facilitar la comparación -como ya se había mencionado-, sólo se tomaron en cuenta los siguientes: educación, salud, vivienda. No obstante, los planes incluyeron en el rubro social otros aspectos tales como: medio ambiente, atención a grupos indígenas, desarrollo regional, agua, cultura, deportes, seguridad pública, empleo, regulación del suelo y regularización de la tenencia de la tierra, procuración e impartición de justicia, electricidad, concertación social. Sin embargo, no son rubros que se consideren en todos los instrumentos de planeación que se analizan; o bien algunos rubros han sido ubicados en el sector político o económico.

Se observan diferencias en prácticamente todos los estados, debido a sus propias condiciones de desarrollo y tamaño poblacional. Por ello, Hidalgo vincula fuertemente la educación con lo laboral a través de la capacitación; Querétaro pretende fortalecer el sistema educativo para evitar incongruencias, esto presupone la existencia del sistema educativo al cual hay que mejorar y fortalecer.

Los estados de México y Puebla por su tamaño, coinciden en la calidad de la educación a través de la formación y actualización de los profesores; México, específicamente logrará mejorar la calidad educativa con la actualización de planes de estudio y evitar la deserción, mientras Puebla contempla la descentralización, el uso de medios modernos de comunicación e informática. En el nivel y modalidad de educación superior las estrategias son diferentes: México pretende mejorar su educación superior a través de la coordinación de niveles institucionales y crear nuevas instituciones -asunto de cobertura como puede verse-; Puebla propone que su educación superior se vincule con el sector productivo.

Las estrategias son diferentes, y son más marcadas las diferencias cuando se trata de estrategias y acciones para dar respuesta a la problemática educativa que cuando se identifican problemas. Por otro lado, el conjunto de todos los planteamientos presenta respuestas completas y adecuadas que pueden servir a las entidades objeto del estudio y a otros estados del país.

En materia de salud, Hidalgo sintetiza sus acciones en el incremento de la cobertura y calidad de los servicios de salud; el estado de México se propone contribuir a resolver el problema de la salud, a través de programas preventivos en los aspectos de vigilancia, nutrición, asistencia alimentaria, planificación familiar, paternidad responsable, protección ambiental y educación para la salud.

Puebla plantea que con la descentralización y aumento de cobertura se logrará avanzar en este sector, amén de consolidar los programas federales correspondientes y, como el estado de México, propone prevenir accidentes y enfermedades, pero agrega un aspecto importante: la participación social en la atención básica de la salud.

Querétaro establece primero conocer necesidades y precisar número, tipo y calidad de los apoyos institucionales; mejorar los servicios de salud -estrategia común en todos los estados-, promover y estimular instancias de atención a la salud sexual y consolidar los programas de planificación familiar, aspecto semejante al del estado de México.

También se observan estrategias y líneas de acción semejantes y distintas en cada estado, con lo cual se constata que tienen diferentes maneras de atacar los problemas. Puebla tiene en la descentralización el instrumento de mejoría para la atención de los servicios de salud, lo cual si se desarrolla adecuadamente, permitirá lograr mayor cobertura y calidad del servicio. Este aspecto no es mencionado como estratégico en los otros estados.

En vivienda, se desprende que Hidalgo prácticamente no contempla estrategias explícitas en la materia. Los estados de México, Puebla y Querétaro tienen planteamientos semejantes que se refieren a promover la construcción de un número mayor de viviendas para dignificar la vida urbana y rural, a través de la participación del gobierno, del sector social y privado; apoyarse en los programas federales en la materia (como Puebla); promover financiamiento a largo plazo; mejorar la normatividad en materia de condominios (como México). Querétaro plantea un programa de autoconstrucción y rescate de rehabilitación de vecindades. México, Puebla y Querétaro, tienen contemplado el estudio y adquisición de reservas territoriales.

Se aprecia que el estado de Querétaro tiene una mayor precisión sobre las soluciones en esta materia: Puebla enfatiza sus soluciones con el apoyo federal y el estado de México lo hace con el fortalecimiento del organismo estatal de vivienda. De aquí se deriva que Puebla se somete a la federación; México y Querétaro buscan soluciones con el concurso social y privado, e Hidalgo le otorga una importancia mediante la acción directa ya que el déficit de viviendas es mucho menor con respecto a los otros estados.

6. Reflexión final

Para la administración pública la planeación constituye un ejercicio fundamental e inclusive forma parte de un proceso en donde aquélla tiene un lugar relevante. Es más, en el caso mexicano cada nuevo gobierno tiene como obligación constitucional presentar a la nación un plan de desarrollo nacional en el cual se plasme una serie de elementos, metas, acciones, estrategias, objetivos, etcétera, que en lo esencial se busca seguir para construir o seguir fortaleciendo el modelo de país al que se aspira.

Los procesos de integración, globalización, apertura comercial; los efectos de la tercera revolución científico-tecnológica; el crecimiento del llamado tercer sector identificado en el redimensionamiento del espacio de lo público; la transición de la sociedad contemporánea a una más compleja, abierta y participativa, aunados a las transformaciones que observan los regímenes políticos contemporáneos, añaden ingredientes que tornan no sólo más complejo el arte y acción de gobernar, sino que también hacen de la planeación una labor más sofisticada que requiere de mayores elementos para hacerla confiable.

En el caso de México, la planeación como parte esencial del proceso administrativo público hace su aparición desde la década de los treinta con el primer plan sexenal, elaborado en los inicios del cardenismo. Desde entonces, se han venido ensayando diversos planes de cobertura nacional, regional o local, o específicos **para tal o cual objetivo de las administraciones públicas federal y estatales y, en menor medida, en el ámbito de los municipios.**

Ante las necesidades y retos que se nos presentan actualmente y en el futuro inmediato, la planeación y las actividades asociadas a la misma deben significar y plantear un conjunto de acciones y estrategias, es decir, se debe actuar de manera más consecuente con los objetivos y metas deseados, o en otras palabras, es indispensable proceder a definir el futuro para asegurar que la llegada a un escenario promisorio tenga mayor certidumbre.

Derivado del estudio comparativo que se ha efectuado en el contexto de la planeación, no cabe duda que existen diferencias en prácticamente todos los estados, manifestándose con mayor evidencia en estrategias y líneas de acción, debido a las condiciones de desarrollo económico y al tamaño de la población de cada entidad federativa.

La planeación con el concurso de la sociedad no es una idea en abstracto; es un proceso que tiende a concretarse cada vez

más intensamente y, en la medida en que la esfera u orden de gobierno se acerca más a la comunidad, será el gobierno municipal el que constantemente se enfrente, concerte y lleve a cabo sus acciones conjuntamente con la población. Tal ejercicio se da en menor medida el gobierno federal y estatal. Así, es indispensable que se dote al municipio y a sus cuadros de política y administración de los recursos, elementos y herramientas necesarias para que esto sea posible. En los gobiernos y administraciones públicas de los estados federados, el ejercicio vinculado a la concertación, a la gobernabilidad con base en políticas públicas, es también una necesidad creciente.

La planeación que debe promoverse en los próximos años, no sólo incorporará nuevos elementos y herramientas técnicas, indicadores y variables, también considerará las necesidades y las demandas de nuevos recursos para escudriñar y construir escenarios futuros más promisorios para toda la población. Intentar y lograr tales procesos constituye un desafío que debemos compartir con las generaciones presentes y venideras', el esfuerzo es loable y por demás necesario.

Bibliografía

Aoje Tomasini, Alfredo. *Planeación estratégica y control total de calidad*. Grijalbo, México, 1990.

Díaz Camacho, Arturo. "La fiscalización y control del gasto federal concertado con estados y municipios, en *Revista INAP* No. 57-58. México. 1994.

Gaceta del Gobierno. *Plan de Desarrollo del Estado de México (1993-1999)*, Toluca, México. 1993.

Gobierno del Estado de Puebla_ *Plan Estatal de Desarrollo (1993-1999)*. Puebla, México, 1993.

Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en *Revista de Administración Pública*, INAP núm 55-56. México. 1983.

Morales Gómez, Juan Miguel. *La planeación del sector social en la administración pública estatal en México, Un estudio comparativo regional 1993-1995*. Tesis. 1999.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo. *Plan de Desarrollo del Estado de Hidalgo*, tomo CXXVII, número 10. Pachuca, Hidalgo, 1994.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, Tomo II, funciones y especialidades. INAP, México, 1984.

Zamora Millán, Fernando. "Planeación como condición del desarrollo", en RAP, Antología 1-54. INAP, México, 1983.



Fanlasia lunar



Vuelos mágicos

INFRAESTRUCTURA PÚBLICA LOCAL Y FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO. PERSPECTIVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Marcos *Hernández Rojo*

1. Introducción

En el mes de enero de 2000, el gobierno del Estado de México analizaba, en voz del Secretario de Finanzas, la posibilidad de bursatilizar la deuda pública de la entidad.¹ De esta forma, mejoraría el perfil de vencimiento y disminuirían las tasas de interés del servicio de la deuda, lo cual permitiría, a su vez, "...tener mejores esquemas para deuda nueva, en caso de requerirla."

Unos meses después, a principios de mayo, la calificadora internacional Standard & Poor's otorgó al municipio de Monterrey una calificación, la cual le permitirá contar con "...una tasa preferencial de crédito, así como atraer mayores inversiones"

Aún más, entre las líneas de acción para avanzar hacia un "Federalismo Hacendarlo", planteadas en el *Programa para un Nuevo Federalismo* 1995-2000, se consigna el promover la posibilidad de "... la bursatilización de las carteras crediticias de estados y municipios."

Licenciado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), actualmente cursa el posgrado en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM-

¹ Llevará Edomex deuda a la BMV Periódico *Reforma*. México, 25 de enero de 2000. p. 10-A-

² "Otorgan calificación a Monterrey Periódico *Reforma* México, 3 de mayo de 2000. p. 5-A.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Secretaria de Gobernación, 1997. p. 18.

En fin, la intención de evocar estos hechos es llamar la atención sobre la creciente e inminente presencia en México de nuevas perspectivas que toman como referente al mercado de deuda de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV)' para la provisión y optimización de recursos financieros productivos; necesarios, por otra parte, para impulsar el desarrollo en los gobiernos locales (estatales y municipales).

La disposición de fuentes alternativas de financiamiento puede verse, en un enfoque normativo y para un mediano y largo plazos, como el resultado positivo de un beneficio mutuo a partir de la integración económica del Tratado de Libre Comercio (TLC) de nuestro país con Canadá y Estados Unidos, apoyada en las oportunidades que ello supone de comercio e inversión.'

Ahora bien, para que dichas oportunidades se sistematicen y transformen en políticas públicas viables, o se institucionalicen como prácticas gubernamentales exitosas, conviene aclarar que se precisa de un complejo proceso de previa descentralización a los gobiernos locales de responsabilidades y decisiones en gasto, así como de una política fiscal local armonizada con la federación. En su sentido normativo, tal estrategia pudiera contemplar como último paso incluso la emisión de instrumentos de deuda estatal y municipal en mercados financieros.'

° Como parte del ahorro público disponible en la bolsa de valores, en **general el** mercado de deuda se divide en dos segmentos i) el mercado de *dinero*, **el cual está** compuesto por aquellos **instrumentos de deuda que tienen vencimiento a un año o menos** y ii) el mercado de *bonos*, que abarca todos **los instrumentos** de deuda emitidos originalmente con vencimientos mayores a un año. Kolb, Roderick. *Inversiones*. Limusa, México, 1999. p. 45.

' Moreno Espinosa, Roberto, et al. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio* IAPEM, Toluca, Méx., 1996. Véase en especial **la segunda parte**.

° Cabello, Alejandra. 'La integración económica **y las finanzas** municipales', en Girón, A., Ortiz, E. y Correa, E. (comes.), *integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*. Siglo XXI, México, 1995. pp. 100-103.

Sin embargo, en el momento actual, las condiciones producidas por el sistema de endeudamiento bancario al que han recurrido los gobiernos estatales, basado principalmente en respaldar el servicio del adeudo con las participaciones' y, en casos de sobreendeudamiento, solicitar al gobierno federal el rescate financiero,' no ha fomentado la *disciplina*' financiera necesaria e indispensable para que el mercado crediticio propicie un uso eficiente y racional del crédito.

De modo que, rezagado el mercado de deuda bancario y significándose por tanto como una asignatura pendiente, es de esperar que el uso y aprovechamiento óptimo de fuentes alternativas como la BMV, sean una opción atractiva y conveniente, pero no prioritaria; y acaso sólo en casos excepcionales se tome como un recurso factible.

Todo lo anterior no obsta, sin embargo, para que intentemos una primera aproximación a su lógica intrínseca, a los problemas analíticos, así como a los nuevos referentes conceptuales que acarrearía la viabilidad de su consideración como fuente alternativa para el financiamiento de infraestructura pública local.

' Véase INDETEC. Nuevas potestades y atribuciones a los municipios en materia de deuda pública, otorgadas *por el* artículo 9º reformado de la Ley de Coordinación Fiscal (1996) en *Revista lodetee* núm. 100 INDETEC Guadalajara Méx-, junio-julio de 1996- pp. 186-190

° Véase Gamboa, Rafael H rescate *financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México* Banco de México- Documento de Investigación. México, 1997- pp. 28-31.

La disciplina de mercado necesita cuatro condiciones **generales** para ser efectiva .] La primera es que los mercados financieros se encuentren abiertos y liberalizados- La segunda es que la información financiera pertinente de los prestamistas debe ser pública y disponible- Tercero, no debe existir la posibilidad de rescate financiero (*bail out*) en caso de **que el** prestamista incumpla un contrato de crédito- Finalmente, que el prestamista responda a las señales del mercado **antes de** ser excluido del mercado (es decir, que responda a las tasas de interés) " Hernández Trillo, Fausto. ' ,Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo', en *El Trimestre Económico*, núm. 254. México, abril-junio de 1997. p. 204.

En la visión más amplia y general subyacente a este propósito, está la correspondiente al papel que han jugado los municipios como instituciones políticas en el proceso de formación del Estado nacional mexicano. La trascendencia que tiene hoy la posibilidad de desarrollar una autonomía financiera municipal, es la de poder insertarse en la corriente política que tiende a reducir el peso del centralismo político mexicano mediante la búsqueda de un nuevo equilibrio territorial, es decir a través de una recuperación por parte de los municipios de sus propias capacidades de decisión y de acción.¹⁰

A continuación, y mediante los apartados: *Tipología financiera municipal y Los municipios urbanos del Estado de México*, se exploran elementos económicos, financieros e institucionales, cuya presencia en municipios urbanos del Estado de México nos permita señalarlos como posibles espacios de gobierno, donde se considere la perspectiva de aprovechar sus ventajas comparativas -respecto a otros municipios- para diseñar e implementar políticas públicas de inversión sobre bienes públicos locales con recursos de la BMV.

Nuestro objetivo es tan sólo mostrar atisbos de la problemática teórico-práctica que media entre las opciones abiertas por la globalización, las condiciones regionales más inmediatas y las condiciones institucionales concretas en un gobierno local, para aproximarse a la BMV como una fuente alternativa idónea y posible. En todo caso, se trata de elementos mínimos para discutir sobre la formación de una agenda de investigación futura.

¹⁰ Me ti no, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado*. El Colegio de México, 1998. pp. 259-265.

2. Tipología financiera municipal

El marco general que ofrece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, nos permite apreciar el panorama general de los retos y necesidades de provisión de infraestructura que deben cubrir los gobiernos estatales y municipales ante el crecimiento de las ciudades, mejoramiento de equipamiento urbano y distribución demográfica regional. Las estrategias adoptadas para la urbanización de 1,500 km. cuadrados en el periodo, tienen el común denominador de guiarse bajo el criterio del desarrollo regional autosustentable. El Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas (D.F., Guadalajara, Monterrey y Puebla) más desarrolladas a lo largo de la República y el Programa de 100 Ciudades (116 ciudades medias, 207 municipios, 32 millones de habitantes beneficiados), constituyen los programas estratégicos para dedicarse a la dinámica interregional."

Los problemas que emergen de este cuadro de necesidades, y su consiguiente pretensión de enfrentarlos desde un planteamiento eficaz de políticas públicas, tiene que ver tanto con la capacidad financiera de los órdenes de gobierno **estatal** y municipal, como con las características técnicas de la infraestructura requerida. En correlación con estas dos prioridades debe tenerse en cuenta que la base empírica de partida está en la configuración regional del país históricamente heredada: del total de localidades integrantes de los aproximadamente 2,400 municipios, 94 % cuenta con menos de mil habitantes, 5 % abarca localidades de hasta 5 mil habitantes, y solo 1% cuenta con localidades de más de 5,000 habitantes."

Ante tan fuerte heterogeneidad regional, es necesario abordar **ciertos elementos importantes para la construcción de**

" *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*. Secretaria de Desarrollo Social, México, 1996 pp. 73, 77.

"Ortega Lomelin, Roberto. *Federalismo y municipios*. Fondo de Cultura Económica, México. 1994 p. 115.

infraestructura, como son los altos montos de capital necesarios en su financiamiento y su carácter técnico-económico, en el interés de ir delineando una tipología municipal acorde a su provisión.

La infraestructura pública ofrece como primera ventaja técnica para su producción o uso eficiente, que el incremento de su volumen disminuye su costo (economías de escala"); por otra parte, que debido a su carácter de bien público su existencia arroja beneficios sociales de diferente índole, colaterales a los inmediatamente obtenibles de su disfrute directo (externalidades positivas¹⁴). Ante estas dos dimensiones, de lógicas diferenciadas -eficiencia técnico-económica y ventajas por beneficio social ampliado-, se plantea el problema de su provisión.

De acuerdo a la configuración de capacidades administrativas y financieras dentro de la referida heterogeneidad regional de los municipios, las decisiones sobre el financiamiento de infraestructura pueden aludir a la existencia de un *continuum* entre posibilidades financieras eficientes desde el mercado, en un polo, y necesidades ineludiblemente cubiertas por el Estado, en el polo opuesto.

Dos casos pueden ilustrar mejor estas decisiones extremas en cuanto a la forma de financiamiento de infraestructura pública municipal. Los bienes públicos básicos (por ejemplo la infraestructura rural) en zonas de pobreza extrema, requieren la indispensable intervención directa del Estado para su provisión. La fuente de financiamiento es evidentemente de tipo fiscal: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social,

" Se refiere a las economías que alcanzan una empresa o una industria y se reflejan en la disminución de los costos promedio de producción en el largo plazo, como resultado de una expansión de la producción " Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.* UNAM-M. A. Porrúa, México, 1996. p. 462.

14 'Se dice de aquellas actividades económicas que generan beneficios a terceros independientemente de la voluntad de los agentes generadores o receptores .' Ayala Espino, José. op cit. p. 469.

presupuestado en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y supervisada su transferencia hacia estados y municipios por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para su aplicación en programas para infraestructura en áreas pobres."

En cambio, para el tipo de financiamiento empleado en la construcción de infraestructura pública en el municipio de Guanajuato (3.5 km. de vialidad urbana, un distribuidor vial y dos túneles), se aprovechó precisamente una facilidad de acceso ala BMV. Las condiciones que lo permitieron fueron básicamente la capacidad de gestión del gobierno local, por un lado y, por el otro, la confianza por el bajo riesgo del proyecto que los prestamistas observaron basándose en la eficiente información disponible sobre su autosustentabilidad.^{1°}

La presencia de factores positivos de mercado como la disponibilidad de transferencia de capital de los ahorradores a los prestatarios (BMV), y la objetividad de la información manejada," son parte esencial del éxito. Sin embargo, **está el otro frente, el institucional, que tiene tanto o más peso que la relativa presencia de condiciones óptimas de mercado.**

Así, ante la evidente incapacidad financiera de la federación para la cobertura en los diferentes tipos de infraestructura

¹⁵ Este fondo se ha descentralizado presupuestal mente , pues se transfiere directamente -y no por convenio con la federación- a los gobiernos locales . Incluye los montos del Fondo de Desarrollo Social Municipal aplicado para los mismos fines de infraestructura en áreas pobres , y que hasta 1997 pertenecía al Ramo 26 y lo administraba la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) . Ver *Diario Oficial de la Federación* , México . Secretaría de Gobernación , 30 de enero y 1 ° de julio de 1998 . 's Véase "Cómo opera en las carreteras el financiamiento bursátil? Autopista de Cuota Guanajuato-Silao", en Revista *Construcción* . Consejo Mexicano de la Industria de la Construcción, México , julio de 1998 , pp 9-16.

En el sentido de considerarla como exógena a los intereses tanto de prestatarios como de ahorradores , "... la información en poder de algunos individuos o empresas no se afecta ." De la Cruz , Justino . La intervención gubernamental cuando se presentan fallas de mercado", en Girón , A. y Correa , E. (coords.), *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI* UNAM, México . 1996 . p. 34.

exigida por el desarrollo regional en el marco del TLC,¹⁸ y la reducción en términos reales de los recursos disponibles por estados y municipios,¹⁹ la estrategia sectorial asumida en el Nuevo Federalismo, como parte de la reforma del Estado, es la de procurar:

- Descentralizar los recursos fiscales (federalismo fiscal).
- Promover la participación de agentes privados y sociales.
- Ampliar y apoyar la capacidad de decisión local.
- Mejorar las estructuras administrativas de los gobiernos locales.²

El efecto global de estas estrategias es fomentar la tendencia cada vez mayor a promover la eficiencia en la planeación de los recursos financieros y distribuir la responsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, para inducir a las administraciones locales hacia la innovación, búsqueda de alternativas y el mejor control en los proyectos emprendidos. Un dato revelador del énfasis puesto en este frente institucional es el observado respecto a la realización de infraestructura urbana: el 61.5 % de los municipios intervienen en el desarrollo urbano.²

Ahora bien, la investigación de una tipología municipal que contenga criterios de viabilidad mediante los cuales se conformen parámetros de ubicación para las decisiones de política pública, de tal modo que las opciones sobre financiamiento puedan contemplarse factibles de realizar entre el amplio abanico que va de las fuentes del mercado financiero hasta la provisión estatal directa, tiene una primera variable de

¹⁸ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1996. pp. 55.

¹⁹ García del Castillo, Rodolfo. *Urban infraestructura: The situación of states and municipalities. An overview*. México, CIDE-Documentos de Trabajo, 1997. p. 57.

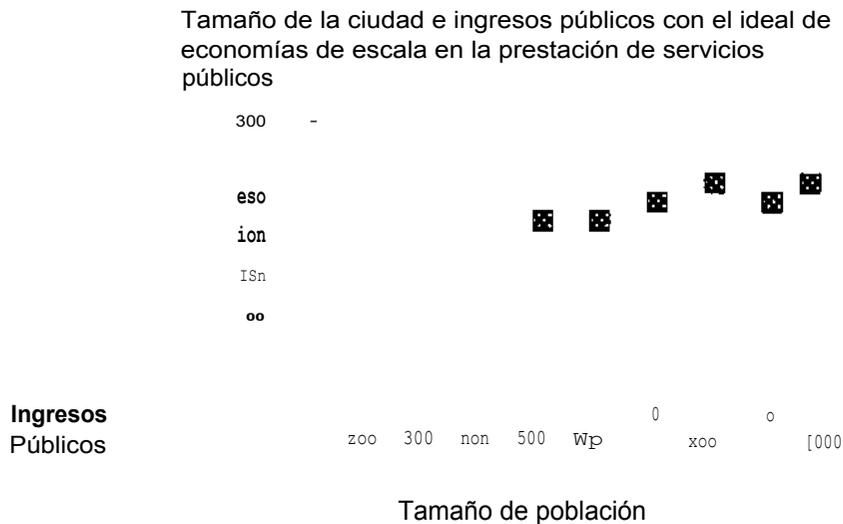
²⁰ *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. Secretaria de Gobernación, México, 1997. pp. 7-8.

²¹ García del Castillo, Rodolfo, *op. cit* p 39.

definición en las exigencias financieras de las economías de escala implícitas en la construcción de infraestructura.

La optimización de su costo y el financiamiento del mismo en tanto economía de escala, redundan en un análisis de los ingresos públicos mínimos e indispensables para su pago y, por lo tanto, del tamaño de población a la que debe cubrir dicha infraestructura. La evidencia empírica muestra que "existen mayores costos, y por lo tanto mayor gasto público per capita, en ciudades pequeñas."

Gráfica 1



"Se esperaría una línea con pendiente positiva pero cada vez menor. Lo que indicaría la presencia de costos marginales decrecientes"

Fuente Sobrino, Jaime. "Tamaño de la ciudad y finanzas públicas municipales en el sistema urbano nacional", en Garrocho, C. y Sobrino, J (coords.), *Desarrollo municipal. retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, Toluca, Mex., 1998. p 276.

²² Sobrino, Jaime "Tamaño de la ciudad y finanzas públicas municipales en el sistema urbano nacional", en Garrocho, O. y Sobrino, J. (coords.), *Desarrollo municipal: retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, Toluca, Mex., 1998. p. 276.

En el contexto de la realidad histórica regional, sucede que los ingresos brutos de los municipios con mayor densidad poblacional "no están en su función estrictamente a su tamaño poblacional" -situación por demás esperada. Así pues, se presenta nuevamente el dilema entre la conveniencia técnico-económica de las economías de escala que distingue a la infraestructura pública como bien público, y la incapacidad financiera municipal para su provisión por causa de la alta heterogeneidad regional.

Sin embargo, más que una condena insalvable para las políticas de administración financiera local, la situación debe verse como un reto que apela a dos realidades institucionales: la de los municipios de considerable capacidad económica, donde es posible apuntalar su autonomía financiera si consiguen fortalecerla innovando la administración local en el sentido de aprovechar las oportunidades contenidas en el marco de la integración económica del TLC; y la realidad de los municipios débiles (que son mayoría), donde la federación deberá concitar sus políticas descentralizadoras hacia una función compensatoria entre los estados que la componen, con un sentido de unidad nacional¹ justamente ahora, en que la globalización amenaza polarizar aún más las desigualdades regionales si se deja a su sola lógica económica.

Ahora bien, en la ventana de oportunidades abierta para los municipios fuertes económicamente, por lo menos en un sentido normativo los beneficios esperados significarían:

- Incrementar los mercados locales.
- Explotar complementariedades.
- Abaratar los costos empresariales.
- Incrementar la productividad.
- Promover el bienestar social,

Ibidr p. 288

Moreno Espinosa, Roberto. op cit. P. 173.

Cabello, Alejandra, *op. cit* p. 88.

Todo ello potenciado aún más desde la premisa de que "el TLC es también un acuerdo para promover las inversiones y la integración financiera en la región", esto es, la posibilidad de desarrollar mercados financieros nacionales y la creación de instrumentos de deuda estatal y municipal.

Visto en perspectiva, y con base en los elementos de análisis desarrollados, la tipología municipal más realista para contextualizar los modos de financiamiento de infraestructura municipal -con fuentes del mercado, con recursos fiscales, o la gradualidad de una mezcla de ambas- nos remite a la de sus capacidades financieras.

**Tabla 1. ANÁLISIS FINANCIERO POR TIPO DE MUNICIPIOS
1975 -1992**

	Municipios metropolitanos ingresos mayores a 100 millones)	Municipios urbanos grandes (ingresos entre 50 y 100 millones)	Municipios urbanos medios (ingresos entre 10 y 50 millones)	Municipios rurales (ingresos menores a 5 millones)
INGRESOS	<u>en promedio %</u>			
Impuestos	13.8	18.5	11.4	7.0
Derechos	12.5	9.0	7.1	3.0
Productos	9.2	11.5	12.1	1.0
Aprovechmts	14.9	17.5	18.7	15.0
Participaciones	43.6	41.3	49.0	54.0
Otros ingresos	5.5	1.0	0.6	19.0
Deuda	0.5	1.2	1.1	1.0
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	100.0	<u>100.0</u>
GASTOS	<u>en promedio %</u>		-	
Corriente	65.1	65.7	71.4	55.0
De inversión	25.2	28.9	23.6	36.0
Deuda	0.6	0.9	1.3	2.0
Transferencia	4.9	3.8	3.6	6.0
Otros gastos	4.2	0.7	1.1	1.0
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cabrero, Enrique. *Los dilemas de la Inodernización municipal*. México. CIDE-M.A.Porrúa. 1996. p. 37.

a *Ibid.* p. 89.

3. Los municipios urbanos del Estado de México

Las nuevas tecnologías de información, la globalización de la economía y la urbanización generalizada son tres macroprocesos relacionados entre sí por donde se conduce la modernidad, y pone ineludiblemente en cuestión referentes sólidamente aceptados durante mucho tiempo como la relación territorial de la sociedad con sus ciudades, y la incidencia y control del Estado sobre la integración regional (económica y cultural). Esta visión, que hace referencia al potente sistema tecnoeconómico emergente con la globalización, llevada a sus extremos significaría bajo el supuesto de una crisis estructural de competencia y poder del Estado "nacional" en el nuevo sistema global, "la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad 1,21

Sin embargo, esta forma de proyectar la globalización como absoluta dinámica incontrolable que sólo articula espacialmente a las poblaciones respecto de sus actividades, es decir, como un fenómeno de *urbanización*, se contrarresta cuando partimos de una globalización concebida desde la *ciudad*, porque ésta "implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno.""" Bajo este nuevo enfoque, es posible asumir lo global -en su articulación entre sociedad, economía, tecnología y cultura- como complementario de las transformaciones contemporáneas de lo local, entreverados como "conjuntos de sinergia social y económica".

Bajo este enfoque, los gobiernos locales, de las ciudades mayormente inmersas en la dinámica de la globalización, adquieren un papel político revitalizado como receptores y por tanto responsables de una "gestión de lo global". En el caso de México, desde luego se trata de una cuestión ligada directamente con la búsqueda de un nuevo equilibrio o

n Borla, Jordi y Castelis, Manuel. *Local y Global La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Madrid, 1997. p. 8.

2a *ibid.* p. 9.

reconstrucción del federalismo, incluso de la consideración de una organización política federal *tripartita*.` En todo caso, el potencial de los gobiernos locales constituye un elemento estratégico en el nuevo modelo de desarrollo, que ya es considerado por las instituciones federales y también las internacionales; la aprobación del asociacionismo municipal como figura política derivada de reconocer al municipio como órgano de gobierno en la reciente y virtual reforma al artículo 115 Constitucional (23 diciembre de 1999)" abre esta perspectiva.

Las asignaturas bajo las cuales se considera la "gestión de lo global" en el afán de complementariedad con lo local, alude a los siguientes componentes programáticos para los municipios urbanos con buenas perspectivas de crecimiento económico, sanas finanzas públicas e innovadoras propuestas institucionales:

- Capacitación de personal.
- Modernización tecnológica de la gestión.
- Ampliación de los recursos financieros.
- Competencia administrativa 12

La alternativa de tomar a la BMV como fuente para el financiamiento de infraestructura pública en el Estado de México, se enmarcaría en los procesos de descentralización del último decenio, que han transformado la relación de los gobiernos municipales respecto al poder político central, la sociedad local y con los otros órdenes de gobierno.

's Propuesta de Enrique Cabrero en la mesa Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno', en el *Seminario sobre la reforma al artículo 115 constitucional*. CIDE, México, 1° de junio de 1999.

o Cejudo, Guillermo- *Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional*. México, El Colegio de México, 2000. Tesis de Licenciatura en Administración Pública pp. 162-168.

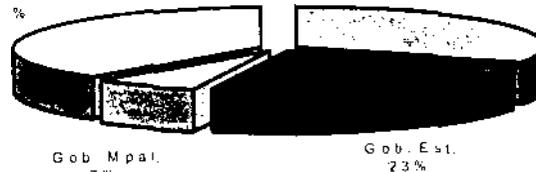
" Olmedo, Raúl. Arrancan los foros y consultas sobre el municipio y el federalismo", en Periódico *El Municipal*. México, 10 de enero de 2000. p. 9.

" Borja, Jordi y Castelis, Manuel *op cit.* p. 16.

Actualmente se pueden apreciar prácticas de plena autonomía" ocurrida en diversas regiones del país, distinguiéndose sobre todo en ciertas ciudades inmersas en una dinámica de favorables condiciones económicas.

Un indicador general de la importancia estratégica municipal en el desarrollo económico se puede observar en su participación cada vez mayor en la construcción de obra pública, que pasa de significar en 1988 el 7% del total, hasta constituirse en una participación del 12% en 1993; y esto, considerando la cada vez menor intervención del sector público en el PIB, es decir en la creación de la riqueza nacional. (Ver gráficas 2, 3 y 4)

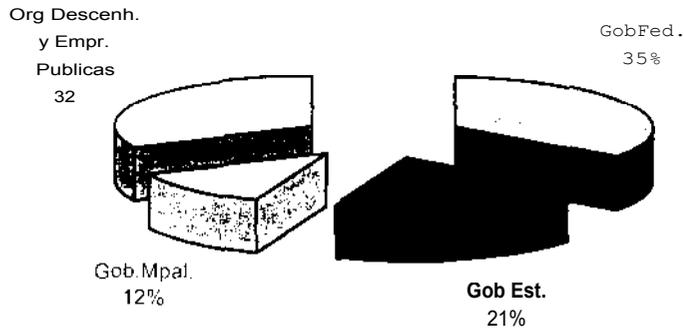
Gráfica 2. CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA 1980 Participación por ámbitos de gobierno



Fuente : INEGI, *Cuentas Nacionales de México*, Serie 1980-93.

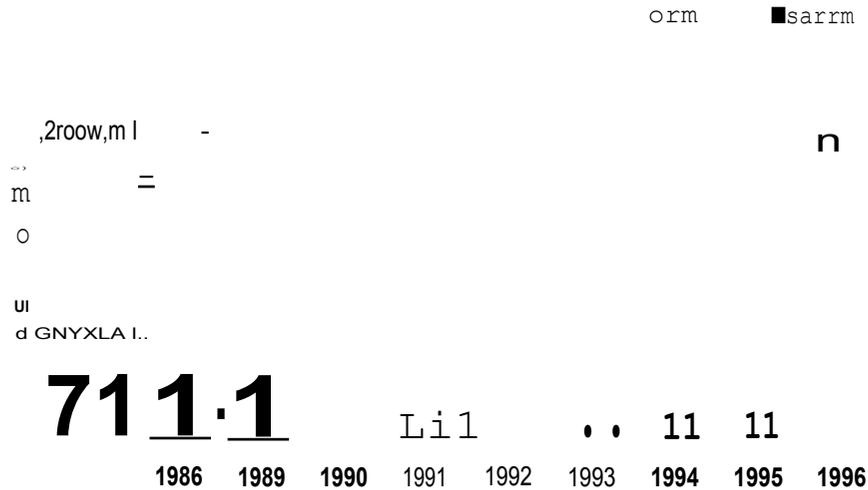
"Este es un término [...] para aludir al desfase entre las transformaciones de estructura del sistema de gobierno y su reconocimiento institucional (normativo y funcional)" Guillén, Tonatiuh *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Colef-M.A. Porrúa, México, 1996. p. 14.

Gráfica 3. CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA 1993 Participación por ámbitos de gobierno



Fuente: INEGI, *Cuentas Nacionales de México*, Serie 1980-93.

Gráfica 4. PIB TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, 1997.

Tabla 2. MUNICIPIOS MÁS IMPORTANTES DEL PAÍS

Ingreso máximo

Mexicali

Juárez

Chihuahua

Tijuana

ZM Querétaro

Ingreso sr prior

Hermosillo

ZM Monterrey

ZM Guadalajara

ZM Tampico

ZM Veracruz

Ingreso medio

ZM Aguascalientes

ZM San Luis Potosi

Culiacán

ZM Ciudad de México

Acapulco

ZM León

ZM Torreón

Cuernavaca

ZM Toluca

Durango

ZM Saltillo

~da

ZM Puebla

Ingreso inferior

ZM Reinosa

Morelia

Municipios conurbados

Corregidora, **El Marqués** y Querétaro.

Municipios conurbados

Apodaca, Garza García, General Escobado, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catadna.

Guadalajara, El Salto, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

Altamira, Ciudad Madero y Tampico.

Boca del Río y Veracruz.

Municipios conurbados

Aguascalientes y Jesús María

San Luis Potosi y Soledad de Graciano Sánchez

Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucán, Iztapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tepetzotlán, Tlalnepantla, Tultepec, Tultidán y Cuautitlán Izcalli.

León y San Francisco del Rincón.

Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo.

Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantanlepec.

Ramos Arizpe y Saltillo

Puebla y San Pedro Cholula

Municipios e rb dos

Reinosa y Río Bravo

Fuente: Sobrino, Jaime. op. cit. pp. 291-292.

La contraparte en esta tendencia hacia una mayor participación de los municipios en la construcción de infraestructura pública, la tenemos en su capacidad de ingreso derivada de la dinámica económico-regional en la que están inscritos. A este respecto es fundamental referirse a los municipios más importantes del país y a la importancia de su circundación regional: tenemos 71 municipios agrupados alrededor de 25 ciudades, de las cuales 14 se configuran como espacios urbanos continuos o zona metropolitana (ZM) que se extiende por varios municipios.

Ahora bien, la posibilidad concreta de que un gobierno municipal se considere como un prospecto de la modalidad financiera que ofrece el mercado de valores, está más allá de sus buenos niveles de crecimiento regional, por lo que es indispensable abordar sus condiciones internas. Interesaría observar dentro de su dinámica económica, el comportamiento de variables relacionadas con una estabilidad financiera perceptiblemente estable en el tiempo, pues la viabilidad de un proyecto de infraestructura local tiene en las finanzas municipales un amplio respaldo en cuanto al riesgo implícito para considerarle autosustentable; lo trascendente de esta situación es que se evaluaría anualmente en el contexto de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos estatal.

Hemos analizado en los 122 municipios del Estado de México las variables deuda pública municipal e ingresos fiscales directos (impuestos locales), pues sugieren, por una parte, una cierta dinámica económica que puede verse en la mayor o menor tendencia al endeudamiento por presiones propias de su desarrollo, mientras que, por otra parte, una cierta capacidad de respuesta desde la debilidad o fortaleza en la estructura de sus ingresos fiscales directos (impuestos municipales).

Son principalmente 13 municipios los que mantienen una dinámica positiva en su endeudamiento y, congruentemente, en su capacidad de recaudación fiscal propia. Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Metepec,

Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tenancingo, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, Zumpango y Cuautitlán Izcalli. (Ver gráficas 5 y 6)

En cuanto al endeudamiento, Naucalpan y Tlalnepantla sobrepasan con mucho los montos de los restantes 11 municipios, los cuales en general denotan una tendencia sumamente conservadora y controlable de endeudamiento. Estos dos municipios, con la mayor dinámica de endeudamiento poseen, sin embargo, un muy buen indicador de respaldo en sus montos correspondientes de ingresos fiscales propios, observándose aproximadamente una equiparación mínima de 1:1 entre deuda e ingresos en el periodo de 8 años que va de 1989 a 1997.

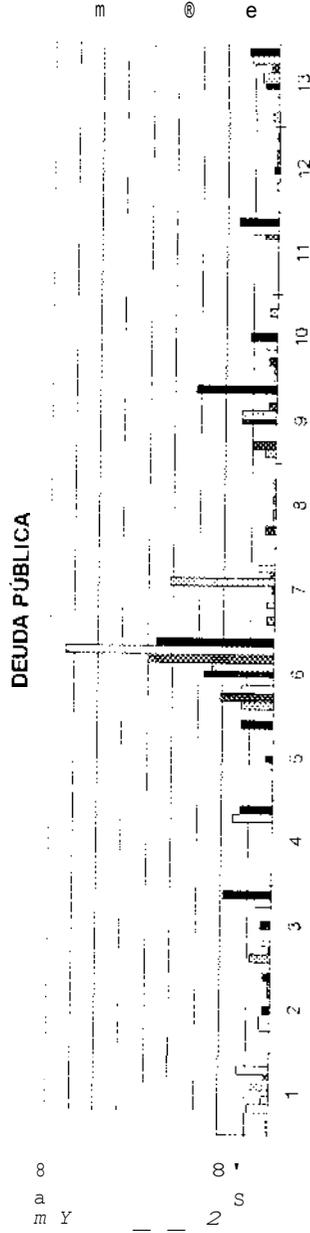
Los municipios de Chimalhuacán, Tenango y Zumpango, por su parte, reflejan un mínimo en su nivel de ingresos fiscales propios, en comparación con la fortaleza de los restantes 10 municipios. Pero, dicha deficiencia en realidad no provoca desequilibrio en la medida que la tendencia de sus correspondientes endeudamientos es relativamente insignificante.

En suma, desde la relación entre la deuda pública municipal y el ingreso impositivo municipal, respecto a los 122 municipios mexiquenses, las condiciones más favorables se observan en 10 municipios: Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Huixquilucan, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli.

Finalmente, en e) proceso de estratificación de criterios, que venimos examinando para elegir a los municipios del Estado de México cuyo perfil se avenga convenientemente a la propuesta de innovación organizacional para recurrir a la BMV como alternativa de financiamiento, tenemos el último estrato que es el análisis de caso (*en vivo*) de cada municipio. La intención es justamente diagnosticar las condiciones institucionales de recepción a la innovación financiera referida.

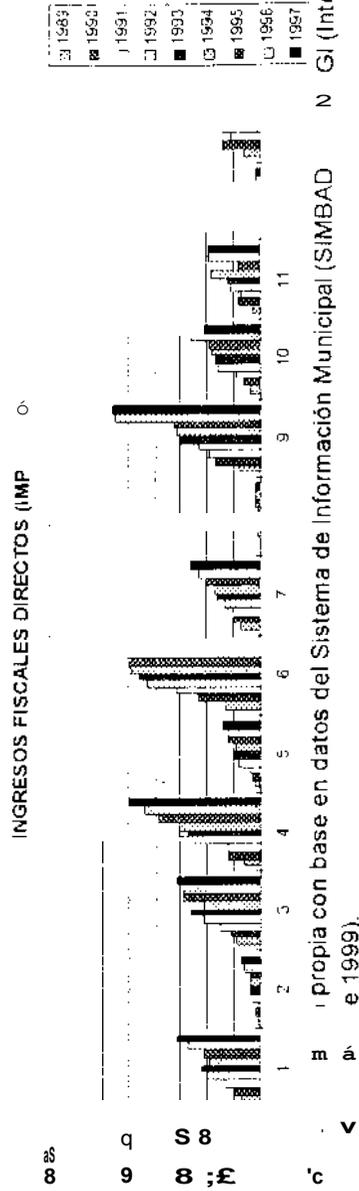
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO CON MAYOR DINÁMICA ECO

- 1. Atizapán de Z.
- 2. Chimalhuacán
- 3. Ecatepec
- 4. Huixquilucar
- 5. Metepec
- 6. Naucalpan
- 7. Nezahualcóyotl
- 8. Tenancingo
- 9. Tlalnepantla
- ICA
- 10. Toluca
- 11. Tultitlán
- 12. Zumpango
- 13. Cuautitlán Izcalli



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Municipal (SIMBAD) de INEGI (Inte diciembre de 1999).

GRÁFICA 6 (pesos corrientes)



La metodología conducente hacia dicho diagnóstico, distingue cuatro niveles de profundidad a ser observados en las prácticas administrativas del municipio, y que puedan tomarse como las condiciones institucionales relevantes para la implementación de una política pública de financiamiento de infraestructura pública con recursos del mercado financiero; dichos niveles son:

- Innovación *funcional*. Hacer nuevas cosas, de nueva manera, nuevas combinaciones de recursos.
- Innovación *estructural*. Nuevas estructuras; formas organizativas.
- Innovación *comportamental*. Nuevas actitudes; valores y arreglos.
- Innovación *relacional*. Nuevas formas de relación municipio-sociedad.

En este campo de investigación, se entrecruzan con el ámbito de la administración financiera municipal una diversidad de factores como los actualmente recurrentes de la alternancia política, la profesionalización del servicio público, las crecientes demandas sociales, etc. que modifican paulatinamente las posibles certezas sobre la idoneidad de diseñar una política pública para tomar recursos financieros privados en la construcción de obra pública.

Entre los exhaustivos trabajos sobre estudios de caso tenemos los dedicados a los municipios de Naucalpan³⁵, Tlalnepantla³⁶ y Toluca³⁷. Las evaluaciones que más resaltan se refieren, en el

³⁵ Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE-M.A.Porrúa, México, 1995. pp. 32-37.

³⁶ Conde, Carola. El caso de Naucalpan de Juárez', en Cabrero, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal: la gestión hacendarla en municipios urbanos de México*. CIDE-M A. Porrúa, México, 1996.

³⁷ Cárdenas, Alfonso y Santos, José.' El caso de Tlalnepantla, Estado de México', en Cabrero, Enrique op cit.

³⁸ Delgado, José. "La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993)", en Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. UNAM-M A. Porrúa, México, 1996.

caso de Naucalpan, a una flexibilidad en las estructuras de gobierno respecto a los proyectos de concesión de servicios públicos (a la iniciativa privada); flexibilidad que, sin embargo, ocurre en un sentido regresivo de las decisiones sobre la innovación financiera, teniendo como determinante ineludible un cambio de gobierno municipal con alternancia de partido político. El diagnóstico general alude a un tipo de práctica institucional en el primer nivel de innovación *funcional*.

Respecto a Tlalnepantla, el grado de recepción institucional se encuentra, desde el tipo de innovación experimentado en el nivel *estructural*, ya que básicamente se realizaron procesos de actualización de los estados financieros, generación de sistemas de información y uso de técnicas de calidad total. Por lo que toca al municipio de Toluca, contrastan sus altos niveles en los recursos disponibles que lo hacen un municipio de alto grado de solvencia, con un problema de transparencia en la actuación del gobierno local.

Expuestos los criterios de análisis más significativos sobre los elementos económicos, financieros e institucionales, cuya presencia en municipios urbanos del Estado de México nos permiten señalarlos como posibles espacios de gobierno donde se considere la perspectiva de aprovechar sus ventajas comparativas para diseñar e implementar políticas públicas de inversión sobre bienes públicos locales con recursos de la BMV, queda abierta una amplia agenda de investigación en la disciplina de la administración pública para iniciar pasos más firmes para un fortalecimiento del federalismo, en el marco de la reforma del Estado.

Bibliografía

Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. UNAM-M.A. Porrúa, México, 1996.

Borja, Jordi y Castelis, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Madrid, 1997.

Cabello, Alejandra. 'La integración económica y las finanzas municipales', en Girón, A., Ortiz, E. y Correa, E. (coms.), *Integración financiera y TLC-Retos y perspectivas*. Siglo XXI, México, 1995.

Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE-M A. Porrúa, México, 1995.

Cabrero, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal: la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. CIDE-M A. Porrúa, México, 1996.

Cejudo, Guillermo. *Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional*. Tesis. México, El Colegio de México, 2000.

Construcción. Consejo Mexicano de la Industria de la Construcción México, julio de 1998.

Cuentas Nacionales de México 1980-1993. INEGI, México, 1995.

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, México, 30 de enero y V de julio de 1998.

El Ingreso y el Gasto Público en México. INEGI, México, 1997.
El Municipal. México, 10 de enero de 2000.

García del Castillo, Rodolfo. *Urban infraestructura: The situación of states and municipalities. An overview*. CIDE-Documentos de Trabajo, México, 1997.

Gamboa, Rafael. *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México*. Banco de México- Documento de Investigación, México, 1997.

Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (coords.). *Desarrollo municipal: retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, Toluca, Méx., 1998.

Girón, A. y Correa, E. (coords.). *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*. UNAM, México, 1996,

Guillén, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México. entre la modernización y la tradición política*. Colef-M.A. Porrúa, México, 1996.

Hernández Trillo, Fausto. "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo en *El Trimestre Económico*, núm. 254. México, abril-junio de 1997.

Kolb, Roderick. *Inversiones*. Limusa, México, 1999.

Indetec, núm. 100. INDETEC, Guadalajara, Méx., junio-julio de 1996.

Merino, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado*. El Colegio de México, México, 1998.

Moreno Espinosa, Roberto, et al. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. IAPEM, Toluca, Méx., 1996.

Ortega Lomelin, Roberto. *Federalismo y municipios*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1996.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1996.

Reforma. México, martes 25 de enero, 3 de mayo de 2000.

Sistema de Información Municipal (SIMBAD) de INEGI (internet diciembre de 1999).

Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM-M.A. Porrúa, México, 1996.



Panorama multicolor

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN MUNICIPAL

Alfonso Arana Martínez

Debemos considerar las situaciones problemáticas como un todo y no descomponerlas en partes que se consideren independientemente entre sí. Se debe hacer que la solución a los problemas sea parte integrante de la planeación. La planeación nos proporciona la forma de actuar ahora, que puede hacer más viable el futuro que deseamos.

Russell L. Ackoff.

Preliminar

Durante los últimos años se ha venido construyendo en nuestro país una nueva cultura del control y la evaluación gubernamental, entre cuyos principales fundamentos se incluye el cada vez más necesario ejercicio de la planeación estratégica y el control de gestión, la más transparente rendición de cuentas públicas y la mayor participación social en la evaluación.

Con el ánimo de contribuir a la construcción de esa nueva cultura y con el principal objetivo de difundir las ventajas que proporciona el control de gestión y proponer las bases para su establecimiento en los municipios, se realizó durante el año de 1999 una investigación cuyos resultados se resumen en este trabajo, que en su núcleo argumenta) analiza la

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) ha desempeñado varios cargos en dependencias del Gobierno del Estado de México e instituciones de la UAEM, ha colaborado en diarios y revistas de Toluca, de la UAEM y de la Universidad Nacional Autónoma de México

conceptualización del control de gestión, sus elementos, características, funciones, instrumentos e importancia en la organización municipal.

Este control ha de procurar la obtención de la mayor certeza posible de que son atendidas adecuadamente las demandas de la sociedad, que se prevé la obtención y el uso correcto de los recursos y que se alcanzan las metas gubernamentales. Su finalidad última es la de ayudar a las instituciones municipales a ejecutar en forma efectiva sus tareas y a lograr sus objetivos.

Su fase retroalimentadora de evaluación debe permitir valorar los planes y programas conforme a los resultados obtenidos, así como comprobar el buen funcionamiento de los propios sistemas de planeación y de control, verificando las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos; ha de permitir conocer el avance en relación con las previsiones físicas y financieras y los niveles de desviación si los hubiera, los porcentajes de eficacia y eficiencia obtenidos, las mejoras posibles que se pueden realizar y los plazos en que se espera mejorar los resultados.

El control de gestión es ante todo la aplicación de una filosofía y de un espíritu de gestión. Es auxilio para guiar a la organización municipal a sus objetivos, sabiendo como afirmó Séneca, que no hay puerto preciso cuando se carece de destino.

Al tiempo que asegura que los recursos se utilizan en forma eficaz y eficiente, el control de gestión favorece la convergencia de objetivos, es decir, permite que todos los responsables colaboren en el sentido de los intereses de la organización municipal y satisfagan a la vez sus aspiraciones. El control de gestión responde al interés primordial de las organizaciones municipales de contar con sistemas que garanticen que los recursos públicos, cada vez más escasos, sean utilizados de manera óptima y transparente.

La comunidad evalúa a la organización municipal principalmente en función de sus efectos socioeconómicos y políticos sobre el entorno. La implantación del sistema de control de gestión permite ampliar el desarrollo de las evaluaciones para identificar y proporcionar información confiable sobre el valor de los programas, sus resultados y beneficios y sirve como guía para tomar las decisiones que orientan la gestión hacia el mejor éxito en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo municipal.

1. Marco teórico y aspectos conceptuales

En el vocabulario administrativo existen muchas acepciones para el vocablo "control", susceptibles de agruparse en dos corrientes principales: la primera es la referida a comprobación de hechos, verificación de resultados e inspección de actividades, que concibe a este proceso como un hecho a *posteriori*, fundado sobre todo en el enfoque de la escuela clásica de administración de Fayol. La segunda se refiere a cómo llegar a un dominio permanente de la gestión y al logro de una convergencia de objetivos de los participantes en una organización. Se habla en este caso de control de gestión.

El origen latino de la palabra control tiene un significado general de medida y verificación. En el sentido anglosajón se incluye la idea de dominio, de guía y acción correctora inmediata, que es la orientación que para efectos de este trabajo, se toma como referencia.

También es necesario definir el concepto de gestión en la administración pública, y más específicamente, en el ámbito municipal.

El *Manual de Control de Gestión Municipal'* considera que la gestión se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del ayuntamiento y de su aparato administrativo, destinadas a la buena marcha de la institución municipal, las cuales se pueden relacionar en el orden siguiente: Primera, la concertación de los diversos intereses de la comunidad con el ánimo de garantizar su coherencia y desarrollo, a través de la prestación de los servicios públicos. Segunda, la administración de los recursos que posee el municipio como son los humanos, financieros, materiales y técnicos. La conjugación de estas funciones de la gestión municipal podrá lograrse por medio del Plan de Desarrollo Municipal. Finalmente, la coordinación y colaboración con los gobiernos estatal y federal, con el propósito de efectuar las tareas que les son coincidentes y concurrentes así como aquellas otras en las que expresamente deseen cooperar.

Definidos los conceptos de control -entendido como dominio, guía y acción correctora, orientado hacia el mejor logro de los objetivos de la organización-, y de gestión -como el conjunto de funciones y actividades que permiten la buena marcha de la institución -, podemos proponer un concepto general de control de gestión municipal como: *Proceso mediante el cual los responsables de la gestión municipal pueden tener una mayor certeza de que son atendidas adecuadamente las demandas de la comunidad, que se prevé la obtención y el uso adecuado de los recursos y que se alcanzan los objetivos de la institución, a través de la aplicación de medidas correctivas de corto plazo y la evaluación permanente de los resultados.*

El control de gestión se inscribe dentro de la teoría general de los sistemas, que parte de la concepción filosófica-metodológica expuesta por Bertalanffy, cuya finalidad es dar una explicación científica de los todos y las *totalidades* que

antes se consideraban nociones metafísicas que rebasaban los alcances de la ciencia.'

Un sistema se debe considerar como un ente o fenómeno integrado, identificado como una totalidad, que engloba todos los aspectos y niveles que lo componen, caracterizándose por su interrelación mutua. Es "una unidad compleja, formada por numerosas y con frecuencia diversas partes, sujetas a un plan común o sirviendo a un propósito común".'

La teoría de sistemas 'utiliza conceptos específicos aportados por otras ciencias y por su propio desarrollo. Por ejemplo, de la teoría estructural-funcionalista (Parsons, Merton) aporta el concepto de totalidad y de integración; de la termodinámica retoma el concepto de entropía, de la cibernética los conceptos de 'caja negra', homeóstasis, información, retroalimentación; y del análisis de David Easton sobre el sistema político, el concepto de 'apoyos', 'tensiones', 'capacidad de respuesta—.'

Para los fines de este estudio, realizado bajo el enfoque de sistemas, se considera a la organización municipal como un sistema, es decir, como el conjunto de sus elementos de gobierno y administración dinámicamente relacionados entre sí, cuya interacción coordinada y controlada está encaminada hacia el logro del objetivo común de preservar el desarrollo de la institución municipal.

Para José Gaxiola, los atributos o características de un sistema son los siguientes:

- a) Está compuesto por partes (eventos o atributos) interrelacionados funcionalmente.

1 Consúltense: Bertalanfy, Ludwig Von. *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

3DuTilly y Palmer. Roberto H. *Control de Gestión*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, 1988. p,12

° Quiroga Lees, Gustavo. *Organización y métodos en la administración pública*. Ed. Trillas. México, 1987. pp. 122-123

- b) **Posee una estructura reconocible ; sólo puede ser explicado como un todo inseparable.**
- c) **Usualmente pueden diferenciarse sus componentes, así como sus fronteras , que son aquellas líneas que separan al subsistema de otro y al sistema de otros supersistemas.**
- d) **La realización de sus funciones tiene algún fin o propósito; todo sistema busca un objetivo.**
- e) **La ejecución de las funciones de sus elementos puede ser repetida y predecida.**
- f) **El sistema, por medio de mecanismos de regulación y retroalimentación, busca un equilibrio con su medio ambiente.**
- g) **Reconociendo que el objetivo final se puede alcanzar desde diferentes puntos de partida, el sistema busca la mejor coordinación para pasar de ese estado inicial al estado final.**
- h) **Un sistema posee entropía ocasionada por el desorden de sus elementos y determinada por la cantidad de información o energía necesaria para pasar de un estado a otro.⁵**

Comúnmente los sistemas se clasifican en dos tipos : sistema cerrado y sistema abierto. Los sistemas abiertos, como los biológicos y los sociales, cambian información con otros sistemas; los cerrados no. Aunque en realidad no se puede ser tan determinante para clasificar un sistema como abierto o cerrado: los sistemas son relativamente abiertos o relativamente cerrados.

Las organizaciones se consideran en general como sistemas abiertos, como es el caso del municipio, que se concibe como un sistema en el que interactúan numerosos componentes que le otorgan un determinado grado de dinamismo y que está en interacción continua con su medio ambiente, buscando dirigirse a un estado seguro o de equilibrio.

⁵ Citado por: Sánchez Guzmán, Francisco. *Análisis de Gestión del Sector Público*. Ed. ECASA, México, 1987. p. 42

1.1. Sistema de Control de Gestión

La mayoría de los estudios acerca del control de gestión mencionan la definición que da R. Anthony sobre esta disciplina: es "el proceso por el cual los responsables operacionales se aseguran de que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y eficientemente para alcanzar los objetivos de la organización".⁶ Este proceso descansa en una estructura claramente definida: instrumentos de gestión previsional (operacionalización), instrumentos de selección, medición, recolección y análisis de resultados (información) y criterios de evaluación de los resultados. Todo ello, con la participación activa y motivante de los responsables, mediante la posibilidad para éstos de medir sus propios resultados, tomar acciones correctivas y así autocontrolarse y darse cuenta de la conformidad de su actuación con las metas de la organización.

El sistema de control de gestión se propone, ayudar a la organización, apoyándose en la medición de los resultados y su evaluación a corto plazo. De esta manera, como señalan J. Ardoin, D. Michel y J. Schmidt, dicha disciplina es un arma eficaz por su aporte de racionalidad económica, por la ambición realista de sus objetivos y presupuestos y por el seguimiento riguroso de sus realizaciones.⁷

Por su parte, W. Ouchi propone dos tipos de control: por resultados y por comportamientos. El primero se refiere a la medición objetiva y cuantitativa de los resultados, estableciendo instrumentos con diferente grado de formalización para la captación, medición, análisis o evaluación de estas consecuencias. El segundo significa implantar reglas y procedimientos y asegurarse de que en la

⁶ Citado en *Curso sobre el Control de Gestión en la Administración Pública*. Ed. Gobierno del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México. 1989, p. 81

ibid p87

⁷ Consúltense' Ouchi. W. A *Novel Approach te Organizational Control*. Ed. Slanford University, U.SA, 1978.

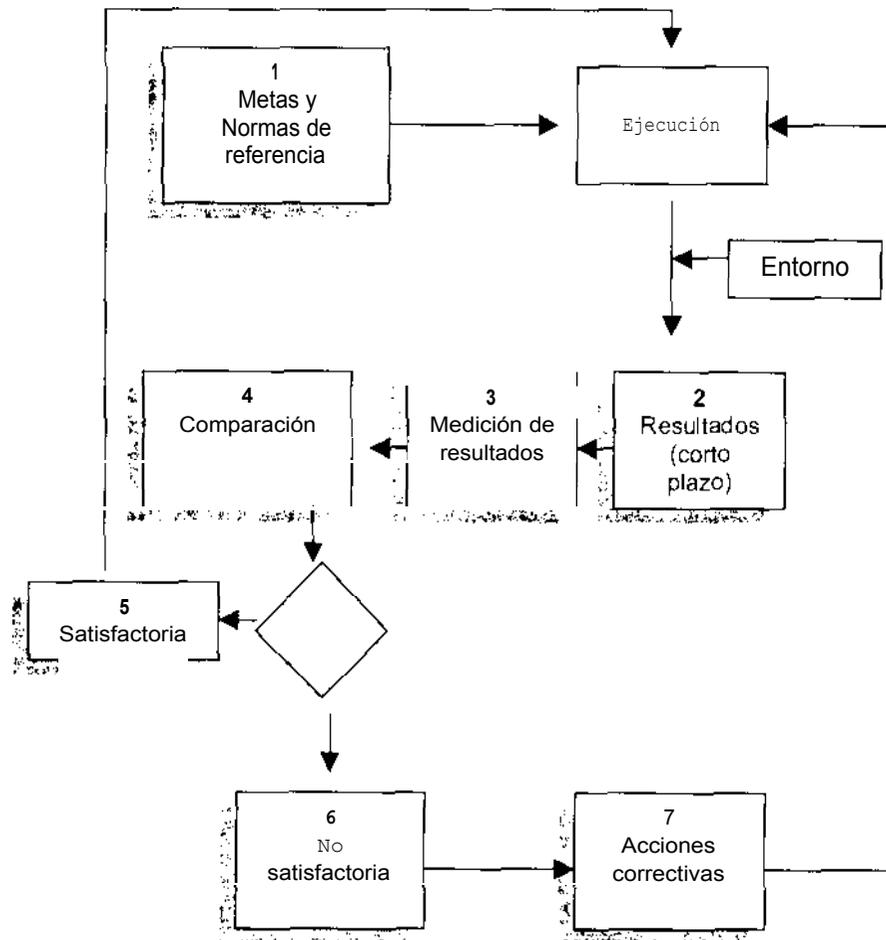
práctica sean respetados; se trata, por lo tanto, de un control normativo, de una programación de los comportamientos mediante la aplicación de un código de conducta que incita a los responsables a actuar en el sentido de los intereses de la organización.

Los planteamientos de R. Anthony y W. Duchi, son integrados en un esquema de control de gestión por M. Lebas.⁹

Para entender mejor el proceso de control de gestión, podemos dividirlo en tres grandes componentes o subsistemas, conforme a la propuesta de Lebas (ver figura 1):

- Un subsistema de operacionalización o gestión previsional (cuadro 1 de la figura 1), que parte de los objetivos fijados en el marco de la planeación estratégica para traducirlos en metas operacionales en cada unidad responsable y en normas de referencia.
- Un subsistema de información (cuadros 2 y 3 de la figura 1), que mide algunos de los resultados de la gestión.
- Un subsistema de evaluación de los resultados (cuadros 4, 5, 6 y 7 de la figura 1) mediante una comparación entre las metas y normas preestablecidas y los resultados medidos, que lleva a acciones correctivas si no es satisfactoria.

⁹ Véase: Lebas, M. *Toward a Theory of Management Control: Organizational Process, Information Economic and Behavioral Approaches*. Ed. Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires, Francia, 1980. pp. 1-5

Figura 1 . Proceso de control de gestión.

Fuente: elaborada con base en el esquema propuesto por M Lebas.

Conforme al esquema de Lebas, los objetivos de las organizaciones se operacionalizan. Por operacionalización de los objetivos se entiende su traducción a metas específicas en términos cuantitativos o a un grado de concreción que permita en gran medida una misma percepción de ellas por las personas involucradas en su logro.

La operacionalización persigue plasmar en actividades y proyectos de acción los objetivos planteados por la planeación estratégica, englobando las siguientes acciones:

- a) La formulación y encadenamiento de las actividades y proyectos a ejecutar, precisados en forma armónica y con calendario preciso de realización, que permite asegurar la continuidad operativa de la organización.**
- b) La determinación de estándares (controles) que permitan tener una referencia de eficacia para las realizaciones. Los estándares o parámetros de contraste se desprenden del plan formulado, de los programas adoptados y de los presupuestos a ejercer.**

En forma genérica, el término sistema de información comprende tanto sistemas de información administrativos, como sistemas de apoyo en la toma de decisiones.

"Los sistemas de información administrativos son sistemas que buscan resumir datos para una toma de decisiones administrativas con carácter rutinario; los sistemas de apoyo proporcionan marcos de referencia flexibles, permitiendo a la persona responsable de la toma de decisiones o analistas de políticas resolver problemas administrativos no estructurados y no rutinarios".'0

La información es fundamental para una eficiente toma de decisiones, por lo que la posibilidad para los responsables de guiar la gestión de su centro de responsabilidad, depende en gran medida de la disponibilidad y fiabilidad de la misma. En el afán de guiar su gestión, los responsables requieren información selecta y oportuna para apreciar los resultados que han obtenido y poder tomar las acciones correctivas necesarias.

En administración, medida es " la asignación de numerales a eventos o hechos en función de procedimientos con el fin de observar o conocer un fenómeno específico de la actividad (...). Los numerales son símbolos que no tienen necesariamente un valor cuantitativo, por lo que medida y cuantificación son dos vocablos que no tienen exactamente el mismo significado: medición puede ser cuantificación, aunque no siempre"»

Existen otros aspectos adicionales implicados en el concepto de medición que permiten una comprensión más precisa:

- a) Resultados: conjunto de salidas de un sistema, llamadas observaciones si son conocidas sobre la base de un plan. Los resultados son datos o eventos percibidos.
- b) Si a estos datos o eventos los relacionamos con una serie de mensajes, conocidos al menos por los usuarios, se habla de información.
- c) Cuando estos mensajes son transmitidos por símbolos (numerales), nos encontramos ante resultados de información medible.

Conforme a lo anterior, los instrumentos de medición deben proporcionar información y no datos, medir lo que es más importante, ayudar a la toma de decisiones; se requiere que un instrumento de medición sea efectivamente un instrumento de información.

Es conveniente distinguir dos conceptos que a menudo se confunden en el vocabulario administrativo: el de evaluación tradicional y el de evaluación como parte del proceso de control de gestión. Aunque existen intersecciones entre ambos conceptos, tienen diferentes perspectivas. El concepto de evaluación tradicional se centra en planteamientos como el de Pichardo Pagaza " en la evaluación de la eficacia" y

"ibid. p. 110

" Pichardo Pagaza, Ignacio- Introducción a la Administración Pública de México. Ed. NAP-CONACYT, México, 1984. T. 2 p. 122

eficiencia", tomando en cuenta los grandes objetivos, los programas destinados a alcanzarlos y el presupuesto que provee los medios para concretarlos.

El concepto de evaluación como etapa del proceso de control de gestión implica, de acuerdo a la propuesta de Lebas, la comparación de resultados obtenidos con las metas y normas previstas en el plan operacional, teniendo como centro de atención a cada uno de los responsables. El proceso de evaluación tiene por objeto examinar el desempeño bajo al menos tres aspectos:

- Su nivel: la magnitud del resultado obtenido.
- **Su eficacia:** la **comparación de este resultado con las** previsiones o planes.
- **Su productividad:** el **análisis de los resultados obtenidos en** función de los medios que se han utilizado.

Se observa así, que la evaluación tradicional privilegia los resultados de la organización en su conjunto, mientras que la evaluación desde el punto de vista del control de gestión se efectúa sobre cada uno de los centros de responsabilidad (en el caso del gobierno y la administración municipal, en cada unidad administrativa: Presidencia, Sindicatura, Secretaría del Ayuntamiento, Dependencias, Organismos descentralizados).

Es este segundo caso el que nos interesa proponer para su implantación en la gestión municipal, en el cual los criterios de evaluación están íntimamente ligados a la posibilidad de establecer una responsabilidad efectiva de los funcionarios municipales. Es necesario por ello precisar y analizar las condiciones en que esta evaluación será aplicada. Entre ellas destacan:

13 Por eficacia se entiende la exitosa ejecución de los objetivos y metas planteados, sin hacer mayor énfasis en los costos.

1 La eficiencia tiene como principio el de la ejecución de los objetivos y metas al menor costo de esfuerzos y recursos.

- El conocimiento de cuáles son las responsabilidades reales de cada titular de unidad administrativa.
- La posibilidad de ligar el nivel de responsabilidad a los medios sobre los que se tienen atribuciones.
- La existencia de indicadores significativos para reflejar los resultados de la gestión de cada responsable.
- La definición clara de responsabilidades dentro de la organización.

A diferencia del control tradicional, que ejerce presión hacia abajo a partir de los canales de autoridad y mando establecidos por su intervención en la elaboración y control de planes y programas (control presupuestal, vigilancia en la observación de políticas, aplicación de auditorías,...), el control de gestión ejerce una presión hacia el interior de la organización, mediante guías de comportamiento y resultados, y hacia arriba, por la necesidad de precisar objetivos y condiciones de evaluación.

1.2. Objetivos y características del control de gestión

El control de gestión se propone que los responsables operacionales se aseguren de la obtención y utilización de los recursos necesarios para el mejor logro de los objetivos de la organización, por lo que podemos establecer a su vez, como objetivos del control de gestión:

- Proporcionar a los responsables operacionales de la organización el conocimiento del desarrollo y de los resultados de la actividad comparado con sus metas, tanto en la medida de la productividad como de los gastos necesarios para alcanzarlas.
- Señalar, de manera clara y concreta, las desviaciones producidas, de tal manera que la toma de decisiones se produzca con la menor demora posible
- Disponer de un instrumento de dominio global que interrelacione todos los aspectos de la organización,

estructurado de tal forma que sirva de retroalimentación para los responsables operacionales de cada centro de responsabilidad.

- Mantener un instrumento de regulación de la actividad de la organización que permita la puesta en práctica del "principio de excepción" sobre todo el conjunto de ésta, con la oportunidad debida y dotado de flexibilidad suficiente.

Las características esenciales propuestas por Blanco Illescas's en el sistema de control de gestión son:

- Totalidad: no se contemplan aspectos parciales, sino el conjunto.
- Equilibrio: Cada aspecto tiene su peso justo, sin dejar que la formación técnica de los responsables operacionales deforme la realidad dándole más importancia a los factores que conocen mejor.
- Oportunidad: las acciones correctivas deben realizarse a tiempo si se quiere que sean eficaces.
- Eficiencia: se busca la consecución de los objetivos y se apunta al centro de los problemas.
- Integración: se contemplan los diversos factores para ver las repercusiones de cada problema en el conjunto de la organización.
- Creatividad: búsqueda constante de parámetros y estándares significativos para conocer mejor la realidad de la organización y encaminarla de manera más certera hacia sus objetivos.
- Impulso a la acción: debe alertar al responsable operacional, forzándole a la toma de decisiones sobre los aspectos negativos de las realizaciones e impulsar las acciones correctivas adecuadas.

1.3. Planeación estratégica y control de gestión

Independientemente del enfoque desde el cual se estudie la planeación, existe un consenso sobre la necesidad de utilizarla frente a la incertidumbre y el riesgo, con la idea de poder controlar el futuro.

Para Ackoff, la planeación estratégica consiste en prevenir y crear condiciones para avanzar, sin vacíos ni utopías, sino con paso firme para establecer directrices para un desarrollo continuo-'a

Ansoff define claramente a la planeación estratégica como aquella que consiste en un análisis racional de las carencias y oportunidades del entorno, de las fortalezas y debilidades de la organización y de la selección de objetivos estratégicos."

Conforme a los planteamientos de Steiner⁸, la planeación estratégica se conforma a partir de la conjunción de cuatro elementos básicos: las decisiones del presente y su validez en el futuro, el proceso continuo de elaboración de estrategias conforme a los cambios en el medio ambiente, la filosofía de la organización y las estructuras organizacionales que implican descentralización para vincular la visión de largo plazo, los programas de mediano plazo y los proyectos operativos anuales o de corto plazo.

El control de gestión "es un esfuerzo sistemático que persigue la exitosa implantación de los objetivos y cursos de acción generales definidos por la planeación estratégica, a través de una continua retroalimentación que permita definir acciones

⁸ Véase: Ackoff, Russell L Rediseñando *el futura* Ed. Limusa. México, 1984. pp. 27-33

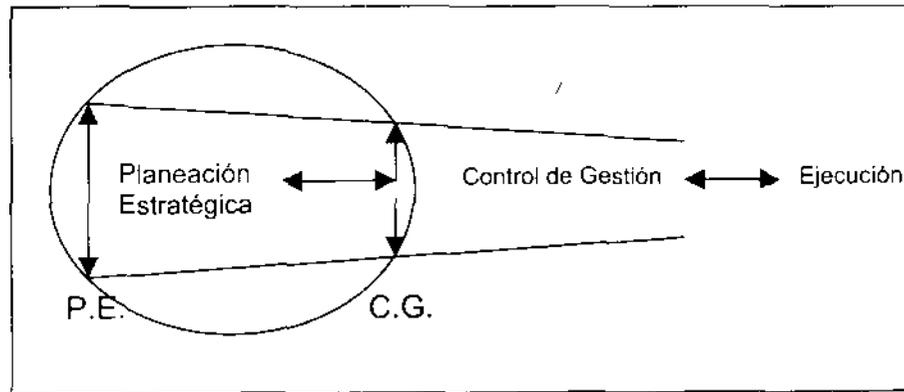
⁹ Cfr- Ansoff, H. 1-, et. al. *El planteamiento estratégico. nueva tendencia en la administración.* Ed Trillas, México, 1983.

¹⁰ Consultase Steiner, George A. *Planeación Estratégica: lo que todo director debe saber.* Ed. CECSA, México. 1984. pp 20-22

correctivas, no sólo a la implantación, sino inclusive a la planeación estratégica en sí.'s (ver figura 2)

El control de gestión está ligado a la anticipación de las acciones y resultados esperados y a la de los resultados con dichas anticipaciones y contribuye a mejorar la formulación de proyectos de acción a desarrollar en periodos cortos de tiempo (generalmente un año). La planeación estratégica determina objetivos y metas a un plazo mayor y sus planes tienen bases en consideraciones de tipo económico, de carácter cualitativo, aunque en la medida de lo posible se deben cuantificar para facilitar su comprensión.

Figura 2. Ciclo planeación estratégica - control de gestión.



Fuente: Adaptada de *Planeación Estratégica y Control de Gestión. Su interacción*, de Beatriz Castelán G.

En la selección de la estrategia" intervienen varios elementos, entre los que destacan:

- a) Medio ambiente.** Conocer la situación en vigor y las tendencias del medio ambiente es determinante en el proceso para decidir medidas que en materia estratégica toma la dirección de la organización. Para ello es imprescindible la información.
- b) Organización.** El análisis de las fortalezas y debilidades de la organización es imperativo para la selección de las oportunidades que deban ser utilizadas. Para ello es necesario el conocimiento de su situación económica, financiera y humana,
- c) Diagnóstico.** Para analizar la situación de cualquier organización, el diagnóstico es un instrumento básico. El ejercicio constante de su realización en una organización, contribuye a la mejor planeación y a la selección de estrategias.

El buen éxito de las estrategias depende de la racionalidad política y de la habilidad de los responsables de la administración, por lo que su formulación y puesta en marcha debe considerarse como un proceso de aprendizaje organizacional. Los responsables y participantes de este proceso necesitan aprender, identificar, analizar, evaluar y actuar en grupo, dado que el trabajo colectivo facilita la conducción del cambio y la acción en función de las fortalezas de la organización y las oportunidades que ofrece el entorno.

La planeación estratégica plantea una serie de alternativas que deben ser comunicadas bajo la forma de planes, cuya operacionalización constituye el punto unificador entre el estudio estratégico y la ejecución. El control de gestión se

20 Kenneth Andrews, en *The concept of corporate strategy*, define a la estrategia como el conjunto de misiones y objetivos principales, así como políticas y planes esenciales para realizar estos objetivos, presentados en la forma de definición de actividades a las que la organización se consagra o va a consagrarse.

convierte así, en el campo práctico de la planeación estratégica.

1.4. Tableros **de control de gestión**

Para el ejercicio de una efectiva gestión en la organización pública, que motive a los responsables en el cumplimiento de metas, se requieren instrumentos que sinteticen tanto los procesos de evaluación como los de planeación e información, que actúen sobre los principales centros de responsabilidad, con criterios que permitan una evaluación a nivel global de la organización, distintos de los que privilegian solamente los aspectos financieros.

La generalidad de los estudios sobre el sistema de control de gestión, conceptualizan a los tableros de control (Tableaux de Bord)²¹ -también conocidos como cuadros de mando`- como instrumentos de información a corto plazo, centrados sobre factores clave' de la gestión que se traducen a su vez en indicadores, construidos para cada centro de responsabilidad, que permiten tomar rápidamente acciones correctivas y cuya finalidad última es orientar la toma de decisiones de los responsables de la gestión, para alcanzar los objetivos de la organización.

Un tablero de control también es un instrumento de operacionalización, al orientar las decisiones hacia el cumplimiento de las metas, las normas, los estándares y parámetros previstos en el plan, y es a la vez un instrumento de evaluación porque permite la comparación de metas y normas de referencia con los resultados obtenidos, para derivar

²¹ Consúltese'. Fiol, Michel. Les *Tableaux de Bord de Gestion*. Ed. Groupe ESCP, Paris, 1984.

³² Véase'. Blanco Illescas, Francisco. *El Control...op.* cit. pp. 96-106

" Factor clave **es un elemento** crítico de la gestión, cuya evolución **condiciona el** buen éxito de la **estrategia** adoptada por la **organización**, **es un elemento** fundamental **para alcanzar** sus objetivos

de ello, cuando se requieren, acciones correctivas. Esta comparación está orientada hacia la autoevaluación de los diferentes responsables, para corregir el rumbo cuando existen desviaciones no deseadas entre lo previsto y lo realizado.

El tablero de control se constituye así en una herramienta que contiene información sintética, significativa, agrupada en forma sinóptica, periódica, actualizada, para la adecuada y oportuna **guía de la gestión.**

Los tableros de control utilizan cuadros y gráficas en donde se presenta o representa la evolución de los principales indicadores de la actividad de la organización y su comparación, cuando es posible, con las metas establecidas. Son expresiones en términos absolutos (en unidades de medida), en términos relativos, resultantes de diferencias, o bien de cualquier otra relación aritmética que se pueda establecer, siempre que sea comprensible para quienes utilizan la información. Los indicadores generalmente son agrupados bajo tres criterios:

- Informaciones contables y presupuestales (estados de resultados, control presupuestal,...).
- Informaciones de actividad (indicadores sobre la evolución del entorno, estadísticas,...).
- Información de eficiencia y eficacia."

La información que suministre el tablero de control, en resumen, debe poseer como características:

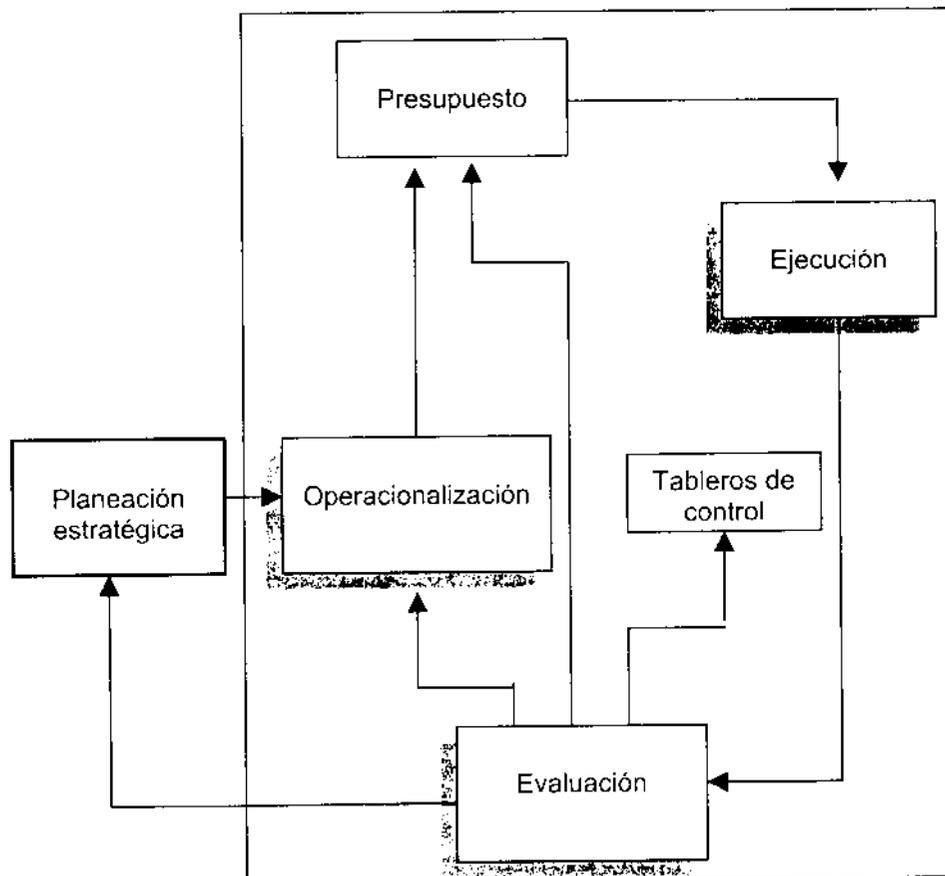
- Que sea necesaria,
- que sea reciente,
- que sea fiable,

¹⁰ **Es conveniente saber que en la teoría de sistemas la eficacia se define como el grado en que el producto real del sistema corresponde al producto deseado (características y calidad), en tanto que la eficiencia como la razón de los productos reales a los insumos reales, tiene relación directa con la productividad y la rentabilidad.**

- que se halle lo más sistematizada posible, y
- que sea capaz de suscitar decisiones.

En síntesis, podemos afirmar que el objetivo último del control de gestión es ayudar a la organización a ejecutar en forma efectiva sus tareas y a realizar sus objetivos. Para poner en práctica la planeación estratégica, el sistema de control de gestión recurre a un conjunto secuencia) de actividades organizadas: operacionalización (que implica la estimación presupuestal), ejecución y evaluación (ver figura 3).

Figura 3. Secuencia de actividades del control de gestión.



2. Planeación municipal

En el caso de la organización municipal, la planeación se entiende como una actividad de racionalidad administrativa que busca prever y adaptar armónicamente las actividades económicas a las necesidades básicas de la comunidad. De acuerdo con Misael Hernández y José Mejía, los objetivos de la planeación del desarrollo municipal consisten en:

- Prever acciones y recursos para el desarrollo municipal.
- Movilizar recursos económicos de la sociedad para el desarrollo.
- Programar acciones.
- Asegurarla autosuficiencia económica del municipio.
- Equilibrar el desarrollo urbano.
- Promover el desarrollo económico de la comunidad.²⁵

En el Estado de México las administraciones municipales cuentan con herramientas de planeación debido, principalmente, a que tienen la obligación legal de contar con un Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, conforme a los resultados del estudio de campo realizado para sustentar este trabajo, existe un alto porcentaje de municipios donde las administraciones contratan los servicios de despachos o consultores privados para elaborar el Plan, generando así un rompimiento entre las orientaciones de la planeación y las acciones del ayuntamiento,²⁶

"El coordinador del Centro de Estudios Territoriales Aplicados de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM,

²⁵ Hernández Torres, Misael y José Mejía Lira, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento* Ed Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992. p. 9

²⁶ La investigación de campo sobre el estado actual de la planeación y el control municipal, que otorga validez a este estudio, se realizó en 16 municipios del Estado de México que conformaron una muestra por cuota de acuerdo a su categoría, en los cuales, adicionalmente a las observaciones y al contacto directo, se levantó la encuesta cuyo cuestionario, metodología, criterios de aplicación y resultados pueden solicitarse al correo electrónico'. alfo@mailadnetcom

afirmó que 98 municipios del estado elaboraron el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, mediante consultorías particulares ." Adicionalmente, otros ayuntamientos requieren acudir a la asesoría de dependencias del ejecutivo estatal. Pocos son los que elaboran sus planes con sus propios medios, debido principalmente a la falta de capacitación de los servidores públicos o al desconocimiento de las fuentes de información a que pueden acudir para integrarlos adecuadamente.

Es innegable la necesidad de contar con un plan municipal para orientar los esfuerzos de los responsables de la gestión, pero a veces parece ser más importante tener el documento para cumplir con el mandato legal o para acceder a una pronta liberación de recursos estatales o federales, que aplicar el sistema que permite guiar el gobierno y la administración. Así, la práctica de la planeación no se traduce en mejoras cualitativas de la gestión municipal.

Pocos son los ayuntamientos que realizan sus acciones manteniendo apego a los objetivos predeterminados en el plan. En la mayoría, las evaluaciones sobre su cumplimiento se hacen coincidir relativizando las orientaciones en él contenidas, destacándose así que el seguimiento de la planeación se efectúa bajo criterios de legalidad o de cumplimiento de la normatividad.

Ciertamente, se expresan razones comprensibles para el incumplimiento del plan: la escasez de recursos para realizar objetivos ambiciosos, la atención de contingencias y demandas emergentes de la comunidad que obligan al gobierno municipal a responder de forma inmediata, y la recurrente falta de capacidad administrativa. Sin embargo, entre los servidores públicos municipales existe también el conocimiento sobre los principales problemas que obstaculizan la planeación, siendo el primero de ellos la improvisación, seguido de la falta de

recursos, la insuficiente coordinación interna de la administración y las exigencias de la normatividad que obligan a destinar mayor tiempo y esfuerzo al cumplimiento de trámites y a la comprensión de los aspectos legales.

Para mejorar la planeación municipal, la inquietud de los responsables de unidades administrativas municipales se orienta, en su mayoría, hacia la necesidad de mejorar la capacitación para dominar los conocimientos sobre la materia. También proponen mejorar la coordinación entre el estado y los municipios y aumentar los recursos humanos y técnicos, con el fin de adaptar sistemas de planeación acordes a la realidad de cada entidad municipal.

2.1. El Plan de Desarrollo Municipal

A partir del trienio 1997-2000, la mayoría de los ayuntamientos del Estado de México conformaron su Plan de Desarrollo Municipal siguiendo los lineamientos metodológicos para su elaboración propuestos por el ejecutivo estatal.

Bajo un enfoque sistémico, los *Lineamientos metodológicos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal*²⁸ difundieron criterios orientadores para contribuir a subsanar deficiencias en la planeación municipal, con los objetivos de favorecer el papel de promotores del desarrollo que deben asumir los ayuntamientos, ampliar sus espacios de gestión y adecuarse a las políticas que amplían sus funciones, sin dejar de atender sus responsabilidades básicas como proveedores de servicios públicos.

Sobre el Plan de Desarrollo Municipal, esa guía metodológica expresa que "es un instrumento de trabajo gubernamental avalado por la ciudadanía. Por ello, también deberá ser

²⁸ *Lineamientos metodológicos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal*. Ed. Gobierno del Estado de México/Secretaría de Finanzas y Planeación. Toluca, México, 1997.

evaluado anualmente de acuerdo a las disposiciones legales establecidas, a fin de registrar los avances alcanzados en el abatimiento de las necesidades de la sociedad, de tal forma que se pueda orientar y apoyar la toma de decisiones en los programas enmarcados en este documento rector".¹⁹

Por vez primera, a través de los *Lineamientos...se* propuso a los ayuntamientos una visión de planeación estratégica, partiendo de la necesidad de realizar un diagnóstico integral del municipio para conocer sus carencias y oportunidades, que permite diseñar los objetivos del gobierno y la administración municipal con un enfoque prospectivo y construir las estrategias de desarrollo orientadas a aumentar de manera sostenida el bienestar de la población mediante la disponibilidad de bienes y servicios

El municipio se concibe bajo este enfoque como un sistema abierto, integrado por numerosos elementos que interactúan y le otorgan dinamismo. Los elementos que integran al municipio se agrupan y clasifican, bajo esa metodología, en cuatro subsistemas:

- Estructura Ambiental y Recursos Naturales,
- Económico,
- Estructura Territorial y Bienestar Social, y
- Administración y Gestión del Gobierno Municipal.

Tales subsistemas guardan entre sí una relación de interdependencia, cuya comprensión permite tener una visión integral de su situación y de las oportunidades que representan para el desarrollo municipal.

Bajo esta clasificación y estructura del sistema abordaremos, de aquí en adelante, los temas relacionados con el plan de desarrollo municipal, que son la plataforma para la integración del sistema de control de gestión municipal.

"Ibitl. p. 1

Diagnóstico municipal

El diagnóstico es el procedimiento que permite obtener una visión clara, simple y precisa sobre el conjunto del sistema municipal.

La elaboración del diagnóstico municipal requiere un análisis cualitativo y cuantitativo (estadístico) de la situación real del municipio, para conocer las condiciones y recursos que tiene su población y su territorio, identificando los rezagos y necesidades que frenan el desarrollo.

El análisis de las demandas de la población, obtenidas durante las campañas electorales de los miembros del ayuntamiento así como por otros medios, y el conocimiento del entorno municipal por cada uno de sus subsistemas, permiten establecer los objetivos prioritarios de la gestión municipal, los cuales deben ser congruentes con la situación real y responder a las solicitudes que representan la voluntad participativa de la ciudadanía.

El diagnóstico del entorno físico y socioeconómico municipal debe contener la descripción sistematizada de su problemática y de sus oportunidades reales. El sentido integral del plan se logrará al incorporar todos los temas en su relación con los demás, para obtener la visión global que sirva de fundamento para definir las opciones de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

Carencias y oportunidades se deben reflejar en el diagnóstico conforme a los cuatro subsistemas, tanto en su conformación particular como interrelacionados.

El diagnóstico sobre el subsistema de estructura ambiental y recursos naturales "comprende el análisis de la situación que impera en los recursos naturales y el medio ambiente, detectando el deterioro provocado por su uso inadecuado. Su comprensión interna y sus relaciones con la economía local y

otras acciones humanas, darán las pautas a seguir para tomar las decisiones que propicien el equilibrio ecológico sobre la perspectiva de un desarrollo sustentable en el municipio".³⁰ Por supuesto, deben destacarse las oportunidades de desarrollo que representan estos recursos para el mejoramiento de la sociedad.

El análisis debe comprender, al menos, la información necesaria sobre:

- Localización del municipio.
- División política.
- Clima y relieve.
- Recursos **naturales** (hidrología, suelos, minerales, flora y fauna).

La situación real del subsistema ha de establecer las causas de su problemática, identificando si éstas tienen origen en él mismo o provienen de la influencia de otros subsistemas, determinando las necesidades de participación de la sociedad, el estado o la federación en su solución.

Es innegable la importancia del fomento de las actividades productivas para el desarrollo del municipio, al competir a éste el ver por el progreso y el bienestar de su población. De ahí la necesidad de que el diagnóstico del subsistema económico permita conocer las tendencias de los sectores productivos, para determinar sus desequilibrios y ayudar a construir las bases de su fortalecimiento.

El conocimiento de los diversos aspectos del diagnóstico del subsistema económico permite visualizar su dinámica y su comportamiento. Entre ellos, es necesario incluir el análisis de:

- Población económicamente activa.
- Producción.

³⁰*ibidem*. p. 8

- Agricultura.
- Ganadería.
- Silvicultura.
- Acuacultura.
- Desarrollo industrial,
- Minería.
- Artesanías.
- Desarrollo comercial.
- Turismo.
- Comunicaciones y transportes

Este diagnóstico resultará en una visión actual y prospectiva de la economía, basada en la vocación del desarrollo municipal que permita establecer objetivos y estrategias para fortalecer la estructura productiva, aumentar la generación de empleo y elevar el ingreso de la población.

El subsistema de estructura territorial y bienestar social integra los elementos territoriales y poblacionales del municipio, así como los factores de educación, salud, vivienda, agua, electrificación, alumbrado y demás servicios que el municipio está obligado a proporcionar. Todos estos elementos, interrelacionados, permiten conocer el grado de bienestar en la comunidad.

El análisis de este subsistema debe comprender:

- Aspectos territoriales (interrelaciones entre centros de población, microregiones, infraestructura,...).
- Aspectos poblacionales (estadísticas demográficas, emigración e inmigración, pobreza, centros de población,...).
- Servicios (educación, capacitación, empleo, cultura, arte, deporte, atención ala juventud, agua potable, alcantarillado, saneamiento, vivienda, salud, asistencia, seguridad social, electrificación, alumbrado público, seguridad pública, procuración de justicia, protección civil, tenencia de la tierra,

pavimentación, recreación, parques, equipamiento para la administración pública,...).

El conocimiento de este subsistema, de sus flujos internos y el grado de acoplamiento entre sus elementos, así como su relación con los demás subsistemas, permite encontrar soluciones para el desarrollo municipal integrado. Soluciones para el bienestar social, para el control de la migración y el arraigo de la población, para el equilibrio urbano-rural, etc.

La administración y las finanzas, la gestión, la normatividad jurídica, la comunicación social y la participación social en el proceso de planeación del desarrollo son, entre otros, elementos que estructuran el subsistema de administración y gestión municipal. Su diagnóstico debe incluir, por lo tanto:

- Planeación y administración (estructura orgánica, recursos humanos y materiales,...).
- Normatividad jurídica (reglamentos municipales, Bando Municipal,...).
- Hacienda (recursos financieros y patrimonio, padrón de contribuyentes, ingresos, egresos, deuda pública,...).
- Participación social (Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, Consejos de Participación Ciudadana, Delegaciones municipales, organización comunitaria,...).

En el estudio analítico del subsistema de administración y gestión del gobierno municipal es importante detectar el estado administrativo del ayuntamiento en su relación con las necesidades de gobierno, de dotación de servicios y de su estructuración dentro del proceso de desarrollo municipal.

Integrado el diagnóstico en todos los aspectos relacionados con las demandas de la población y el entorno municipal, es necesario reunir los ejes básicos de las condiciones reales y las posibilidades de mejoramiento de los cuatro subsistemas, a fin de obtener la visión global de las carencias y las oportunidades

del sistema municipal, que permitan diseñar los objetivos y construir las estrategias de desarrollo.

Objetivos y **Estrategias**

De manera sencilla se puede afirmar que los objetivos constituyen la imagen a manera de propósitos de la situación que se desea alcanzar en el futuro.

Técnicamente, un objetivo se define como el fin que se pretende alcanzar mediante la realización de acciones previstas y que responde a la pregunta: ¿para qué se van a llevar a cabo las acciones del plan? Los objetivos son consecuencia de la realización del diagnóstico, que se constituye en su sustento y justificación.

La estrategia puede conceptualizarse como el conjunto de políticas orientadas a un propósito central, que en el caso del gobierno y la administración municipal es buscar el progreso y el mejoramiento del bienestar social.

En el fundamento teórico de la planeación estratégica, algunos de sus precursores como Ackoff, Ansoff, Hayes, Steiner y Porter coinciden en que la idea básica es analizar las relaciones entre la organización y su medio para concluir en la formulación de una estrategia. La estrategia responde a las preguntas: ¿Qué hacer? (objetivos), ¿Cuáles son las oportunidades? (capacidades en espacio y tiempo definidos) y ¿Qué hacer con éxito, (a partir de los recursos materiales, el factor humano y la experiencia).

Después de analizar y relacionar las variables del medio, con el resultado del diagnóstico se elabora la estrategia eligiendo lo que debe hacer la organización: entre la continuidad de las políticas y el cambio en función de nuevos objetivos.

De acuerdo con Quiroga Leos, las definiciones de estrategia necesariamente deben contener los siguientes puntos:

- **Procede de una representación conceptual de las relaciones entre la organización y el medio.**
- **Está sometida a condiciones de validez. Debe ser compartida por los responsables de la administración.**
- **Es un procedimiento global y continuo. Rebasa el cuadro de funciones de la organización y es un ejercicio periódico. Permite tomar decisiones a la organización en un medio dinámico** 31

Se da por sentado que no es posible formular la estrategia cuando se carece de una visión integral de la organización, de sus objetivos y de su medio.

La estrategia determina el camino a seguir para alcanzar los objetivos en un plazo predeterminado. Es definición de los principios fundamentales que orientan el proceso de cambio y permite visualizar los medios (gasto e inversión) y las políticas para operacionalizar la planeación (actividades y proyectos).

Las estrategias construidas para cada subsistema conforman la estrategia general del desarrollo municipal, combinando lo que se quiere hacer (objetivos) con lo que se puede hacer (oportunidades y recursos).

La construcción de la estrategia para el subsistema de administración y gestión del gobierno municipal tiene que basarse en la organización o reorganización de la estructura gubernamental para que sea un instrumento verdaderamente eficiente y eficaz para el logro de los objetivos de desarrollo propuestos en el plan.

" Quiroga Lees. O. op. cit. p 131

El Plan de Desarrollo Municipal debe reflejar la suma de los acuerdos entre el gobierno y la sociedad para coordinar y orientar las acciones en la lucha por el progreso.

El Plan de Desarrollo Municipal será así, un documento político que refleje el acuerdo de voluntades sobre lo que se debe hacer para alcanzar el objetivo del desarrollo. El diálogo y la participación son básicos en su elaboración, coordinados por la autoridad municipal, que por mayoría de la votación ciudadana, adquiere esta responsabilidad.

El Plan de Desarrollo Municipal también será un documento técnico, en la medida que requiere de la información que permite conocer con precisión las carencias y oportunidades del municipio.

Y será, finalmente, un documento legal para cumplir el ordenamiento jurídico sobre su elaboración y aprobación establecido en la Ley Orgánica Municipal y el Código Financiero, vinculado con los planes y programas federales y **estatales**.

3. Sistema Municipal de Control de Gestión

El control de gestión, como un proceso integral que incluye la recolección sistematizada de información y la permanente toma de decisiones, permite desarrollar una mecánica de interrelación entre las metas y normas de referencia y la ejecución, para detectar la posible existencia de un problema, es decir, comparar los datos sobre el aspecto cuestionado con las expectativas, para identificar la magnitud de la desviación. El control de gestión permite determinar cursos de acción tendientes a resolver el problema de desviación, evaluar esos cursos de acción para definir su mejor solución y minimizar los efectos negativos hacia el resto de la organización, implantar la solución elegida y verificar la efectividad de tal solución en la

corrección de la desviación. La operacionalización³², la información y la evaluación constituyen así también, las fases del proceso de control de gestión.

Actualmente, son pocas las administraciones municipales que otorgan atención permanente al control. La mayor parte de ellas continúan considerándolo una actividad secundaria. El control mayormente utilizado es el del ejercicio presupuestal y esto no por programas, sino únicamente en su afectación por naturaleza del gasto, es decir por partidas relativas a servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, bienes muebles e inmuebles, obra pública y construcción, etc., implementado más por exigencias normativas o por las de otros ámbitos de gobierno (como el ejecutivo y el legislativo estatal), que por contar con mecanismos de seguimiento para asegurar el cumplimiento de objetivos.

Las razones que generalmente se expresan en relación con la necesidad de realizar el control en los municipios, conforme a la investigación efectuada, son principalmente las relativas al cumplimiento de la normatividad y, en una proporción mucho menor, la oportunidad de detectar desviaciones o lograr una mayor eficiencia.

³³ Este subsistema y fase del control de gestión se identifica con diversas denominaciones entre los autores y estudios sobre el tema'. Para Lebas como Gestión Provisional (*Toward a Theory of Management Control: Organizational Process, Information Economic and Behavioral Approaches*); para Castelán García como Planeación Operacional (Planeación *Estratégica* y Control de *Gestión. Su interacción*) como Establecimiento de estándares de gestión para Blanco Illescas (*El Control Integrado de Gestión*); como Fijación de patrones de medida en *El Control de Gestión Municipal*; como Establecimiento de estándares en el *Manual de Control de Gestión Municipal* o como Instrumentación en los *Lineamientos metodológicos* para la elaboración de los *planes de desarrollo municipal*, parlo que se ha optado por el vocablo simple, comprensivo del sentido que implica la integración del conjunto de medios que se pondrán **en juego para** conseguir **un resultado**. Operacionalización, como el eslabón que une la planeación estratégica y el control de gestión al plasmar en actividades y proyectos concretos los objetivos planteados **en ella**.

Son menos aún, los ayuntamientos que cuentan con sistemas de control de gestión, aunque sea de manera incipiente. Conforme a los resultados de la investigación, apenas un 19% de ellos desarrollan, de manera permanente, procesos de información, seguimiento y evaluación al interior de la organización municipal.

Para definir un sistema adecuado de control de gestión se requiere en primer término, conforme se ha mostrado, la existencia de un sistema de planeación estratégica, pero no hay que descuidar el análisis y la comprensión de las características particulares de la organización municipal, para aprovechar al máximo sus fortalezas y compensar en lo posible sus debilidades.

Congruente con la propuesta de este estudio, es necesario el uso del criterio administrativo de descentralización, que facilita la toma de decisiones. La descentralización, por esencia, ubica la decisión cerca de la acción y el control de gestión reconoce capacidad decisoria a los responsables.

Racionalizar el proceso de toma de decisiones y delegar responsabilidades en las unidades que puedan garantizar el éxito de los proyectos y el mejor uso de los recursos, fundamenta la idea de que la planeación y el control de gestión necesariamente deben tener un grado efectivo de descentralización.

3.1. Subsistema de Operacionalización

Se puede identificar este subsistema con las acciones orientadas a convertir los objetivos y estrategias en metas alcanzables en un periodo determinado. Es decir, traducir los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal a un grado de concreción que permita una misma percepción de ellos a los responsables e involucrados en su consecución.

Para ello, es conveniente considerar las propuestas de programas, actividades y proyectos, en su relación con cada uno de los subsistemas municipales, con la normatividad vigente, con la hacienda municipal (en cuanto a las perspectivas de ingresos y egresos), con la participación social (para conocer el apoyo humano y material de las localidades), con los convenios (intermunicipales y con otras instituciones públicas y privadas) y con el proceso de presupuestación (para distribuir los recursos conforme a las prioridades y cuantificar las expectativas del financiamiento proveniente de la transferencia de recursos fiscales, de los programas de inversión federal y estatal, de los ingresos propios, de las aportaciones externas y de la adquisición de deuda pública, entre otros).

Es necesario diseñar el catálogo que agrupe en los subsistemas municipales los programas a desarrollar, tanto en el mediano como en el corto plazo, para identificar y precisar su interdependencia."

Una vez identificadas las unidades administrativas responsables y los programas a desarrollar, se puede establecer su correspondencia en la consecución de los objetivos del plan.

Mediante el programa de mediano plazo se definen las actividades y los proyectos a realizar durante la gestión trianual del gobierno y la administración municipal, determinando las unidades administrativas responsables de su ejecución, las metas a alcanzar, los recursos necesarios estimados para su realización, el periodo durante el cual se efectuarán, las localidades municipales donde se llevarán a cabo y la población que resultará beneficiada.

" Debido a las características de este trabajo, no se incluyen las propuestas de catálogos de unidades administrativas y de programas, así como de formatos para la integración de programas de mediano plazo y operativo anual, de tableros de control y de formatos de evaluación, sobre los que más adelante se hace referencia, pero pueden ser consultados **a través del** correo: alfo@mailadnet.Com

Por su parte, la elaboración del programa operativo anual tiene como requisito la participación de los titulares de las unidades administrativas responsables, para integrar y precisar la información programática y presupuestal que permita contar con los elementos necesarios para determinar la distribución de los recursos, así como de las actividades y proyectos de la gestión municipal, lo cual permitirá también ofrecer a la ciudadanía y a los representantes populares resultados que en su mayor parte serán evaluables.

Los objetivos y estrategias definidos en el plan de desarrollo municipal y precisados en el programa de mediano plazo, son la referencia para la programación y la presupuestación detallada que conforman al programa operativo anual, en el que se fijan los compromisos a cumplir en el periodo, definiendo concretamente las actividades y proyectos que se van a realizar (metas), cómo se van a efectuar (programación mensual), quiénes son los responsables de su ejecución (unidades administrativas), cuál es el monto de los recursos necesarios para hacerlos (presupuesto) y cuál es el impacto esperado al concluirlos (beneficios).

El programa operativo anual tiene correspondencia con la metodología del presupuesto por programas", la cual permite determinar las metas, establecer costos e identificar a las unidades administrativas responsables de las actividades y proyectos autorizados.

El presupuesto por programas permite racionalizar el gasto público: se plantean, analizan y valoran alternativas de acción, se jerarquizan metas y se hacen previsiones para guiar la conducta del gobierno municipal hacia el futuro. Permite orientar a la administración pública hacia la unidad mediante la

x El presupuesto por programas es el conjunto de técnicas y procedimientos que permiten ordenar sistemáticamente los programas, actividades y proyectos a efectuar, así como fijar metas específicas y costos de ejecución para racionalizar el gasto. Permite combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato con las metas a corto plazo.

integración de objetivos y elementos, hacia la continuidad por el seguimiento que permite la retroalimentación, así como hacia la cancelación del desperdicio de recursos. Entre las ventajas que proporciona la aplicación del presupuesto por programas, Cristóbal del Río establece las siguientes:

- **Existe una mejor planeación del trabajo, puesto que se hacen estimaciones sobre la actividad de cada programa, los funcionarios deben decidir la cantidad de servicios que deberán prestar en el ejercicio, indicando además el costo de cada uno de ellos.**
- **Se acumula información indispensable para hacer revisiones constantes, en donde se puede apreciar si los planes se están cumpliendo.**
- **A través de los índices de aprovechamiento, que se desprenden de sus actividades, se evalúa la eficiencia en la operación de cada una de las dependencias encargadas de la ejecución de los proyectos.**
- **También por medio de los índices de rendimiento, se facilitan las decisiones tendientes a disminuir costos.**
- **Es más fácil detectar las funciones que se duplican, en cuanto a que todos los programas se encuentran debidamente controlados.**
- **Su estructura es más comprensible para el público en general y hasta para la misma persona que lo elabora. §**

El programa operativo anual ofrece, entre otros beneficios, la posibilidad de ejercer, vigilar y controlar eficazmente el presupuesto, medir objetivamente los logros y verificar las metas, detectar cambios en las actividades y proyectos desde su inicio hasta su término, corregir las desviaciones y realizar los ajustes necesarios.

3.2. Subsistema de Información

El subsistema de información es esencial para el control de gestión, ya que permite a los responsables de cada actividad y proyecto emprendidos, guiar su ejecución, conocer sus avances y resultados y corregir las desviaciones o aprovechar las situaciones benéficas que se presenten.

Herramientas básicas de este subsistema, son los tableros de control de gestión, instrumentos de información para la toma de decisiones, constituidos por conjuntos de indicadores que reflejan de forma sustancial los resultados de los programas, las actividades y los proyectos.

Al correr en paralelo con la ejecución del programa operativo anual, los tableros de control también permiten detectar desviaciones entre lo realizado y lo programado para proponer medidas correctivas a tiempo, es decir, dentro del periodo programático. Si las desviaciones afectan el logro de objetivos y metas, entonces deben ser objeto de un control por excepción¹: se controla solamente lo que falla y no todo el proceso.

Los tableros de control permiten sintetizar las grandes líneas de actuación de la organización municipal por comparación con las previsiones realizadas en el programa de mediano plazo y en el programa operativo anual, identificando las desviaciones trascendentes y sus causas y estableciendo posibles vías de acción correctiva.

No se puede pensar en la construcción de modelos homogéneos de tableros de control para todas las organizaciones municipales, dada su diversidad y sus distintos niveles de descentralización, que implican el diseño de tableros acordes con su complejidad organizacional. Sin embargo, es

¹ El control por excepción implica que determinada desviación se visualiza como un efecto al que hay que investigar y diagnosticar, para detectar la causa o causas que lo determinan y de esta forma plantear las medidas correctivas.

posible establecer los que, en correspondencia con las previsiones determinadas en el programa de mediano plazo y en el programa operativo anual, permiten conocer y medir resultados de la gestión.

Entre tales tableros se encuentran los de Avance Físico-Financiero Cuantitativo, de Avance Físico-Financiero Cualitativo y de Medición de Eficacia y Eficiencia, cuya periodicidad generalmente es mensual y que permiten también, mediante su agregación, integrar información de gestión a nivel global de la organización municipal, útil para la toma de decisiones de gobierno y de administración y para la elaboración de informes que regularmente realizan los ayuntamientos: Avance Presupuestal, Cuenta Pública, Informe de Gobierno Municipal, Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, etc.

3.3. Subsistema de Evaluación

Mediante el subsistema de evaluación la organización municipal puede conocer la situación de los programas, las actividades y los proyectos ejecutados y su situación en cuanto a retrasos, reprogramaciones o suspensiones, así como de la incorporación de otros nuevos (emergentes, contingentes o urgentes), identificando causas y efectos y estableciendo disposiciones para remediar cada caso.

El subsistema de evaluación comprueba el cumplimiento de las metas comprometidas para cada actividad y proyecto conforme a las unidades de medida y recursos previstos; verifica la efectividad de las acciones elegidas por los responsables en la corrección de desviaciones y valora los impactos socioeconómicos y administrativos de los programas ejecutados para la solución de carencias o la satisfacción de demandas y necesidades de la sociedad.

Es conveniente realizar evaluaciones de la gestión municipal (incluyendo reuniones de retroalimentación de los responsables de los programas, actividades y proyectos, con los integrantes del ayuntamiento y los ciudadanos que forman la comisión de planeación para el desarrollo) en periodos cortos (mensuales o trimestrales), pero es imprescindible realizarlas al término de cada periodo programático anual, para valorar los resultados obtenidos y las medidas correctivas aplicadas durante el ejercicio, determinar la eficacia y la eficiencia de la gestión y calcular las oportunidades a considerar para el sucesivo programa operativo.

La agregación de estas evaluaciones, a su vez, permitirá **realizar las** evaluaciones del programa de mediano plazo y del plan de desarrollo municipal, al proveer oportunamente de información confiable sobre los resultados de las acciones, los cambios en las condiciones del entorno y de la vida de la población respecto de su contexto socioeconómico original, los logros alcanzados y la forma de consolidarlos en el municipio, las carencias no satisfechas y las oportunidades potenciales, base para ratificar o replantear objetivos y estrategias a desarrollar en subsecuentes ejercicios anuales o periodos de gobierno.

Así, la evaluación da oportunidad de valorar el plan de desarrollo municipal, el programa de mediano plazo y el programa operativo anual a partir de los resultados obtenidos por los responsables operacionales, así como de comprobar el buen funcionamiento de los sistemas de planeación y de control de gestión, verificando las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos.

Para ello es útil el uso de formatos como el de Evaluación Físico-Financiera Cuantitativa, que permite conocer el avance acumulado que registran en el periodo de evaluación los programas, actividades y proyectos, en relación con su previsión tanto física como financiera y los niveles de desviación que han sufrido, los porcentajes de eficacia y

eficiencia obtenidos, las mejoras posibles que se pueden realizar y los plazos en que se espera mejorar los resultados, así como el de Evaluación Físico-Financiera Cualitativa, que identifica las demandas atendidas por los programas, las causas y los efectos de las desviaciones en las actividades y proyectos ejecutados durante el periodo evaluado, los beneficios alcanzados y las mejoras posibles a realizar para la consecución de los objetivos previstos y de las metas establecidas.

3.4. Implantación del Sistema

La implantación del sistema no debe originar mayores gastos, por lo que esta propuesta, como se ha establecido, parte del criterio administrativo de descentralización y no implica el establecimiento de unidades específicas que coordinen las tareas de control de gestión, sino crear el sistema mediante la toma de conciencia de los responsables de las unidades administrativas sobre su importancia y mediante su compromiso para realizar las funciones que implica su proceso.

En este sistema los responsables ejercen, dentro de su ámbito de competencia, el dominio en la ejecución de los programas, actividades y proyectos a ellos asignados, por medio de la utilización adecuada de los recursos disponibles para la consecución de los objetivos y las metas previstos en el plan de desarrollo municipal, en el programa de mediano plazo y en el programa operativo anual.

Para implantar el sistema de control de gestión, Blanco Illescas ha propuesto una amplia serie de factores a considerar", que para efectos de la organización municipal se pueden adecuar y resumir en los siguientes:

" Consúltese: **Blanco Illescas**, Francisco. *El Control Integrado...* op. cit. pp. 181-193

A) Preparación

- Elaborar un plan general de trabajo, contando con el apoyo de los responsables de las unidades administrativas, a partir del presidente municipal.
- Diagnosticar la situación de la organización municipal para determinar sus fortalezas y debilidades (objetivos, políticas, procedimientos, estructura,...).
- Especificar las necesidades de información.
- Identificar a los responsables operacionales, capacitarlos adecuadamente en el conocimiento y operación del sistema, motivarlos e involucrarlos en la búsqueda de su buen éxito.
- Prever los resultados esperados del sistema.

B) Diseño

- Identificar los factores clave del éxito de la organización por cada unidad administrativa.
- Determinar las características de la información (indicadores, estándares o parámetros, periodicidad,...).
- Diseñar los instrumentos de control de gestión (formatos, tableros, procedimientos....).

C) Creación de un clima favorable

- Presentación del sistema diseñado a los integrantes de la organización municipal (seminario de inducción: necesidad e importancia del sistema, objetivos, proceso,...).
- Presentación del programa de instrumentación.

D) Introducción

- Comprobar la confiabilidad de la información.
- Asegurar la utilidad de la información.

- Mostrar algunos resultados del sistema en un corto plazo (avances programáticos, mediciones de eficacia y eficiencia).

Finalmente, es conveniente recordar que la implantación del sistema de control de gestión debe realizarse desde una perspectiva de apoyo a la toma de decisiones y no como un sistema de vigilancia o fiscalización. El control significa dominio, por lo que los responsables requieren, para dominar su gestión, información oportuna que les ayude a tomar mejores decisiones, así como de instrumentos que limiten y orienten sus acciones, a fin de lograr la convergencia de objetivos en la organización municipal.

Bibliohemerografía

Ackoff, Russell L. *Rediseñando el futuro*. Ed. Limusa, México, 1984.

Ansoff, H. I., et, al. *El planteamiento estratégico: nueva tendencia en la administración*. Ed. Trillas, México, 1983.

Anthony, Robert N. *Planning and Control Systems. A Framework for Analysis*. Ed. Harvard University, U.S.A., 1965.

Bertalanffy, Ludwig Ven. *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Blanco Illescas, Francisco. *El control integrado de gestión*. Ed. Limusa, México, 1988.

Castelán García, Beatriz. *Planeación Estratégica y Control de Gestión. Su Interacción*. Ed. ECASA, México, 1985.

Curso sobre el Control de Gestión en la Administración Pública. Ed. Gobierno del Estado de México - Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1989.

Del Río González, Cristóbal. *El Presupuesto*. Ediciones Contables y Administrativas, México, 1988.

Du Tilly y Palmer, Roberto H. *Control de Gestión*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1988.

Fiol, Michel. *Les Tableaux de Bord de Gestion*. Ed. Groupe ESCP, Francia, 1984.

Gutiérrez Pantoja, Gabriel. *Metodología de las ciencias sociales 1*. Ed. Harla, México, 1984

Hernández Torres, Misael y José Mejía Lira. *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.

Lebas, M. *Toward a Theory of Management Control: Organizational Process, Information Economics and Behavioral Approaches*. Ed. Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires, Francia, 1980.

***Lineamientos metodológicos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal*. Ed. Gobierno del Estado de México/Secretaría de Finanzas y Planeación Toluca, México, 1997.**

***Manual de Control de Gestión Municipal*. Ed. INAP-BANOBRAS, México, 1988.**

Ouchi, W. *A Novel Approach to Organizational Control*. Ed. Stanford University, U.S.A., 1978.

Pichardo Pagaza, Ignacio *Introducción a la Administración Pública de México*. Ed. NAP-CONACYT, México, 1984.

Ouiroga Lees, Gustavo. *Organización y métodos en la administración pública*. Ed. Trillas, México, 1987.

Sánchez Guzmán, Francisco. *Análisis de Gestión del Sector Público*. Ed. ECASA, México, 1987.

Steiner, George A. *Planeación Estratégica: lo que todo director debe saber*. Ed. CECSA, México, 1984.

REVISTA No. **45 IAPEM**. Se terminó de imprimir en el mes de agosto del 2000, en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V, Pedro Cortés No. 402, Col. Santa Bárbara, C.P. 50050. Toluca, Méx.. Tels.. 214-29-20 • 214-44-08. 214-01-86. El tiraje consta de 1.000 ejemplares.