

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

CONSEJO DIRECTIVO

1997 - 2000

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora
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

Felipe Nemer Naime
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 Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez

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

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Marco A. Cienfuegos Terrón
Difusión y Vinculación

Refugio González Valdés
Investigación

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Delegados Regionales

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

Rogelio García Maldonado
Ixtlahuaca

**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
EL ESTADO, EL MERCADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE PÚBLICO DE SU RELEVANCIA INSTITUCIONAL Ricardo Uvalle Berrones	15
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REFORMA DEL ESTADO José Chanes Nieto	47
RETOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Alfonso González Mateos	71
ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y RELACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD Tomás Ruiz Pérez	89
PROFESIONALIZACIÓN Y SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra	99
LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO FACTOR NECESARIO DE MODERNIDAD Leobardo Ruiz Alanís	121
DESREGULACIÓN-SIMPLIFICACIÓN Y UNA NUEVA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO Rolando Barrera Zapata	141
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES DE MÉXICO, DE FRENTE AL PRÓXIMO SIGLO. UNA TRANSFORMACIÓN O MODERNIZACIÓN A FONDO DEL QUEHACER GUBERNAMENTAL Y DEL APARATO PÚBLICO Santiago G. Velasco Monroy	173
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. RETOS Y PROSPECTIVA Apolinar Mena Vargas	223

PRESENTACIÓN

El inicio del siglo XXI y las transformaciones de las cuales hemos sido testigos, promotores o protagonistas, muestran la imperiosa necesidad de plantear novedosos modelos y posturas políticas, como económicas, que permitan mejorar la calidad de vida de la sociedad.

El Estado moderno constituye la principal institución de la sociedad y fundamenta su existencia en garantizar y conservar la vida humana, regulado por normas y leyes, que permiten mantener el orden, la convivencia y el progreso social.

La complejidad del mundo actual, inserta a los Estados en una nueva dinámica, donde la relación entre sus instituciones y la sociedad se observa distinta. La pérdida de relativa autonomía política y económica de los países, exige nuevas formas de organización social, más abiertas y plurales.

En este contexto la discusión sobre la conveniencia del Estado Nacional en torno a la globalización, ha adquirido gran importancia y se ha orientado hacia la Reforma del Estado, la redefinición de los deberes y fines de la acción gubernamental, así como de la administración pública.

México, inmerso en los procesos de globalización y regionalización, sobre todo económica, ha tenido que apresurar sus procesos de modernización, resaltando la eficiencia, eficacia y productividad en cualquier decisión y acción de gobierno. Sin embargo, la puesta en marcha de un modelo económico acorde a las exigencias internacionales, en cierta forma ha propiciado la exclusión de numerosos núcleos sociales y ha evidenciado la incapacidad del Estado para atender por sí sólo las crecientes y complejas demandas de la población. Lo cual nos conduce a razonar sobre el papel que guarda y debe tener el Estado, en sus relaciones con la sociedad y el mercado.

Reformar al Estado ha sido tema de numerosos debates académicos; en este número de la Revista IAPEM, se presentan valiosas reflexiones y opiniones respecto al papel de la administración pública frente a la Reforma del Estado, los retos sociales y políticos que enfrenta ante las transformaciones económicas mundiales, y sobre la necesidad de avanzar hacia la implantación de una mejor gestión pública, que aumente la eficiencia y eficacia del sistema económico social.

Frente a nuevas realidades en todos los órdenes de la vida social, es necesario lograr un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad. Sin duda, el Estado debe rescatar la importancia de lo público, como un sitio de interacción y convivencia, donde aquel guarda una posición trascendental, pero no única ni avasalladora de las iniciativas sociales; la participación conjunta y coordinada permitiría lograr mejores resultados que si actuaran por separado.

Algunos autores afirman que lo público es el espacio donde convergen el Estado y sus instituciones de apoyo, el gobierno y la administración pública. Así que las instituciones públicas tienen la obligación de propiciar el bienestar común, difundir y preservar los valores de asociación y cooperación entre la sociedad, sin demérito de la individualidad de cada uno de sus miembros.

Por tanto, el gobierno de lo público no representa el desconocimiento de lo privado, ni del mercado, sino que contribuye a su consolidación, apoyándose en la participación social como instrumento de decisión, favoreciendo la generación de políticas públicas.

Las consideraciones de lo público, inducen a concebir una administración pública distinta, profesionalizada, que dé origen a una nueva ética en el servicio público y de la misma forma genere el desarrollo de las organizaciones, allegándose de recursos humanos con aptitudes, habilidades y actitudes adecuadas, es decir, con un perfil apropiado a la función que desempeñen dentro de la administración pública. Por ende, la profesionalización de los

servidores públicos se aprecia como un elemento vital dentro de la modernización, pudiendo llegar al establecimiento del servicio civil de carrera.

Algunas participaciones que se incluyen en este número, analizan experiencias del servicio profesional en México, y más aún establecen una propuesta de modelo para el diseño y operación del servicio civil de carrera.

Otro de los tópicos medulares, al tratar la modernización, es el estudio de la relación entre el ciudadano y la administración pública, la cual se traduce en la intensificación de acciones de delegación, desconcentración y descentralización de la administración pública, a fin de acelerar y potenciar la capacidad de respuesta de los gobiernos, en especial de los locales, ya que son los más cercanos a la ciudadanía.

De la misma manera, la información sobre las administraciones locales muestra los problemas y factores que impiden una administración pública moderna y un nuevo modelo de gestión pública. Sin embargo, los estudiosos de la *cosa pública* local, ofrecen alternativas y sugerencias para la construcción e implantación de este modelo, tomando como caso de análisis la administración pública del Estado de México, la cual ejerce una importante influencia hacia el resto del país; ello debido a varios factores como la evolución y avances de su administración pública, el moderno marco jurídico que la sustenta, los retos y perspectivas que enfrenta en el marco de la modernización administrativa, dentro de la Reforma del gobierno y del Estado, tarea que aún no ha concluido.

Lic. Samuel Espejel Díaz González
Presidente del IAPEM

EL ESTADO, EL MERCADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE PÚBLICO DE SU RELEVANCIA INSTITUCIONAL

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

La importancia de lo público en tiempos de cambio y transformación crecientes, implica revisar la tarea de las instituciones de la sociedad y el Estado, con el fin de evaluar qué han realizado y hacia donde se dirigen. Lo público es un sistema de vida que en la sociedad moderna tiene particular importancia. En efecto, es un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial.

Repensar el Estado desde lo público es una tendencia planetaria que conlleva a reflexionar lo que realiza y cómo puede mejorar sus capacidades institucionales. Repensar lo público es considerar que el Estado no puede ni debe aislarse de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea organización carente de legalidad y legitimidad. Conviene destacar que el Estado moderno se rige por principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia, pero también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado.

En el Estado contemporáneo, lo público es una veta de convivencia y realización. Es un espacio que lo relaciona con la sociedad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Recuperar para el Estado el sentido de lo público y su naturaleza pública, es demanda ciudadana

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de numerosos artículos y ensayos publicados en México y en el extranjero, así como de varios libros; actualmente es Investigador Nacional y Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

que no cesa; más aún, cuando las reformas institucionales se encaminan, entre otros propósitos, a rearticular y revitalizar los vínculos de la sociedad y el Estado. Recuperar para el Estado el sentido de lo público implica reconocer que la vida privada, los mercados, el mundo de lo tuyo y lo mío, de las decisiones y las preferencias individuales, tienen hoy día importancia fundamental para situar el auge de la vida pública.

Debido a que la vida pública es el universo de lo común, lo accesible, lo comunitario, lo abierto y lo corresponsable, se manifiesta como suma de energías diferenciadas, creativas y múltiples, lo cual contribuye a que la relación del Estado, la sociedad, el mercado y los ciudadanos sea valorada a la luz de nuevas realidades históricas, sociales, económicas y políticas. De ahí que los gobiernos y las administraciones públicas sean visualizados en razón de lo público; lo que es del público y la convivencia de los públicos.

En este sentido, el gobierno de lo público es la apertura y democratización del Estado, en tanto que la administración pública se significa como el gobierno de lo común, no como el gobierno del Estado en sí, esto es, no como la administración de lo estatal o la administración de lo gubernamental. La administración pública contemporánea responde a los valores de lo público y por eso, no es ajena a la vida privada ni al ensanchamiento de la vida pública, dado que su misión es articular con fines públicos, las aportaciones de los privados, el mercado, las organizaciones civiles y los grupos ciudadanos, con el fin de diseñar e implementar decisiones y acciones que son de beneficio público.

La naturaleza del Estado moderno

El Estado moderno se acredita como un tipo de institución que tiene como misión conservar y desarrollar la sociedad. Es fruto de acontecimientos que tienen su origen en la cultura occidental y en el devenir de la vida social, económica y política. Su formación se

inscribe en el prototipo de la cultura laica, racionalista y moderna, que desde los siglos XVII y XVIII, lo concibe como un poder que se crea y acrecenta con base en la esencia que lo caracteriza -fuerza, mando, autodeterminación, destrucción, construcción- como poder supremo.

En efecto, aludir al Estado es destacar que es un poder, pero no cualquier tipo de poder. Se organiza como poder con base en atribuciones, autoridad, decisiones y acciones que han sido diseñadas para conservarlo en favor de la sociedad. El diseño del Estado moderno responde a valores, principios y proyectos de vida. Su contenido amoral, realista y político, testimonia que en su concepción y funcionamiento prevalecen los fundamentos centrales en cuanto organización de poder.

El Estado moderno se estructura tomando en cuenta lo que es y desea la sociedad y no se instituye como un poder adverso a la misma. El contenido del Estado tiene definiciones axiológicas y normativas. Las axiológicas se refieren a que la sociedad postula la importancia de la vida individual y grupal de acuerdo con un sistema de libertades civiles y públicas. En la vida moderna, el ser humano es considerado el centro rector del quehacer social y el Estado es valorado como la institución idónea que posibilita la realización del mismo. Las normativas destacan que la vida, misión y acciones del Estado tienen en cuanto imperativo, que su poder sea constitucional y legal.

En la noción del poder inteligente, el Estado es organización sujeta a reglas y leyes que lo definen en cuanto ámbito de atribuciones, limitaciones y restricciones. Más aún, porque en la vida moderna prevalece un conjunto de normas que autorizan y prohíben su desempeño institucional. Sin duda, lo axiológico y lo normativo son atributos sin los cuales el Estado moderno es incomprensible como poder estructurado y organizado sobre la base de la racionalidad pública (Rawls, 1997: 216), la cual es producto de la estructura básica de la sociedad (Rawls, 1997: 243), la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes y la vigencia de las instituciones para que coexistan de acuerdo a consensos amplios.

Como obra fundamental de la cultura moderna, el Estado es una creación trascendente y calculada de talentos, fuerzas y potencias. Es creación, porque su naturaleza artificial es producto de una compleja y laboriosa tarea que tiene como objeto dotarlo de sentido, armonía, medios y capacidad de sobrevivencia. Es creación, porque conjuga diversos saberes que responden a la necesidad de asegurar para la sociedad mejores condiciones de vida.

El Estado categorizado como un tipo de creación es, sin duda, una obra de arte. Esto significa que hay ideas, percepción, argumentos y capacidad para organizarlo como un sistema de instituciones. El Estado contemporáneo no es idea abstracta o modelo sin realidad, sino un tipo de realidad que se estructura, ordena y formaliza para sobrevivir como institución democrática de poder. La realidad del Estado es lo factual; no lo presupuestado ni las prenociones que conciben la realidad de manera elemental. La realidad del Estado es geográfica, cultural, política y económica. Es realidad que exige ordenamiento, *imperium*, decisiones y estrategias de acción.

La realidad del Estado es el poder que, asentado en la sociedad, exige que sea estructurado de acuerdo a normas, valores e instituciones. Como obra compleja, el Estado ha sido dotado de un sistema de poderes para que funcione de manera correlacionada. Esto implica que en el plano de las ideas y el diseño, el Estado de derecho (Rodríguez, 1996: 59) no es una máquina infrenable, sino una institución que tiene pesos y contrapesos; atribuciones y restricciones; autoridad y decisiones, así como medios defensivos y ofensivos.

El Estado sin referencia institucional carece de razón legítima y conduce a exaltar la visión de un poder desbordado, destructivo y aniquilante. En todo caso, el Estado es una persona artificial que reclama el derecho a vivir como una organización de poder. El significado del Estado no es moral ni ético, pero no atenta contra la ética ni la moral. Su mundo es el realismo político, es decir, el poder entendido como suma de juegos, intereses, organizaciones y recursos

que dan vida a manifestaciones que reflejan su contundencia y eficacia.

El mundo del Estado se relaciona con guerras, tratados de paz, convenios, armisticios, indultos, amnistías, rivalidades y negociaciones. Es un mundo dado y por lo mismo, se refiere al poder como categoría básica. En este sentido, el poder del Estado es para regular, dirigir y coordinar los poderes de la sociedad. Esta tarea es de carácter amoral, con el fin de que sus reglas, normas y leyes se apliquen combinando la visión positiva y universal del poder.

En consecuencia, la vida de la sociedad no es autoregulada, sino inducida, conducida y deliberada. Esta faceta la tiene a su cargo el Estado y en ningún momento es objeto de cesión alguna en favor de un poder no estatal. La misión del Estado no se cumple en el vacío ni responde al reduccionismo que postula de manera equívoca su carácter de instrumento en favor de una clase o grupo. En todo caso, la idea del Estado en cuanto instrumento alude fundamentalmente a los medios que utiliza para gobernar. Por ello, es inexacto afirmar que es un instrumento cosificado para que los grupos o clases dispongan de él con decisiones voluntaristas o deterministas.

El Estado en sí no es institucionalidad (Rodríguez, 1996: 63); por el contrario, es un productor, un promotor y un preservador de la misma. Si el Estado no es algo dado sino lo que se construye, organiza y formaliza, no hay margen para que su esencia tenga un ángulo partidista o corporativo. El propio Estado debe tomar distancia de las posiciones geométricas que lo conciben con base en posturas irreconciliables, porque su tarea consiste en institucionalizar con equilibrio y pragmatismo la convivencia de los opuestos.

El entendimiento y la armonía política y legal de los opuestos no son un fin, sino condición insoslayable para evitar la destrucción de la sociedad. Tener sapiencia para que los opuestos convivan con respeto y civilidad, es la gran responsabilidad de la cultura institucional del Estado.

En efecto, la cultura institucional del Estado se corrobora por el caudal de disposiciones, normas, valores, decisiones, proyectos, conductas y responsabilidades que tienen como objetivo proteger el orden que la sociedad invoca y postula a través de las instituciones. No se trata de un orden rígido e inflexible, sino adaptativo y emprendedor. Es un orden que se nutre de lo individual y lo colectivo, en cuanto es expresión misma de la sociedad moderna. Es un orden creado a partir de reconocer la existencia de los actores sociales. No se trata de un orden arbitrario, sino en todo caso, de un orden que se sustenta en la obediencia ciudadana y en los imperativos que responden a los valores de la vida moderna. Es un orden valorativo y positivo que permite desenvolver lo que es la sociedad y hacia donde quiere llegar.

El Estado y el espacio de lo público

Siendo el Estado el poder más importante de la vida moderna debe cuidarse y ejercerse con prudencia y mesura. En el paradigma de la modernidad, el poder del Estado se organiza en instituciones para preservar la sociedad. El Estado se organiza de acuerdo con lo que es la vida pública y la regla para configurarse como un sistema de convivencia, agregación e institucionalización de intereses.

La vida pública (Lander, 1998: 447) se forma tomando en cuenta la importancia de las capacidades individuales. La vida pública es el resultado de conductas grupales que no niegan lo individual, sino que lo trascienden para acceder a espacios de cooperación. Por eso, lo público (Rabotnikof, 1997: 51) adquiere en la vida moderna un lugar trascendente. Pertenece a la sociedad y a los ciudadanos; y es el hogar (Aguilar, 1992: 28) en el cual se realizan intercambios, se comparten responsabilidades y se proyectan acciones que procuran alcanzar ventajas compartidas.

Lo público como espacio social y ciudadano es un límite para la acción del Estado. Es límite, porque los derechos y responsabilidades de los individuos en calidad de público son condición necesaria para

nutrir la vida productiva del propio Estado. Es límite, porque su reconocimiento es fruto de las revoluciones políticas del mundo occidental, las cuales han postulado universalmente los derechos del hombre y del ciudadano.

Esos derechos son la plataforma de la vida moderna y su proclama se reconoce a nivel de las constituciones políticas. Lo público es el sitio que define el carácter democrático del Estado moderno. Su importancia no es casuística ni pasajera sino permanente. Lo público alude a la oportunidad que los ciudadanos tienen para identificarse de acuerdo a preferencias, valores, creencias y formas de organización. Lo público implica apertura (Starr, 1993: 29-30), accesibilidad y publicidad para que la vida moderna no sea un sistema de poder cerrado e infranqueable. Lo público es pertenencia a lo común e implica convivir de acuerdo con las ventajas, costos y responsabilidades para tener oportunidad de acceder y gozar los bienes y servicios públicos.

Cabe destacar que lo público no es igual a la exoneración de responsabilidades. Implica aceptarlas en calidad de particulares para que lo común sea financiado de manera equitativa. Es el caso del pago de impuestos que, como obligación, nadie puede ni debe incumplirlo. La contribución fiscal de los particulares tiene como destino la hacienda pública y ésta es el sitio en el cual el dinero de los privados se suma para financiar el gasto y los presupuestos públicos.

Conviene puntualizar que los recursos públicos no son propiedad de las instituciones estatales o gubernamentales, sino que se administran por las mismas; su origen se localiza en la vida productiva de la esfera civil y se aprovechan vía gasto e inversión pública, en favor de la vida en común. Son los recursos fiscales, los medios que permiten la producción de bienes públicos como las carreteras, los puentes, las presas, las termoeléctricas, los caminos. También permiten la prestación de servicios públicos como luz, agua, alcantarillado, drenaje, salud y educación.

Con la óptica de lo público, se ensancha el universo que corresponde a la vida en común, en la cual el Estado, el gobierno y la administración pública tienen un lugar importante para conservarla y desarrollarla. Estas instituciones tienen contenido público porque su responsabilidad es garantizar condiciones de vida para la sociedad y porque la esfera de lo colectivo y lo común es la que justifica su razón de ser como instituciones públicas.

Lo público no es un guarismo, una obviedad ni un dato aislado. Es un sistema de vida que se integra por conductas que aceptan tener reglas comunes para garantizar que el orden, la libertad, la civilidad y la democracia tengan vigencia plena e institucionalizada. Las reglas comunes se manifiestan en que las constituciones políticas, el derecho, las leyes, los reglamentos; en suma, las disposiciones formales, abstractas, positivas y generales, son objeto de cumplimiento por parte de los particulares que aceptan convivir en calidad de público.

Lo público contribuye a diferenciar las esferas social, económica, política y culturales, mismas que son propias de la vida moderna. Así, la sociedad es el espacio de la vida civil y particular en el cual coexisten instituciones como las iglesias, los colegios, las confederaciones, las escuelas, los sindicatos, las asociaciones. Es el lugar de los valores, intereses, preferencia y elecciones que se sustentan en la conducta de los agentes privados.

En cambio, la vida pública es el sitio de lo general y lo común; los valores que la integran son compartidos en términos de pertenencia y formas de asociación. Sin valores compartidos no es posible que la vida pública tenga éxito. Dichos valores se refieren a que lo común y lo general son factible siempre que las conductas individuales no prevalezcan por encima de lo que es de interés para todos; por ejemplo: nada justifica incumplir las leyes cuando han sido promulgadas; cualquier inconformidad sobre las mismas debe canalizarse a través de instancias y procedimientos específicos; nada justifica dañar el medio ambiente; contaminar las aguas, los ríos, los lagos y las presas; nada justifica que las personas privadas se hagan

justicia por sí mismas; nada justifica provocar daños a la propiedad pública ni al patrimonio privado.

La protección y la promoción de la vida pública y la vida privada están a cargo del Estado, pero éste no es en sí la vida pública ni lo público. Incluso, lo “oficial” no debe entenderse como lo público, pues conduce a identificar de manera imprecisa que lo público es igual a lo estatal. Hoy día, lo público contiene a lo estatal y el Estado es la institución más importante de la vida pública. Por tanto, es el responsable de cuidarla y salvaguardarla. Para esta tarea se apoya en dos instituciones fundamentales a saber: el gobierno y la administración pública.

En consecuencia, el calificativo público es el verdadero contenido del Estado y sus instituciones, es decir, el Estado es público debido a que sus tareas son de interés común y general. El carácter público del Estado deviene de la vida ciudadana en la cual la idea de *civitas*, ciudadano, publicidad, comunidad y la pluralidad de los públicos se reconocen con alcance institucional.

De este modo, la forma de gobierno (republicana y democrática), la división de poderes, las reglas institucionales y el modo de gobernar (políticas públicas), dan cuenta de cómo el Estado se organiza con carácter público, reconociendo la importancia de la participación y la representación ciudadanas; las elecciones libres para llevar a cabo la renovación y alternancia en el poder; la deliberación pública; el reconocimiento a las mayorías y el respeto por las minorías.

Lo público del Estado también incluye lo relativo a la ocupación de los cargos públicos; la administración e impartición de la justicia, la oferta de los bienes al público consumidor; la prestación de los servicios públicos y el diseño y aplicación de las políticas de bienestar social. Finalmente el contenido público del Estado también deviene de la rendición de las cuentas públicas, es, decir, que las instituciones del Estado informen a la opinión pública y al público ciudadano lo que realizan, cuánto cuesta y cómo se cumplen los objetivos que postula.

Lo público pues, constituye el acceso del público ciudadano a lo que es de interés común.

Repensando lo público

Con base en la importancia de lo público la relación de los ciudadanos y el Estado es objeto de revisión para evitar que sea un espacio desvirtuado. El reclamo ciudadano apunta por el respeto a su espacio de acción y a la necesidad de que sea reconocido como un caudal de energías que pueden vertirse en favor de la vida en común.

Repensar lo público significa al mismo tiempo repensar lo que es y realiza el Estado. Lo público y el Estado no son ámbitos contrapuestos, ni deben situarse en posturas que conduzcan a dilemas falsos para optar por uno u otro. Repensar lo público no es una postura antiestatal ni librecambista. Por el contrario, es ubicar con realismo cómo los esfuerzos ciudadanos deben participar y colaborar en la atención de los asuntos públicos.

Sin duda, lo mejor del Estado no depende de la magnitud de lo que realiza, sino de su pertinencia, legitimidad y capacidad para mejorar la calidad de vida en la sociedad. El Estado es eficaz cuando armoniza la heterogeneidad social y política, no cuando suplanta ni sustituye la iniciativa de los particulares y los grupos sociales. Repensar lo público es reconocer que la sociedad y sus organizaciones tienen capacidades que deben aprovecharse en beneficio del interés común. Repensar lo público evita que el Estado se extralimite en sus tareas e incurra en la omisión de que los costos y beneficios deben tener como base la sana recaudación de los ingresos fiscales.

De este modo, considerar alternativas de colaboración y fungir como un pilar de las políticas promotoras, permite que el Estado tenga vínculos más productivos y eficientes con la sociedad. Repensar lo público es valorar qué pueden hacer de manera inteligente tanto el Estado como los ciudadanos; es evitar que la cultura faraónica del

Estado se erija en modo de vida y en un sistema de valores que propician expectativas desbordadas.

Es arriesgado para el Estado visualizarlo únicamente con óptica introspectiva, es decir, como si fuese suma infinita de recursos, fuerzas e información con capacidad para desenvolverse por sí mismo. La importancia de lo público demuestra que el auge de las iniciativas individuales y la acción organizada de los ciudadanos son elementos vitales para asegurar la consistencia pública del Estado. Sin referencia a los ciudadanos, el Estado pierde eficacia e ingresa al camino de los rendimientos decrecientes.

El Estado no es una organización autárquica. Es organización que tiene capacidades de crecimiento, expansión y desarrollo que se vinculan estructuralmente con el destino de la sociedad. Un Estado no puede fincar su prosperidad dando la espalda a la sociedad y a los ciudadanos. Tiene que considerar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la situación de los mercados, las posibilidades de colaboración con los particulares, los rezagos sociales, la disponibilidad real de los recursos públicos, la competencia mundial, el avance científico y tecnológico y que su desenvolvimiento no sea una carga perniciosa para la vida productiva ni el bienestar de los ciudadanos.

Por eso, el Estado es un conjunto de instituciones que articulan lo privado, lo público y lo social en cuanto esferas que son indispensables para conseguir el desarrollo de la sociedad. El Estado visualizado en sí y no para sí, conduce a la formulación de políticas expansionistas, planes gubernamentalizados y procesos burocratizados de la administración pública.

En tales condiciones, no importan los costos fiscales de su desempeño ni las reacciones públicas y privadas. Cuando esto sucede, se impone por principio de autoridad. Tal situación denota que su capacidad de gobierno responde más a los valores del secreto y la decisión

unilateral. Por tanto, su contenido público es precario, toma distancia de la sociedad y limita su capacidad de maniobra.

Cuando el Estado pierde contenido público se incrementa la cultura que lo magnifica como núcleo único y protagónico de las decisiones públicas. Sin embargo, dicha conducta tiene costos que impactan negativamente a la sociedad. Ello implica que confía más en sus recursos propios y no en la importancia de tomar en cuenta la opinión y la energía de los ciudadanos. En consecuencia, sobrevienen las crisis negativas del Estado, es decir, las que se relacionan con el déficit fiscal, el incremento sin límite del gasto burocrático, el impulso de macropolíticas que omiten realidades contrastantes, así como las que desestimulan el progreso del mercado.

Pierde además, rango de legitimidad que lo conducen a provocar una situación de crisis en las instituciones. Nada más vulnerable para un Estado que se pierda la confianza en las instituciones públicas. Este hecho implica que su autoridad persuasiva está en duda y que los únicos medios para hacerse obedecer se apoyan en la violencia instrumental.

Un Estado que genera crisis en las instituciones, significa que no respeta los límites de la vida pública; que la satura con políticas que no se justifican y se constituye en un cuerpo que inhibe la creatividad de los ciudadanos, el mercado y las asociaciones civiles.

Un Estado que ocasiona crisis en las instituciones públicas, quebranta y arriesga la estabilidad que se construye a partir de los procesos de gobernabilidad democrática (Sonntag, 1998: 10). Nada peor para un Estado que su sistema político no tenga capacidad para impulsar la economía y que los ciudadanos tampoco crean en sus instituciones. El quebranto de las instituciones es al mismo tiempo la pérdida de la institucionalidad creativa y emprendedora.

En consecuencia, lo público es *desideratum* obligado para que el Estado no incurra en excesos ni en protagonismos que a nada positivo

conducen. Lo público repensado desde la vida ciudadana y para el Estado, contribuye a que la sociedad contemporánea se aleje de las etapas de estancamiento y deterioro. Repensar lo público implica revitalizar el Estado; significa que el gobierno es promotor y facilitador y que la administración pública se reconstituye como el gobierno de la comunidad. Repensar lo público es redescubrir el valor y la importancia de las instituciones públicas.

Repensar lo público es destacar que el poder tiene naturaleza democrática, no sólo estatal. El poder democrático se organiza en instituciones y tiene procedimientos, tiempos, agendas y organizaciones para su ejercicio, así como instancias decisorias para llevar cumplir sus atribuciones. El poder democrático (March y Olsen, 1997: 67) tiene savia pública y de lo público. Si el Estado es el poder más importante de la sociedad, tiene que sustentarse en el reconocimiento de las instituciones y una de ellas, la del espacio público, explica su razón de ser como centro de poder y decisión que escucha y alienta la vida ciudadana.

Un Estado con instituciones democráticas no desplaza a los ciudadanos (Bobbio, 1997: 205) ni a las fuerzas productivas. Por el contrario, alienta los procesos que conducen y culminan en la apertura y democratización del poder. Reconoce al mismo tiempo que lo público no le pertenece, dado que es un espacio de los ciudadanos. Reconoce que lo público es suma de fuerzas privadas, ciudadanas y colectivas que dan vigor y fortaleza al conjunto de la sociedad y lo dotan de las ventajas y recursos que necesita para conservarse como organización sana y productiva de poder.

Gobierno de lo público

La relación y comunicación del Estado con los ciudadanos no se efectúa sin referencia a las formas democráticas que las encauzan. La comunicación significa que los ciudadanos tienen acceso a los temas

fundamentales de la vida estatal; tienen opción de participar e ingresar a los campos de la colaboración pública.

Cuando los asuntos de Estado son objeto de reflexión y deliberación pública, significa que él no es un coto cerrado de poder, sino institución que permite, de acuerdo a reglas, que los distintos grupos de la sociedad no sólo se interesen en los asuntos comunes, sino que tengan la oportunidad de participar directamente en los mismos. Sólo así es posible considerar que las instituciones del Estado son abiertas y democráticas.

En este sentido, el Estado se comporta en términos de un gobierno que reivindica el espacio de lo público. Por eso, la categoría gobierno de lo público tiene importancia creciente, dado que es un modo en que la comunicación entre los ciudadanos y él se lleva a cabo de manera más directa. El gobierno de lo público significa que los grupos ciudadanos y sus organizaciones acceden al corazón de las decisiones, los procesos y los contenidos que se estructuran en la formulación, implementación y evaluación de las decisiones y acciones.

Lo anterior es viable cuando los gobiernos utilizan políticas públicas (Jenkins, 1978:15) para mantener una comunicación fluida y amplia con los diversos grupos del público ciudadano. Las políticas públicas son el testimonio de cómo el gobierno de lo público concreta formas de relación y comunicación que son fructíferas.

Las políticas públicas se refieren a la actividad del gobierno (Medellín, 1997: 53), esto es, a lo que el gobierno realiza. Pero no son actividad ordinaria, rutinaria o reiterativa. Se trata de un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector del público ciudadano; no de todos los grupos del público ciudadano. Aluden al tratamiento de problemas que antes de ser públicos, son reconocidos como sociales o grupales y que han transitado de la agenda constitucional a la agenda institucional.

Esto significa que las políticas públicas no son por sí mismas políticas gubernamentales, ya que éstas son de carácter ordinario, previsible y reiterativo. La diferencia entre unas y otras es que las políticas gubernamentales son decisiones y acciones de gobierno que no implican la deliberación y la participación del público ciudadano; no implican decisiones públicas convenidas; no significa que se diseñan acciones focalizadas, sino acciones de alcance general. Por otra parte, las políticas gubernamentales tampoco son prueba alguna de que el trato con el público ciudadano es equitativo y abierto.

En cambio, las políticas públicas se orientan hacia públicos focalizados; exigen evidencia, deliberación, argumentación (Majone, 1997: 36) y corresponsabilidad; aluden a recursos fiscales existentes; se relacionan con ámbitos de responsabilidad institucional; testimonian el reconocimiento de algún problema por parte de la autoridad pública para que ingrese a la agenda institucional; implican apoyos sociales y políticos, así como la decisión de canalizar y aplicar recursos públicos hacia aquellos grupos que han conseguido que sus problemas y demandas tengan reconocimiento público. Además, las políticas públicas son incluyentes, favorecen un trato justo con los ciudadanos y permiten que el proceso de gobierno sea accesible a los diversos grupos de la vida social y económica.

En este sentido, las políticas públicas son el gobierno en acción, es decir, el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano. Las políticas públicas son estrategias para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas públicos. Como método de gobierno, las políticas públicas no excluyen ciudadanos, sino que amplían la comunicación del gobierno con los públicos de la sociedad. Conviene recordar que los gobiernos enfrentan una diversidad de necesidades y demandas sociales. Tienen relación con una pluralidad de públicos. Abordan problemas distintos en cuanto complejidad, naturaleza e incidencia.

Por tanto, no todos los problemas son públicos desde la visión institucional del gobierno, sino aquellos que tienen existencia

significativa, no transitoria. Las políticas públicas no se refieren al ángulo político, administrativo ni fundamentalmente decisional (Aguilar, 1997: 24) del gobierno, sino a la visión institucional que se vincula con el tratamiento específico de las demandas que son reconocidas como públicas.

El ángulo funcional del gobierno se manifiesta en la administración pública, la cual, por los cometidos que tiene a su cargo, permite atender en conjunto los problemas sociales con respuestas previstas, ordinarias, programadas y apoyadas en rutinas.

Sin embargo, para las políticas públicas, la administración pública es importante en un punto: es el ámbito donde se recaudan los recursos fiscales que se deciden utilizar para la atención y solución de los problemas públicos; es el sitio en el cual tiene lugar la integración de la agenda institucional; es el ámbito que se encarga del diseño e implementación y evaluación de las políticas; es el ámbito donde las decisiones adquieren cuerpo de acciones específicas.

Cabe aclarar que la estrecha relación entre las políticas públicas y la administración pública no implica que sean lo mismo. Las políticas públicas se refieren a la actividad misma del gobierno y la administración pública es el gobierno de la comunidad, es decir, la institución que se encarga de preservar y conservar la sociedad asegurando su calidad de vida.

En esta perspectiva, el gobierno de lo público responde a los movimientos que impulsan la democracia y la democratización del poder. Es una manifestación institucional que posibilita que las relaciones del Estado y la sociedad sean más abiertas y constantes. Permite además, que la ciudadanía del Estado se acrecente para evitar como otrora, que incurra en situaciones que lo alejan de la sociedad.

El gobierno de lo público es consecuente con una sociedad abierta (Popper, 1992:193-194) y contestaria como la contemporánea. Nutre

al Estado con mejores elementos de vida desde el momento en que la vida pública es entendida como la casa común de los ciudadanos. Un Estado que tiene una vida pública amplia y emprendedora, se aleja de las crisis del intervencionismo, de la sobredilatación administrativa y burocratizada y de la propensión a considerar qué hacer sin evaluar costos, recursos existentes, capacidades ciudadanas y opciones de desarrollo. Un Estado que tiene un nutrido contenido público, significa que su gobierno es democrático y que sus instituciones desempeñan un papel relevante a fin de evitar relaciones asimétricas con la sociedad, la economía y el mercado.

El gobierno de lo público no desconoce la importancia del mercado. Por el contrario, contribuye a que el mismo sea apoyado con políticas de promoción, regulación y estímulo. En la visión de lo público, el mercado no es un lugar exclusivo de agentes privados. Es una institución pública y por lo mismo, es objeto de regulación estatal. Es institución pública porque su modo de existir es abierto y con base en intercambios.

Concurren en el mercado, diversos productores y consumidores, los cuales dan lugar a operaciones que se regulan con la intervención de las autoridades públicas. El éxito de los mercados no depende tan sólo de los agentes privados, sino también de las políticas públicas. Cuando éstas son oportunas y eficaces, es mayor la posibilidad de que los mercados sean prósperos, emprendedores y competitivos. Sin mercados competitivos no es factible que el Estado tenga una recaudación nutrida y continua de recursos fiscales. Sin mercados competitivos se abona el terreno para que las políticas estatistas consigan medrar con los recursos públicos.

El gobierno de lo público reivindica con fines de interés común el desarrollo de las capacidades individuales, superando la falsa dicotomía que valoraba al mercado como elemento adverso al Estado. Tal inexactitud ha sido fuente de males públicos y ha provocado en ocasiones, la desconfianza de los particulares hacia las instituciones del Estado. Con el gobierno de lo público se superan rivalidades

innecesarias y se propicia que a través de las políticas, los ámbitos privado, público y gubernamental tengan mejores condiciones de acuerdo y desarrollo.

Por ello, la nueva relación del mercado y el Estado tiene que ubicarse en el ámbito de una nueva institucionalidad que incluye, desde luego, la vigencia de los derechos de propiedad, los costos de transacción, la eficacia regulatoria, la coordinación de los agentes económicos, la importancia y factibilidad de las políticas de bienestar, la eficacia de las políticas de recaudación fiscal y la correlación sana entre las variables macro y microeconómicas. La nueva institucionalidad (Ayala, 1992: 10) significa capacidad de gobierno para generar reglas públicas que permitan coordinar, inducir y orientar tanto las acciones del Estado como del mercado.

Desde el ángulo político, la relación Estado - mercado tiene que insertarse en los imperativos de la gobernabilidad democrática, el comportamiento de los mercados electorales, la competencia de los actores políticos, la definición de reglas que apuntan por la certidumbre para dar vida a la alternancia en el poder; en suma, por la eficacia de la política como instrumento que es capaz de armonizar las necesidades y los deseos privados con las necesidades e intereses de carácter público. Cuando los mercados tienen contextos políticos estables, regulados y democráticos, el sistema económico se desenvuelve con mayor certidumbre y eficacia. De ahí que la institucionalidad política sea un elemento clave para que la relación mercado - Estado no sea accidentada, oscilatoria ni errática.

Mercado y administración pública

La relación de la administración pública con el mercado es de importancia creciente, dado que son instituciones que cumplen tareas de alcance social. En efecto, la administración pública tiene a su cargo el desarrollo de actividades que permiten a los factores de la

producción desempeñarse de modo eficiente en términos de competencia, productividad, legislación e incentivos.

Corresponde a la administración pública diseñar, implementar, promover y evaluar políticas de gobierno que se caracterizan por su efecto multiplicador en los procesos del mercado. Lo relacionado con las políticas fiscal, tributaria, monetaria y crediticia; de precios; de industria, comercio y salarios; de educación, ciencia y tecnología; de producción, consumo, distribución y circulación; de salud, seguridad y asistencia social; de transportes, comunicaciones y turismo; de fomento, regulación y estímulo entre otras, se enlazan de manera decisiva con el funcionamiento de las cadenas productivas y los sistemas orientados a procurar el bienestar social. En este sentido, las políticas de gobierno son instrumentos que tiene a su cargo la administración pública y son factores que permiten estimular y fomentar las actividades productivas y de servicios.

La relación del mercado con la administración pública es fundamental para que la cooperación de los agentes económicos sea eficaz. Los mercados no se desarrollan sin el apoyo y los estímulos que la administración pública les proporciona. A su vez, los recursos fiscales que recauda la administración pública son nutridos cuando la economía funciona sobre la base de la prosperidad y ésta necesita de elementos importantes de fomento y promoción para que las actividades productivas tengan rendimientos vigorosos.

La misión del mercado consiste en producir los bienes y servicios que la sociedad necesita para su crecimiento y desarrollo. Dicha producción es indispensable para que los procesos de intercambio se lleven a cabo de modo intenso y constante. Los mercados son fuente de riqueza material y en esa medida son proveedores de los satisfactores que la vida social y económica demanda. Su función pública la cumplen con la participación de los agentes privados y sociales. Por otra parte, la regulación -normas, reglamentos, legislación- de la que son objeto, está a cargo de la administración

pública, dado que tiene como responsabilidad asegurar su mejor cumplimiento.

Por eso, en una visión positiva, los mercados tienen que ser cuidados, conservados y estimulados por la administración pública, ya que su cobertura e incidencia es de carácter público. El desempeño de los mercados exige certidumbre y de acuerdo a las tareas regulatorias, la administración pública tiene a su cargo los aspectos que se relacionan con el cumplimiento de los contratos, los costos de transacción, la economía de la información, los incentivos, las operaciones de compra - venta, el desempeño institucional y los paquetes de incentivos, los cuales son fundamentales para que el desarrollo de los mercados sea continuo, eficaz y estable.

En cuanto institución, la administración pública tiene a su cargo la aplicación de los instrumentos del gobierno y es la responsable de crear las condiciones que facilitan el mejor desenvolvimiento de los mercados. El manejo de los instrumentos de gobierno se efectúa en contextos de intensidad social, el conflicto de intereses y las demandas en competencia. En este sentido, las exigencias del mercado son atendidas con el auxilio de las políticas públicas, ya que permiten el tratamiento focalizado de las demandas formuladas.

Con las políticas públicas la administración pública tiene opciones de gobierno relacionadas con puntos específicos que permiten articular intereses, movilizar recursos fiscales, definir medios, seleccionar prioridades e integrar las agendas desde un ángulo institucional. Incluso, las fallas del mercado y el Estado se subsanan con la intervención y regulación (Ayala, 1997: 239) de la administración pública. Hay fallas del mercado cuando los monopolios afectan el desarrollo de la competencia abierta entre los agentes económicos; cuando la información que se genera es incompleta y asimétrica; cuando hay concentración del ingreso en unas cuantas familias; cuando los bienes públicos son dañados con externalidades negativas.

Hay fallas del Estado, cuando aumenta el déficit fiscal; cuando prevalecen deficiencias institucionales; cuando la inflación es alta; cuando la conducta de la búsqueda de las rentas acentúa el aprovechamiento patrimonial de los recursos públicos. En ambos casos -fallas del mercado y fallas del Estado- corresponde a la administración pública utilizar los instrumentos correctivos que permitan superar los contratiempos funcionales del mercado y el Estado, con objeto de que la sociedad se desenvuelva de modo más estable en términos del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar compartido.

En relación con los asuntos del mercado, la administración pública tiene a su alcance los instrumentos que permiten su sano desenvolvimiento y a partir de los mismos, define el alcance de las políticas tanto regulatorias como distributivas. Lo importante es que las políticas que aplica la administración pública contribuyan a un ambiente de seguridad y estímulo para los agentes económicos y sociales; y de ese modo, garantizar la vigencia de los derechos de propiedad (Ayala, 1996:367) en razón de garantizar la seguridad en el uso y los beneficios que se derivan de la posesión legal y legítima de los activos, con el fin de proceder a su explotación, iniciar operaciones de renta, concesión o arrendamiento; dar curso a las transferencias en favor de terceros en la modalidad de operaciones de venta y obtener ingresos producto de la explotación de bienes o activos.

No hay duda de que la sociedad moderna entendida como una sociedad de mercado, necesita que la calidad de vida de la población sea óptima, ya que conlleva rendimientos favorables en cuanto condiciones de vida tanto para los individuos, las familias, las empresas, así como para las comunidades, los municipios, los estados y las regiones. De este modo, el desempeño económico en su conjunto se puede traducir en una eficaz correlación dada entre los ámbitos de la oferta, la demanda, el intercambio, el ahorro, los salarios, el consumo, la inversión y la rentabilidad. En este caso, las tareas de la administración pública son cruciales para diseñar y aplicar políticas

que con base en la regulación eficaz, aseguren y estimulen el desempeño institucional de los mercados.

Conclusión

Lo público en cuanto forma de convivencia favorece que el Estado tenga cercanía y comunicación con los ciudadanos, dado que incluye a la política en cuanto sistema de reglas que permite conseguir acuerdos, contener luchas y conflictos explosivos, así como favorecer que los grupos organizados participen en los asuntos de interés común.

Tal situación testimonia que el Estado no es zona inaccesible, es decir, que sus instituciones no son prohibidas; ni se encuentran distantes de los ciudadanos; tampoco son restrictivas a las organizaciones civiles, políticas y sociales. En este sentido, la participación de los ciudadanos en el proceso de gobierno, en particular, en el proceso -gestación, elaboración, implementación, evaluación o reinicio- de las políticas, es una opción que lo fortalece como entidad de carácter público, abierto y democrático.

Con lo público, el Estado no es considerado un depredador de recursos, sino institución que, bajo la óptica de pesos y contrapesos y la rendición de las cuentas públicas, se desenvuelve de modo más abierto y vigilante en parte de la vida ciudadana. Lo público no es lesivo al Estado. Por el contrario, lo reivindica en términos republicanos, constitucionales y democráticos. Un Estado con presencia pública no es lesivo para la sociedad y es garantía para que la relación de los ciudadanos e instituciones públicas sea más directa y fructífera.

Desde una visión liberal del Estado, lo público se erige, organiza y funciona en un tipo de gobierno que no es redentor, pero que sí reivindica la categoría *público ciudadano*. Sin el público ciudadano ningún gobierno puede aspirar a tener vida democrática plena. En consecuencia, es el público ciudadano quien acredita el gobierno de lo

público como gobierno por discusión (Aguilar, 1997: 26). Y un gobierno por discusión, delibera; es persuasivo y amplía su visión democrática hasta traducirla en el fortalecimiento de las instituciones públicas.

De este modo, el público ciudadano concibe a la democracia como un sistema de aprendizaje orientado a construir instituciones y reglas de institucionalidad que garantizan de manera pacífica, civilizada y creativa el desarrollo de la vida individual y colectiva.

Repensar lo público no es un hecho aislado o circunstancial, sino toma de conciencia para que la *civitas* recupere la vitalidad que la identifica no con el Estado en sí, sino en su forma de comunidad política, la cual en su organización y funcionamiento y proclamas, reconoce los espacios ciudadanos en favor de las energías sociales y públicas.

La sociedad contemporánea, valorada como una sociedad abierta, no es un agregado de públicos inorgánicos ni de organizaciones amorfas. Tampoco es un lugar para los arreglos casuísticos, sino esfera que tiene y reclama canales de participación y representación. En este sentido, el gobierno de lo público es el nuevo rostro del Estado contemporáneo, es decir, del Estado inteligente, acotado, emprendedor y promotor.

El gobierno de lo público es fruto de la insurgencia ciudadana, la cual como tendencia mundial, refleja que los espacios sociales no son exclusivos de las instituciones gubernamentales y estatales, sino que son reclamados y defendidos por organizaciones e instituciones que son la esencia y el corazón de la sociedad contemporánea. En este caso, lo civil, lo ciudadano, lo comunal; en suma, lo que pertenece al público ciudadano, es la franja no gubernamental que hoy día se caracteriza por participar de modo organizado en el tratamiento de los problemas y en el diseño de las soluciones públicas. Esa franja tiene caracteres de autonomía, capacidad de gestión, personalidad social, necesidad pública, articulación de capacidades, aprovechamiento de recursos, interacción amplia y la generación de resultados específicos.

Es importante destacar que entre las esferas de lo gubernamental y lo no gubernamental no hay relaciones antagónicas. Por el contrario, son espacios diferenciados y articulados que tienen identidad propia. Se reordenan no de manera natural sino deliberada. Lo anterior significa que el público ciudadano ha reaccionado ante el impacto y los costos de las políticas que justifican la grandilocuencia del Estado y los programas que acentúan la sobredilatación gubernamental. Tal reacción da lugar a que el espacio público sea depurado y recuperado en favor de las organizaciones ciudadanas. En efecto, el espacio público no es pasivo. Es sitio de convivencia intensa y relaciones interdependientes. Es sitio que se nutre de esfuerzos disímboles, tipos de cultura, valores comunes e identidades grupales que convergen para que la vida colectiva sea viable y emprendedora.

Con la revitalización de lo público, las relaciones del Estado con la sociedad tienen otro contenido. Implica lo expresado, que la vida privada, la vida social y la vida pública han reaccionado y reaccionan para ocupar los espacios que pueden cubrir con su capacidad de organización y participación. Uno de los elementos sobresalientes de esta nueva situación es el reconocimiento de que los mercados son instituciones indispensables para la vida de la sociedad. Siendo los mercados de origen civil y privado, no hay duda que su cobertura es de impacto público.

Por ello, son regulados con la intervención de las autoridades públicas para evitar que se conviertan en sitios de prácticas antisociales. Su función consiste en producir la riqueza material de la sociedad, mientras que a las administraciones públicas les corresponde, desde la postura de un gobierno abierto y democrático, crear el consenso que se requiere para impulsar políticas de regulación. La relación de los mercados con la administración pública es una veta que se inscribe en el replanteamiento de las relaciones estatales, privadas y públicas.

Mejor Estado y menos carga burocrática es la premisa central para que los mercados tengan un desarrollo más creativo y emprendedor. Mejor Estado implica más espacio de la vida pública, un mejor auge de los

mercados, la aplicación de políticas eficaces y justas en materia de bienestar social y relaciones de cooperación entre los agentes económicos y políticos. Es aquí, donde el papel de la administración pública se revisa y replantea para que no sea de nueva cuenta una carga depredadora para el sistema económico y social.

La misión de la administración pública no es ni puede ser como otrora, es decir, intervencionista, hiperburocratizada y centralista. Los nuevos tiempos demandan administraciones públicas menos densas, pesadas e improductivas. El nuevo perfil de la administración pública tomando como base el auge del espacio público y su relación con los mercados se caracteriza por ser una institución estratégica, necesaria y eficaz.

En consecuencia, es indispensable erradicar de su seno las prácticas clientelares, los valores del estatismo; que sea receptiva a los valores de la comunidad civil y política, al público ciudadano; a las necesidades de los mercados; al imperativo de que el bienestar social sea justo, focalizado y realista; al postulado de que su contenido público es la piedra angular para regular la vida democrática. El nuevo perfil de la administración pública significa que trasciende lo gubernamental y lo estatal, orientándose a lo público que, con su riqueza civil y grupal, reclama sitios en la vida colectiva que antes estaban ocupados principalmente por instancias, relaciones e instituciones administrativas.

En todo caso, y tomando en cuenta el reacomodo de la vida privada, la vida social, la vida pública y la vida estatal entendidas como esferas diferenciadas e interrelacionadas, es importante subrayar que la sociedad contemporánea en cuanto tendencia, da cauce a la administración de lo público.

La administración de lo público implica que su carácter institucional es dado por la democratización del poder; la división y cooperación de los poderes; la participación y representación ciudadanas; la gestión pública, la rendición de las cuentas públicas; la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos públicos; la aplicación de políticas públicas y

el fortalecimiento de la democracia procedimental, entendida como el conjunto de reglas, procesos, estructuras y resultados que dan vida, sentido y eficacia a las instituciones públicas y políticas.

La administración de lo público corrobora la existencia de públicos activos, de organizaciones contestarias y de un vigor significativo de la vida ciudadana. La administración de lo público es el gobierno de lo común, lo abierto y lo corresponsable. El tránsito de la administración pública a la administración de lo público es el tránsito de la sociedad civil -derechos abstractos, universales y constitucionales de los ciudadanos- a la sociedad abierta -derechos abstractos y concretos- que reconocen el valor de la libertad, las conductas emprendedoras, la responsabilidad colectiva, la crítica argumentada, la importancia de las instituciones y la razón pública para promover y asegurar la vida colectiva.

Sin duda, la administración de lo público responde a los valores de la comunidad civil y política; no a los valores del estatismo magnificado el cual propicia la formulación de políticas expansionistas, gubernamentalizadas, introspectivas y pro burocráticas. La administración de lo público alude al mercado, a las agrupaciones privadas; a las organizaciones ciudadanas; al proceso de gobierno; en suma, al contenido republicano y democrático del Estado contemporáneo.

Notas

1. Rawls, John (1997).p. 216. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica. "Lo importante... de la razón pública es que los ciudadanos han de conducir sus discusiones fundamentalmente en el marco de lo que cada cual considera una concepción política de la justicia fundada en valores que los demás pueden razonablemente suscribir y cada cual está dispuesto, en buena fe, a defender tal concepción así entendida. Esto significa que cada uno de nosotros debe tener determinado criterio (que esté dispuesto a defender) acerca de qué principios y directrices, en nuestra opinión, otros ciudadanos -que también son libres e iguales- pueden razonablemente suscribir junto con nosotros."
2. Rawls, John (1997). p. 243. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica. "La estructura básica se entiende como la manera en que las más importantes

instituciones sociales encajan unas en otras en un sistema, y cómo se asignan derechos y deberes fundamentales y dan forma a la división de las ventajas que se obtienen mediante la cooperación social. Así, la constitución política, las formas de la propiedad legalmente reconocidas y la organización de la economía, así como la naturaleza de la familia, pertenecen a la estructura básica.”

3. Rodríguez Zepeda, Jesús (1996). p. 59. *Estado de derecho y democracia*. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 12. “... el concepto de Estado de derecho nos remite al terreno de la política. Su definición final no se encuentra en el campo de los valores y principios jurídicos (aunque los requiere), sino en la estructura básica de la sociedad, es decir, en el sistema de instituciones fundamentales que permiten calificar de democrática a una determinada sociedad.”
4. Rodríguez Zepeda, Jesús (1996). p. 63. *Estado de derecho y democracia*. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 12. “El Estado de derecho no concluye las discusiones y los diferendos civilizados entre ciudadanos y grupos políticos a propósito de la repartición de la riqueza, los valores de la vida pública, la cultura política o las prioridades de una gestión gubernamental; solamente establece un marco de certidumbre y una prohibición justa del uso de ciertos actos y disposiciones que deben normar esas discusiones.”
5. Lander, Edgardo (1998). p. 447. “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (coords.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. “El tema de la esfera pública no estatal...no puede abordarse haciendo abstracción de las formas históricas de la constitución de lo público y lo privado...ni al margen de los cambios políticos y económicos globales que ocurren en las sociedades contemporáneas. Está asociado a las alteraciones de las relaciones entre Estado y sociedad, entre Estado y mercado, y más ampliamente, a la problemática general de las transformaciones en la naturaleza misma de lo político.”
6. Rabotnikof, Nora (1997).p. 51: *El espacio público de la democracia moderna*. México, Instituto Federal Electoral, Serie Ensayos, Colección Temas de la Democracia. “El espacio público moderno, la reunión de los particulares en calidad de público para discutir públicamente los asuntos comunes, significó la posibilidad de hacer pasar las decisiones colectivamente vinculantes por la piedra de toque de una argumentación racional y públicamente desplegada.”
7. Aguilar Villanueva, Luis F., comp. (1992).p. 28. “Estudio introductorio” a la Antología 1, *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa. “Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perflan y eligen a los líderes del Estado.”

8. Starr, Paul (1993). pp. 29-30. "El significado de la privatización", en Kamerman, Sheila B., Kahn, Alfred J. (comps.). *La privatización y el Estado benefactor*. México, Fondo de Cultura Económica. "La esfera pública puede ser concebida como abierta y visible: la esfera de la vida pública, el teatro público, el mercado público, la sociabilidad pública. También se le puede concebir como lo que se aplica a todo el pueblo o, como decíamos, al público en general, caso en el que el público puede consistir en un agregado o una masa que no tiene contacto directo ni relación social: lo opuesto a una esfera de sociabilidad."
9. Sonntag, Heinz R. (1998).p. 10. "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI", en *Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "La gobernabilidad democrática implica además, de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo por el legislativo y de éste último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los poderes ejecutivo y legislativo, por ende necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referenda y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas."
10. March, James G.; Olsen, Johan P. (1997).p. 67. "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Núm. 1. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. "Las democracias tratan de crear gobiernos y ciudadanos sensibles y responsables por medio del debate, la educación, la socialización y la práctica. Enseñan cánones de ciudadanía democrática, la importancia de la obediencia a la ley, el respeto de los derechos de los demás y la necesidad de dar prioridad (al menos algunas veces) al bien común sobre los intereses privados. No obstante, el esperar milagros gracias a la educación es esperar demasiado. Cuando comprenden que la educación y la adoctrinación no son completamente efectivas, que los individuos pueden perseguir intereses privados a expensas de la comunidad, las democracias también recompensan las acciones socialmente deseables pero individualmente inatractivas y castigan las socialmente indeseables pero individualmente atractivas; la esperanza del ejercicio del poder es alentar a la gente ordinaria, con su mezcla usual de intereses comunes y egoístas, a prestar un poco más de atención a las primeras y un poco menos a las segundas."
11. Bobbio, Norberto (1997). p. 205. *De senectute*. España. "Derechos humanos, democracia y paz son, pues, tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos del hombre reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos sociales. En otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos. Los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconocen los derechos fundamentales."
12. Jenkis, William (1978).p.15. *Policy Analysis. A political and organizational perspective*. England, Martín Robertson and Company. En este sentido, las políticas públicas son "un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzarlas."

13. Medellín Torres, Pedro (1997).p. 53. "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa", en Revista *Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "En medio de las dificultades para definir los objetos de estudio de las políticas, ha venido ganando terreno una visión que define las políticas como el vector que sintetiza el conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de los cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y el Estado que se gobiernan."
14. Majone, Giandomenico (1997).p. 36. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Mauricio Merino (coord.), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. "La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca."
15. Aguilar Villanueva, Luis F. (1997).p. 24. "Estudio introductorio" al Libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* de Giandomenico Majone. "Lugar común es creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas para conducir la comunidad política. Se olvida que la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan y la configuran, la acotan o ensanchan."
16. Popper, Karl R. (1992). pp. 193-194. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires, Paidós. "El individualismo, el igualitarismo, la fe en la razón y el amor a la libertad eran sentimientos nuevos, potentes y, desde el punto de vista de los enemigos de la sociedad abierta, peligrosos que debían ser combatidos... Una vez que comenzamos a confiar en nuestra razón y a utilizar las facultades de la crítica, una vez que experimentamos el llamado a la responsabilidad personal y, con ella, la responsabilidad de contribuir a aumentar nuestros conocimientos, no podemos admitir la regresión a un Estado basado en el sometimiento implícito a la magia tribal."
17. Ayala Espino, José (1992).p. 10. *Límites del mercado, límites del Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. "Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político."
18. Ayala Espino, José (1997).p. 239. *Economía Pública. Una guía para entender el Estado*. México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. "En su sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para impedir que las empresas privadas tomen decisiones

que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. La regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público.”

19. Ayala Espino, José (1996). p. 367. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Miguel Ángel Porrúa. “El Estado juega un papel importante en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas importantes, como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica. En efecto, el Estado tiene el importante papel de instituir derechos de propiedad bien definidos y un sistema efectivo para garantizarlos y resolver controversias. Un conjunto bien definido y verificable de derechos de propiedad puede representar una disminución de los costos de transacción en que incurriría la economía en ausencia de un sistema de derechos de propiedad, es decir, los individuos y los agentes gastarían una cantidad muy grande de recursos para resolver problemas, por ejemplo, externalidades o provisión de bienes públicos.”
20. Aguilar Villanueva, Luis F. (1997).p. 26. “Estudio introductorio” al Libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* de Giandomenico Majone. “En la tradición de Popper, Majone entiende la hechura de las políticas como realidad y expresión del ‘gobierno por discusión’, que es característica esencial de la democracia.”



Novias del Campo



Me encantan tus aromas

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

*José Chanes Nieto**

En aras de satisfacer las demandas sociales en materia de justicia y de seguridad pública se ha propuesto la reforma del Estado y, una vez más, la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De nueva cuenta se buscan soluciones mágicas en lugar de tomarse las medidas para eliminar la injusticia social prohijadora de la inseguridad pública reinante.

1. Inseguridad pública

Los habitantes del país nos sentimos condenados a ser víctimas de los malhechores. Todos ya lo hemos sido o hemos recibido el testimonio de parientes, amigos o conocidos que han tenido el infortunio de ser robados, mutilados, secuestrados, violados, asaltados, vejados, heridos, asesinados, defraudados, despojados. Quienes se han salvado también se sienten agraviados al aguardar con angustia su turno. Vivimos con temor y sin esperanza. Hemos perdido la tranquilidad y la confianza en las autoridades. Nadie espera recibir protección de los policías; les tememos tanto o más que a los delincuentes sueltos. Tampoco se confía en la persecución y castigo de los criminales y las víctimas prefieren no denunciarlos.

La desconfianza no es sólo hacia las autoridades; también desconfiamos de los demás habitantes. Desconfiamos de quien llama a nuestra puerta; de quienes transitan por la calle cerca de nosotros; de las personas que se aproximan al vehículo en que viajamos; de los

* Doctor en Derecho por la Universidad de París; autor de varios libros siendo el último *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*; actualmente es profesor de la Universidad de Guanajuato, México y Consejero del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

otros pasajeros si hacemos uso de los transportes públicos; de los vecinos en un restaurante, en un cine, en un teatro o en una iglesia, lugares tan frecuentemente asaltados; de quienes están fuera o dentro de los bancos o de los cajeros automáticos; de los posibles clientes en los comercios; de quienes pretenden ingresar a un edificio público o privado; en suma, nuestra desconfianza se extiende hacia los demás habitantes sean menores de edad o adultos, mujeres o varones, pobres o ricos, uniformados o civiles, servidores públicos o particulares.

En el primer semestre de 1998 fueron secuestradas 170 personas, de las cuales 12 fueron asesinadas (Proceso, No. 1136, 9 de agosto de 1998). Los datos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional están basados en los casos denunciados y no incluyen los llamados *secuestros exprés*, muchos de ellos cometidos por policías o ex policías. Para prevenir los delitos están multiplicándose las empresas privadas de seguridad. En Puebla, verbigracia, se han registrado 32 (Excélsior, 13 de septiembre de 1998). En Guerrero se han expedido permisos a los empresarios para portar armas (Excélsior, 3 de agosto de 1998). “México se ha convertido en el principal mercado del mundo para las empresas de blindaje de vehículos por el alto índice de inseguridad” (Excélsior, 13 de julio de 1999). Los vecinos para protegerse han empezado a restringir la libre circulación en las calles, a amurallar sus hogares y a contratar guardianes. Todos en algún sentido nos encontramos en estado de sitio. Casas, edificios, fraccionamientos, transformados en prisiones, mientras los delincuentes disfrutaban libremente de las calles y del campo.

“Actualmente de cada 100 delitos que se cometen, 95 son del fuero común. Esto significa que deben ser perseguidos y castigados por las autoridades locales. El año pasado se denunciaron cerca de un millón quinientos mil delitos. Muchos no fueron denunciados. Se expidieron menos de ciento cincuenta mil órdenes de aprehensión y sólo llegaron a cumplirse ochenta y cinco mil, apenas seis por ciento de las denuncias presentadas. Esto refleja que muchos delincuentes logran burlar la ley y siguen haciendo de las suyas en las calles”, refirió

Ernesto Zedillo,¹ el primer día del mes de septiembre de 1998, omitiendo que también se han adueñado de las casas, de los edificios públicos y privados, como bancos, iglesias, parques, cines, teatros, escuelas, de los transportes colectivos y de carga, de las carreteras, de los comercios y fábricas, además de las personas y de los órganos de policía preventiva y de procuración y administración de justicia.

El Presidente de la República en la misma fecha reconoció “que hay en nuestro país muchos individuos y bandas organizadas que viven de violar la ley, viven del crimen”. También compartió “totalmente la indignación y la preocupación de todos los mexicanos ante la gravísima inseguridad pública que estamos viviendo”. “Indigna, agregó, que al ama de casa le roben el gasto del hogar; que al trabajador lo despojen del salario ganado con tanto esfuerzo...; que los padres de familia vivan con miedo cada vez que sus hijos salen de casa; que el empleado o el estudiante teman tomar un taxi o subirse a un autobús; que familias enteras queden lastimadas para siempre por haber vivido el dolor de una muerte injusta, la angustia de un secuestro...; que policías y agentes judiciales, en vez de prevenir, investigar, perseguir los delitos y proteger a la población, sean delincuentes más crueles y más peligrosos por la impunidad con que actúan”.²

Lo más indignante es que en materia de seguridad pública, según confesión presidencial, “los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno” le han fallado a la ciudadanía.³

Para Sergio García Ramírez “una buena parte de los tropiezos se debe a la escasa percepción de que la seguridad pública se halla en estrecha relación con las condiciones de vida en general, y que las deficiencias en éstas se reflejan sobre aquélla, inexorablemente... Este es el punto más espinoso y profundo del asunto..., porque tiene que ver con

¹ Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Avances y Retos de la Nación. 4º Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, México, 1998. pp. 10-11.

² *Ibidem*. pp. 9-10.

³ *Ibidem*. p. 10.

materias y decisiones que van mucho más allá de los policías, las metralletas, las fiscalías, los tribunales y las prisiones. Esta consideración es la *gran ausente* en la llamada *política criminal* del Estado mexicano. Una política criminal sin política social que la favorezca, corre el riesgo -lo vemos- de convertirse en gasto a fondo perdido, y a la postre en irritación, que es pésima consejera...”.⁴

La irritación social ha conducido a descalificar incluso a instituciones altruistas, como son las comisiones o procuradurías de los Derechos Humanos. Ante la opinión pública han perdido prestigio, no obstante satisfagan los objetivos anhelados con su creación, al considerarse que protegen más al delincuente que a las víctimas. Por ende, como expresión del paradójico culto a la norma jurídica, por ser tan a menudo incumplida, ahora se exige el establecimiento de una Procuraduría o Comisión de los Derechos Humanos de las Víctimas.

2. Respuesta gubernamental

El gobierno de la República para hacer frente a la inseguridad pública “convocó a una *Cruzada contra el Crimen y la Delincuencia* como parte del *Programa Nacional de Seguridad Pública*”. Ernesto Zedillo Ponce de León la concibe como el primer paso dado conjuntamente por “los gobiernos de los estados, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno de la República para avanzar en una estrategia común, ordenada y dinámica para combatir la delincuencia... El programa comprende apoyar a los gobiernos estatales con más recursos a cambio de participar en acciones concretas... El Programa de Seguridad Pública incluye acciones para llegar a tener buenos cuerpos de policías. Cuerpos depurados, capacitados, con una carrera digna y prestaciones adecuadas. Cuerpos con policías honestos y capaces.

⁴ García Ramírez, Sergio. “¿Decadencia de la Soberanía?”, *Excélsior*, México, 28 de mayo de 1998.

“El programa incluye, asimismo, una estrategia completa para alcanzar una buena coordinación entre las distintas autoridades... para elevar la cobertura, la comunicación, el intercambio de información y la capacidad de respuesta de quienes deben perseguir los delitos..., (así como) para fortalecer la capacidad de investigación de quienes deben probar ante los jueces los delitos cometidos.

“Además de una buena coordinación, el programa comprende contar con la infraestructura y el equipo modernos que se requieren para auxiliar con rapidez a la ciudadanía”.⁵

El depositario del poder ejecutivo federal ha propuesto “reformas a cinco artículos de la Constitución, dos leyes y dos códigos, así como dos nuevos ordenamientos legales. Los objetivos fundamentales de esas reformas consisten en hacer más difícil a los delincuentes evadir la justicia y en facilitar la depuración de las instituciones de procuración de justicia”. Como “esas reformas, que siguen siendo muy necesarias, no serán suficientes... para dar un impulso firme al combate contra la delincuencia”, el presidente de la República enviará “al Congreso de la Unión nuevas iniciativas con reformas adicionales”. Propondrá “penas más severas para los delitos más frecuentes y más graves..., nuevas reglas a fin de que las penas para una persona que ha cometido varios delitos se acumulen... (y) que en los casos de los delitos de más peligrosidad y frecuencia, se supriman los beneficios de libertad preparatoria y de reducción parcial de penas”.⁶

Para resolver un problema, como la inseguridad dominante, de nueva cuenta se recurre a las reformas constitucionales y legales, con notoria ausencia de medidas para anular o al menos disminuir las causas favorecedoras de la perpetración de los delitos. En cada ocasión se arguyó, recuerda García Ramírez, “atender al propósito de combatir la delincuencia y *suprimir los obstáculos* que impiden a las autoridades cumplir sus funciones. En poco tiempo -unos años, unos meses- se

⁵ Zedillo Ponce de León, *op. cit.* pp. 13-14.

⁶ *Ibidem.* pp. 11-12.

probó que ninguna era suficiente, y ni siguiera pertinente, para el fin que quiso justificarla. Y luego aparecieron nuevas iniciativas de reforma que *-ahora sí, se dice cada vez-* obtendrían lo que sus antecesoras ofrecieron pero no consiguieron... Una parte de la sociedad, testigo de las constantes arremetidas de reforma constitucional y legal, casi ha llegado a la conclusión de que la piedra en el camino para la lucha contra la delincuencia radica en la Constitución y el sistema de garantías individuales que ésta organiza. Se comienza a creer que las garantías son el enemigo del ciudadano común. Por ende *-y siguiendo el curso natural de la retahíla de reformas-*, es preciso reducir las garantías, dicho en otros términos: *adelgazar* el Estado de Derecho, exactamente como ha sucedido ya con el Estado de bienestar.

“En la desesperación, se olvida que este ominoso adelgazamiento traerá consigo *-a corto o a largo plazo, pero traerá-* exactamente el efecto opuesto al que ahora buscamos; acarreará inseguridad”, subraya García Ramírez.⁷

No podemos combatir a los delincuentes disminuyendo sus derechos. Ya Luis de la Rosa consideraba que toda medida para “acelerar los procedimientos judiciales y para hacer pronta, segura e inflexible la pena impuesta a los ladrones y bandidos” debe ser “compatible con las garantías concedidas por la Constitución a toda especie de reo, sea cual fuere el delito de que sea acusado”.⁸ Emplear medios ilícitos para hacer frente a los malhechores convierte en criminales a quienes lo hacen, como ha ocurrido en los casos en que se recurre a la justicia por propia mano. La televisión nos ha hecho testigos de la violación del derecho a la vida. La comunidad en juicios sumarísimos ha determinado y ejecutado la pena de muerte para algunos presuntos delincuentes en varios lugares de nuestro país. El pueblo se hace justicia por sí mismo alegando que los órganos encargados de impartirla no lo hacen con prontitud ni con justicia. La solución es

⁷ García Ramírez, *op. cit.*

⁸ Rosa, Luis de la. *Observaciones Sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas*. Baltimore, 1851. p. 13.

instaurar un Estado de Derecho justo, pasar de un Estado de inseguridad social a uno de seguridad social.

Para convertirnos en un Estado de Derecho justo es preciso, en primer lugar, aplicar las normas jurídicas. Hace algunos años que ejecutarlas, ejercer la autoridad, se califica de autoritarismo y se exige *concertar* su acatamiento llegándose aun a la denominada *concertación* cuando se conviene su violación. En estos casos se favorece la desconfianza hacia las normas. Perder el hábito de cumplir la normativa vigente, invocando es injusta o inconveniente, hará que incumplamos igualmente la justa. En segundo lugar debemos depurar las normas jurídicas para conservar o crear las indispensables para alcanzar la justicia a la que aspiramos los mexicanos. En tercer lugar es necesario tener presente que no basta incluir los derechos sociales en la Constitución para hacerlos realidad.

En efecto, una norma, incluyendo a la Suprema, por visionaria y justa que sea, no preserva por sí misma la independencia nacional ni asegura la soberanía económica, no distribuye equitativamente la riqueza pública ni mejora las condiciones de vida de la población rural y urbana, no desarrolla armónicamente al país ni salvaguarda el equilibrio ecológico y el patrimonio cultural, no logra la continuidad ni el acrecentamiento de nuestra cultura, no incrementa la calidad de la vida ni organiza a los habitantes para satisfacer sus aspiraciones, no iguala a la mujer con el varón ni preserva el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, tampoco impide la violencia intrafamiliar, no protege ni promueve el desarrollo de los pueblos indígenas ni asegura la educación de todos durante toda la vida, no consigue la productividad económica ni fecunda la tierra o crea fuentes de trabajo, no proporciona salud ni una vivienda digna y decorosa, no distribuye equitativamente las cargas y los beneficios sociales ni hará que se eleve la convivencia social, no garantiza la independencia de los tribunales ni la plena ejecución de sus resoluciones, no disminuye la comisión de delitos ni mejora las prisiones o rehabilita al delincuente, tampoco elimina la impunidad ni merma la corrupción. Sólo la inquebrantable decisión de cumplir el

derecho, las conductas cotidianas en tal sentido de los individuos, de los grupos y de las autoridades, así como disponer de organizaciones y procedimientos administrativos capaces de ejecutar los planes, programas y acciones consecuentes, podrán garantizar el efectivo disfrute de los derechos humanos y de la seguridad pública indispensable para convivir y vivir tranquilamente, con confianza los unos en los otros, y lograr lo hasta ahora pospuesto: el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Exterminar la inseguridad pública requiere cambiar los comportamientos sociales y eliminar la confusión sobre los valores. La riqueza, sin importar su origen, es la mediada del éxito y del prestigio social. Los delincuentes se convierten en personajes por los pormenores sobre sus actos difundidos por los medios de comunicación. El consumo de estupefacientes es propiciador de la comisión de delitos para adquirirlos. Los delincuentes juveniles proliferan por la desintegración, el abandono o el consentimiento de la familia. Los lectores, oyentes o espectadores se están habituando a las informaciones cotidianas sobre casos escandalosos de corrupción. Nos estamos acostumbrando a la violencia. Las situaciones más lamentables se convierten en temas triviales de conversación. Estos y tantos otros malos ejemplos corroboran la necesidad de rescatar valores éticos y de actuar conforme a ellos.

3. Reforma del Estado

¿En qué contribuirá la reforma del Estado al mejoramiento de la seguridad pública?

El uso indiscriminado e impreciso de los términos Estado, gobierno y administración pública aun por los especialistas, tratándose de los servidores públicos y los autoproclamados políticos la confusión es mayor, conduce a pretender resolver cualquier problema mediante la reforma del primero, aun en los casos en que lo pertinente es transformar al segundo o a la tercera.

Con el nombre de reforma del Estado, afirma Rodrigo Borja, se designa “la supresión del Estado benefactor... para dar paso al *laissez faire* del liberalismo... del siglo XVIII, retocado y actualizado por las corrientes neoliberales... En efecto, comenta Sergio García Ramírez, lo que solemos llamar Reforma del Estado suele ir por el rumbo que invoca -con el dato de la experiencia- el ex presidente latinoamericano. En todo caso, por este camino ha transitado la Reforma del Estado en México, que acometimos con diligencia, ligereza y no pocas sorpresas en el curso de los últimos años, hasta rodar por la cuesta de una crisis que tiene a la mitad de los mexicanos con hambre y a la otra mitad sin sueño... El Estado social mexicano... languideció hace unos cuantos años. Alebrestados por la globalización y la modernidad, seducidos por los manuales de prosperidad económica -localizada y selectiva-, fatigados de la soberanía y hartos del nacionalismo, emprendimos nuestra propia reforma, que para muchos fue una auténtica contrarreforma. Claro está que ésta es, vista desde el ángulo de sus panegiristas, la reforma anhelada... Para que sea verdadera reforma es preciso que incorpore un cambio profundo; por ejemplo, que devuelva el sentido de justicia y equidad a la relación del poder público con los individuos y con la sociedad en general. Más de lo mismo no sería Reforma del Estado, sino hundimiento definitivo del Estado social, que mantiene a flote -con el agua al cuello- a los millones de mexicanos que todavía no se resignan a la glorificación del neoliberalismo militante y contumaz”.⁹

Para reformar al Estado debería transformarse su elemento esencial: la estructura del poder imperante. De ella depende quien decide realmente en una sociedad determinada. ¿Los habitantes, la población, con la calidad de ciudadanos son quienes efectivamente toman al menos las decisiones fundamentales en el territorio del Estado? ¿lo hacen sus representantes, el gobierno? ¿quién o quiénes dentro de él? ¿o corresponden a las fuerzas reales internas o externas? Un Estado es soberano sólo si las decisiones fundamentales se toman en su interior.

⁹ García Ramírez, Sergio. “¿De qué Reforma del Estado Hablamos?”, *Excélsior*, México, 6 de noviembre de 1997.

Un Estado es democrático sólo si las mismas las determina el pueblo y le benefician.

Destruir la dependencia exterior al alcanzar la independencia política no entraña la soberanía económica frente a otros estados o a los poderes internacionales; tampoco en el interior implica destruir los privilegios de clase, los fueros de unos cuantos siempre beneficiados, y eliminar la injusticia para la mayoría o asegurar que ésta sea la que decida. Fobaproa y las leyes penales han favorecido a los delincuentes de *cuello blanco*, pero con manos sucias; los pobres han perdido sus viviendas y carecen de los beneficios de la libertad bajo fianza de los que gozan los primeros, y aun disfrutándolos carecen de los medios para otorgarla. “Es más fácil violar la ley que respetarla si se tienen recursos económicos, coinciden alcaldes de América Latina... Además consideraron que el incremento de la delincuencia en las grandes capitales se fundamenta en la desigualdad económica” (Excélsior, 29 de julio de 1998). “En Chile, por ejemplo, un estudio sobre su región metropolitana revela que, por cada alza de un punto en el desempleo, hay un incremento del 40% en delitos contra la propiedad” (Excélsior, 17 de julio de 1999).

Parte de nuestros males proviene de la proliferación de seres humanos vergonzosamente ricos o desesperadamente pobres. Un caso difundido en 1998 lo corrobora: “Sembrar o trabajar en un plantío de marihuana o amapola produce suficiente dinero para que los tepehuanos de la Tarahumara sur llenen su troje con maíz y frijol para darle de comer a la familia medio año... 300 gramos de goma le dejan al agricultor ilegal cinco mil pesos. Diez kilos de marihuana entre mil quinientos y tres mil pesos” (La Jornada, 24 de septiembre de 1998), ingresos imposibles sembrando maíz o frijol, pero que al final únicamente enriquecen a los vendedores de bebidas alcohólicas y a los narcotraficantes.

Es infortunada la expresión pobre pero honrado. Lo es por entrañar que sólo si no se fuera honrado se podría ser rico y lo es también por implicar que la pobreza conduce necesariamente a delinquir. Pero es

afortunada al poner de relieve como causa de la proliferación de delitos a la pobreza. Ésta en su manifestación extrema se ha incrementado en un 53% durante el actual periodo presidencial, al pasar de 17 millones al iniciarse a 26 millones en 1988, cifra proporcionada por el en ese entonces secretario de Desarrollo Social (Proceso, No. 1134, 26 de julio de 1998). En total hay “40 millones de mexicanos pobres, es decir, que viven por debajo de los niveles de vida recomendables. El 20% más rico se queda con 59% del ingreso nacional y el 20% más pobre, con 4%”.¹⁰ “En el mundo doscientas veinticinco personas concentran una riqueza equivalente a la de dos mil quinientos millones de habitantes del planeta y en México una sola persona posee la de diecisiete millones de mexicanos”.¹¹

Como si hubiera sido hecha hoy, entre las *Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas*, escritas en 1851 por Luis de la Rosa, está la relativa a los *Robos, salteadores y bandidos*. Al respecto el zacatecano expresa: “Mucho escribimos sobre este mal, mucho declaramos y también lo exageramos mucho algunas veces. Pero ¿nos hemos ocupado como debíamos hacerlo en investigar profundamente las causas de esa corrupción y los medios más eficaces para atacarla radicalmente?... Luego las causas de la propensión al robo son evidentes: *la falta de educación y la escasez de medios de subsistencia*... Los excesos del juego y la ruina de las fortunas que de ellos resultaba era (durante el virreinato) una de las causas más frecuentes de que los hombres se entregasen al robo y a otros vicios... La inmoralidad de las cárceles, que como dice Revillagigedo eran escuelas de toda clase de vicios y prostitución, influía también mucho en que gran número de vagos se hiciesen salteadores de caminos. Como todas las edades y los culpables de toda especie de delitos estaban mezcladas en aquellas cárceles, sin policía ni arreglo de ninguna clase, los jóvenes iban a aprender allí el juego y otros vicios, y los hombres que sólo estaban iniciados en el arte de robar, salían de allí amaestrados con las

¹⁰ Labra M., Armando. “Pobres... ¡y qué! Cortes y Recortes”, *Excélsior*, México, 8 de abril de 1998.

¹¹ Valadés, Diego. “Independencia Limitada”, *Excélsior*, México, 14 de septiembre de 1998.

lecciones que les habían dado otros hombres en quienes el vicio estaba ya inveterado...”.

“La miseria, debe haber sido muy grande entre las clases numerosas del pueblo..., millares de hombres por necesidad y también por tentación de grandes ganancias se metían de contrabandistas... (o) se entregaban al robo como último recurso para asegurar su subsistencia...”.

“Así fue como el gobierno colonial, por una larga serie de injusticias y de errores... empobreció a las clases más numerosas de la sociedad, las obligó a buscar su subsistencia por medios ilegítimos y las puso en la necesidad de entregarse al robo, al contrabando o a la defraudación, como único recurso para salir de la indigencia”.

“Consumada la Independencia nacional en 1821, desaparecieron muchas de las causas que fomentaban la inmoralidad bajo el gobierno colonial; pero las más de ellas quedaron subsistentes y por desgracia hubo otras que después sobrevinieron... Sobre todo, quedaron arraigados, y no desaparecerán sino por esfuerzos de la policía y de la educación, la propensión al juego y a la ociosidad y tantos vicios que no son sino el resultado de la imprevisión y negligencia del gobierno colonial. Esta negligencia se hacia notar sobre todo en la inmoralidad y profundo desorden de nuestras cárceles, y este ha sido por desgracia uno de los ramos de la administración en que hemos hecho menos mejoras y adelantos...”.¹² En nuestros días la situación es muy semejante. Verbigracia, en los 23 penales de Guanajuato, informó Sebastián Barrera Acosta, director general de los Centros de Reclusión, hay una sobrepoblación de 20% (Excélsior, 13 de septiembre de 1998). La Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendó al gobernador del mismo estado “combatir el tráfico de alcaloides, abatir la sobrepoblación, separar a los internos procesados de los sentenciados, mejorar la higiene de los alimentos e iniciar investigaciones en contra del personal... en el Centro de Readaptación Social de la ciudad de Celaya” (Excélsior, 7 de junio de 1999).

¹² Rosa, Luis de la, *op.cit.* pp. 60-64.

“Otra de las principales causas de esta inmoralidad, agrega el pinense, consiste también en la miseria a que está reducida la clase proletaria, que desgraciadamente es la más numerosa... Mientras no mejore la condición de estos millares de familias, es imposible que dejen de salir de ellas también millares de hombres que se entreguen muchas veces al robo y a otros vicios, cansados ya de haber pasado una gran parte de su vida ocupados en un trabajo incesante, ímprobo, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastándoles ni aun para satisfacer las primeras necesidades de la vida, no les deja ni aun la remota esperanza de que mejore su porvenir o el de sus hijos”.¹³

“Tales son las causas radicales a que creo -concluye De la Rosa- debe atribuirse una de las más grandes calamidades de nuestro país, y conocidas estas causas, claro es que no está fuera del poder de un gobierno hacer cesar aquella calamidad o lograr que disminuya muy notablemente”.¹⁴

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, hace más de dos siglos, nos hemos conformado con establecer solemnemente determinados principios o valores, confiando en que su mera consagración jurídica los hará realidad. En ella se proclamaron como valores la libertad, la igualdad y la fraternidad. Desde entonces hasta hoy hemos constatado que es insuficiente su incorporación al texto constitucional para hacerlos imperar en la realidad. Las libertades sólo son disfrutadas por quienes gozan de las condiciones materiales para hacerlo. Igual fenómeno ocurre con la igualdad entre los seres humanos; al ser precarias las condiciones económicas y sociales para asegurarla, cada día se incrementa la desigualdad y la injusticia social. Asimismo la fraternidad es una asignatura pendiente al imponerse sobre ella el egoísmo, la especulación, el racismo, la discriminación o la ausencia de solidaridad interna e internacional.

¹³ *Ibidem.* p.7.

¹⁴ *Ibidem.* p. 64.

Para transformar las condiciones de injusticia se incorporaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los derechos sociales. Sin embargo, la crisis del Estado benefactor y el ascenso de la economía de mercado en la década anterior produjeron una tendencia abolicionista o limitativa de los derechos sociales que ha contribuido al incremento de la inseguridad pública. A su lado permanece la tendencia, iniciada en México, de conservarlos como parte del proyecto nacional y aparece una nueva para confirmarla en el ámbito mundial.

A) La tendencia neoliberal

Los derechos sociales, con fuerza todavía, son una fortaleza sitiada. Fortaleza por ser un instrumento de justicia, de seguridad, de paz y de sobrevivencia de la esperanza social. Este baluarte está asediado por la incomprensión de quienes, también beneficiados por ellos al constituir una garantía para sus inversiones, desean transferir a la sociedad su costo, al igual que el de sus pérdidas empresariales. En la reunión del grupo de los siete en Japón se propuso a los países desarrollados la reducción radical del gasto social y recortar los subsidios a desempleados. Igualmente se recomendó disminuir aún más los servicios de atención a la salud y hacer que su costo sea sufragado en su casi totalidad por quienes los requieran, sin advertir que los desheredados, particularmente en tiempos de crisis o de cambios, incrementan sus demandas de trabajo, vivienda, educación, salud, en suma, exigen la plena vigencia de los derechos humanos individuales, sociales, políticos, económicos y administrativos.

La crisis, entendida en su acepción de escasez y carestía, se ha enseñoreado de las preocupaciones actuales. Su dimensión económica ha privado sobre la social y la política; resolverla en aquel ámbito, el económico, es su fin, olvidando que la economía está al servicio del ser humano, y de sus derechos, a cuyo disfrute debe colaborar.

Desde los centros hegemónicos de las finanzas mundiales, como muestra de la internacionalización, se definen las directivas a seguir

por los gobiernos, supeditados a ellos por la deuda o la necesidad de recursos, bienes o técnicas externas. Por ejemplo, "Durante casi diez años México ha sido el alumno modelo del Banco Mundial, por seguir sus consejos en materia de política económica, a cambio ha recibido créditos subsidiados por dos mil millones de dólares anuales, más de lo concedido a cualquier otro país de ingresos medios. El Banco Mundial desempeñó un papel crucial en la decisión mexicana de unirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, la reestructuración de la deuda externa en 1989, el establecimiento de una nueva política presupuestal y la liberación del sector agrícola" (Excélsior, 23 de febrero de 1994).

Así se les ha impuesto a los países aspirantes a ingresar al primer mundo la austeridad, la desincorporación de instituciones públicas y el ajuste al gasto público, principalmente al social, con la consiguiente disminución cuantitativa y cualitativa de la calidad de vida y de las posibilidades de efectivo ejercicio de los derechos humanos, cada vez más dentro del catálogo de las buenas intenciones.

El ajuste en el gasto público ha conducido a exigencias crecientes de la población y los gobiernos a cambio sólo pueden ofrecer resultados decrecientes. Por ende, las insatisfacciones y las tensiones sociales han aumentado al igual que el descrédito de los gobiernos.

El Fondo Monetario Internacional, a la pregunta ¿qué actuaciones de política han emprendido en efecto los países para racionalizar los gastos públicos en el contexto de los programas de ajuste, apoyados por el Fondo?, respondió: "Casi en el 90% de los 78 programas estudiados... se contenían recomendaciones específicas o generales para recortar los gastos ordinarios. Aproximadamente dos tercios de ellos exigían recortes en los gastos de capital y endeudamiento neto del gobierno... Casi los dos tercios de los programas necesitaban un mejoramiento en la administración del gasto y políticas para limitar el crecimiento de subsidios y salarios... Para limitar los aumentos en salarios del gobierno, las autoridades han congelado o pospuesto los ajustes de escala salarial, manteniendo los incrementos nominales en

los salarios por debajo de la tasa de inflación, reduciendo prestaciones suplementarias (por ejemplo de vivienda) y, en varios casos, disminuyendo los salarios nominales... Las políticas para disminuir los subsidios presupuestarios han sido pues componente común de los programas de ajuste apoyados por el Fondo. A menudo, los países se han comprometido a aumentar los precios de productos específicos o de servicios básicos dentro de un período dado, estableciendo mecanismos para asegurar que las variaciones en los precios en el mercado mundial o en los tipos de cambio pasen prontamente a los productores o consumidores...; por último, en algunos programas apoyados por el Fondo, los gobiernos han cerrado empresas públicas no rentables o han buscado venderlas a compradores privados... En muchos países se han reducido los desembolsos en prestaciones complementarias por debajo del mínimo compatible con el rendimiento de la explotación”.¹⁵

La recetas del Fondo Monetario Internacional han producido un incremento en el desempleo, una reducción en el poder adquisitivo de la mayoría, un decrecimiento de los servicios públicos y una insatisfacción de las necesidades primarias, alejando el derecho al trabajo, por ejemplo 11,890 guanajuatenses han quedado sin empleo en los últimos tres meses (Excélsior, 14 de septiembre de 1998), a la protección de la salud, a una vivienda digna y decorosa, en suma, al mejoramiento en la calidad de la vida. La Constitución prescribe y el Fondo Monetario Internacional proscribe.

Así ha aumentado la pobreza de aquellos que desde antaño la sufrían y ha crecido el número de quienes han visto disminuir su nivel de vida. Al ajuste en el gasto ha seguido el ajuste en los derechos humanos.

La justificación es que se trata de una medicina amarga pero necesaria, la única para curar la crisis. Al *adelgazamiento* de la administración, no en lo que ésta tiene de exceso en personal, trámites, erogaciones, controles o normas injustificadas, sino en su capacidad de actuación

¹⁵ Heller, Peter S. “El análisis y el ajuste del gasto público en los países menos desarrollados”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 22, núm. 2. Washington, junio de 1985. p. 5.

para establecer las condiciones indispensables para el ejercicio de los derechos individuales y sociales, se sigue el debilitamiento de los derechos. La desnutrición está generalizada en los países en desarrollo y lo mismo ocurre con los efectos socioeconómicos del hambre. “Más allá de obvias consideraciones humanas, afirma Alan Berg del Banco Mundial, la desnutrición afecta la productividad y la capacidad de aprendizaje de los niños y con ello el bienestar y capacidad de ingreso de los pobres”.

Por esto, sin consideraciones humanitarias, concibe a los programas de nutrición de dicho Banco como “una inversión en la consolidación de activos productivos, -capacidad física y mental- de los pobres”, añadiendo que “por lo demás, tales programas están vinculados con las condiciones de salud, tasas de mortalidad y fecundidad”.¹⁶

En la concepción de los derechos sociales del Banco Mundial imperan los criterios económicos y técnicos sobre los humanitarios; se respetan en la medida que imperativos económicos y técnicos pongan de relieve su conveniencia para lograr *activos productivos*: un trabajador sano, descansado, nutrido, capacitado, laborando en condiciones de seguridad y disponiendo de vivienda decorosa es más productivo, por lo tanto, hay que apoyar los derechos a la protección de la salud, a la vivienda, a la capacitación o a la seguridad en el trabajo, sobre todo cuando quedan a cargo de la comunidad en lugar del empresario. Son criterios de productividad, de lucro, no de función social del capital, de solidaridad o de equidad, los propiciadores de estos derechos.

La lucha por la supervivencia de la esclavitud desapareció cuando los antiguos esclavistas -convertidos en patrones en lugar de amos- descubrieron que había menos riesgo para su inversión en *recursos humanos*, sustituyendo a los esclavos por *trabajadores*, obreros libres, a quienes adquieren por un salario, sin ocuparse de su salud, habitación, alimentación, vestido y vida, lo que sí debían hacer con el esclavo, para no perder su inversión. Adriano, en sus memorias

¹⁶ Berg, Alan. “El mejoramiento de la nutrición: la experiencia del Banco”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 22, núm.2. Washington, junio de 1985. p. 32.

escritas por Marguerite Yourcenar, ya dudaba “de que toda la filosofía de este mundo consiga suprimir la esclavitud; a lo sumo le cambiarán el nombre” e imaginaba “formas de servidumbre peores..., por más insidiosas, sea que se logre transformar a los hombres en máquinas estúpidas y satisfechas, creídas de su libertad en pleno sometimiento, sea que, suprimiendo los ocios y los placeres humanos, se fomente en ellos un gusto por el trabajo tan violento como la pasión de la guerra entre los bárbaros. A esta servidumbre del espíritu y la imaginación”, prefería Adriano, la “esclavitud de hecho”.¹⁷

Parece, en consecuencia, que mientras imperativos económicos y técnicos no vengán en auxilio de los derechos humanos, su vigencia será precaria o nula. Pero también se corre el riesgo que esos mismos imperativos impongan menguarlos cuando se consideren un freno para su realización.

Hasta hoy, en los individuos más pobres ha recaído la carga del ajuste; también en los países menos desarrollados el peso es mayor. Esta desproporción ha existido por muchos años, y cuando se habla de un nuevo orden económico, interno e internacional, se está exigiendo un ajuste, pero equitativo. Los esfuerzos humanos no han podido impedir que quienes detentan mayores bienes económicos, culturales o técnicos, se impongan a los que carecen de ellos, esto, que sucede entre los individuos, también ocurre entre las naciones.

Ajustar, entre sus significaciones, tiene la de “conformar uno su opinión, su voluntad o su gusto con el de otro”; normalmente, el débil se ajusta al fuerte. Por ello, los miembros de estas comunidades, el individuo en la nacional y los países en la internacional, deben disponer de condiciones que les permitan realizar los valores que han decidido.

No obstante, la economía y la política de las potencias hegemónicas, de los grupos de poder económico que actúan por conducto de ellas,

¹⁷ Yourcenar, Marguerite. *Memorias de Adriano*. 3ª. ed. Editorial Hermes, México, 1982. pp. 132-133.

acusan una tendencia a totalizar las relaciones internacionales. Esta mundialización del poder pugna por hacer homogéneas las demandas y soluciones en todo el planeta, para imponer pautas de producción y de consumo, modelos políticos y expresiones culturales. Por supuesto esta uniformidad, que como su nombre lo indica es unicidad en la forma, no busca favorecer los niveles de desarrollo y su disfrute por todos como condición de efectividad de los derechos humanos. Pretende únicamente que los países dominados complementen, subsidien o paguen la economía de las potencias, perpetuado así las condiciones de dominio.

El comercio internacional, organizado en función de los intereses de las potencias, tiende a que los restantes países produzcan materias primas suficientes y baratas para ellas a cambio de productos manufacturados o de franquicias para elaborar lo mismo e idéntico en todo el planeta en las condiciones impuestas por las mismas. Este intercambio desigual produce a muy corto plazo la descapitalización de los países pobres; éstos, así, son obligados a recurrir al crédito externo, a abrir sus fronteras a productos superfluos y de capitales especulativos, con lo cual se favorece la aparición de nuevas condiciones de dominio. Además los procesos de industrialización y de modernización hacen indispensable acudir en demanda de maquinaria y técnicas a los países avanzados, que las proporcionan en la medida conveniente para prolongar su hegemonía.

Los efectos más notables para los países pobres, de esta relación desigual con las potencias, son la extranjerización de su economía y cultura, el condicionamiento de las decisiones políticas y el diferimiento de las demandas sociales. De tal manera, se produce el estancamiento y aun el retroceso; los países empobrecen todavía más y se prolonga, también por factores internos, la marginación social y regional, porque el modelo económico y la fuga de recursos que impone dificultan la distribución de la riqueza producida en vastos núcleos humanos y en todas las regiones de los países.

B) La nueva tendencia

La inestable situación política mundial y los brotes de descontento surgidos en todas partes han obligado a las organizaciones internacionales y a los gobiernos a encontrar caminos para lograr un desarrollo humano generalizado. Para dicho propósito la Organización de las Naciones Unidas convocó a una Cumbre Social Mundial en 1995. La extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza, la lucha entre países pobres y ricos y la ausencia de solidaridad, son para el Club de Roma los problemas que enfrentará la humanidad en los próximos años.¹⁸

La nueva tendencia considera que, además de buenos gobiernos elegidos democráticamente, es preciso una política social dinámica e innovadora que incluya medios para la protección de grupos específicos, combatir la pobreza, no sólo la extrema, y proteger a los sectores más vulnerables e indefensos ante los aspectos adversos, al menos en el corto plazo, de las reformas económicas en curso, haciendo posible una mayor igualdad en las oportunidades. Desde antiguo los derechos sociales han contribuido a la realización de estos propósitos.

Las tendencias económicas actuales, que no han podido ser desvinculadas de la política, se están revisando. El Fondo Monetario Internacional ha reconocido que “el dinero no es todo en la vida” (El Financiero, 27 de mayo de 1993). El Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, en la cumbre reunida en Washington, destacaron que si continúa el deterioro social crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para el crecimiento económico y para la paz. Los indicadores en uso -producto nacional bruto, ingreso per cápita, balanza de pagos, etcétera- están siendo sustituidos por otros que consideran la calidad de vida y la satisfacción producida en las personas. La política social debe contribuir a la mejora de la calidad de vida de los individuos.

¹⁸ Club de Roma. *Documento Base*. Montevideo, 1991.

En el informe del Banco Mundial publicado en 1997, con el tema *El Estado en un mundo en transformación*, se exige una enérgica actuación de las instituciones en un vigorizado *Estado eficaz*, cuyas tareas son: crear un marco legal confiable, formular una política económica y financiera previsible, invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, asegurar la asistencia a los miembros más débiles de la sociedad y proteger el ambiente. Respecto a Latinoamérica considera que es urgente actuar, porque “en partes de la región, la cuestión de la propiedad de la tierra, el crimen, la violencia relacionada con las drogas, el desigual acceso a la educación y la salud, y las enormes disparidades de ingresos obstaculizan el progreso y amenazan la estabilidad”.¹⁹

La subsistencia de condiciones de desigualdad en las oportunidades y de marginación, generadoras de inseguridad en todos los órdenes, son problemas que la política social debe atacar y eliminar. Para ello las políticas sociales habrán de dejar de ser del gobernante en turno y transformarse en políticas de la nación.

C) La tendencia nacional

La soberanía y el desarrollo equitativo del país contribuyen al disfrute efectivo de los derechos sociales. Su generalización y perfeccionamiento son demandas actuales. Los acontecimientos ocurridos en Chiapas y la inseguridad incontrolable lo han puesto de manifiesto una vez más. Por ende, es preciso salvaguardar y hacer realidad los fines decididos por los mexicanos, fortaleciendo su capacidad de acción y determinación.

La historia demuestra que la mejor defensa de la soberanía, la más eficaz forma de contrarrestar y suprimir la dependencia para establecer una interdependencia equitativa entre las naciones, es el esfuerzo conjunto de los nacionales, con miras a alcanzar los objetivos

¹⁹ Kummetz, J. Pablo. “Repensar el Estado”, *Desarrollo y Cooperación*, núm.6. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Francfort, 1997.

fundamentales que han decidido libremente y a vencer las fuerzas vinculadas a intereses internos o externos que se les oponen.

Al lado de la unidad nacional, se requiere la solidaridad de los países emergentes, antes subdesarrollados o en vías de desarrollo, para enfrentar unidos la tendencia hegemónica de las naciones desarrolladas. Con ello podrán preservar su fisonomía y sus derechos nacionales.

Asegurar la independencia política, económica y cultural de los países es condición para el ejercicio de los derechos humanos. Nada importa la magnitud de los poderes que nos asedian, cuando se cuenta “con la dignidad y la soberanía de una Nación”, como dijera entre nosotros el presidente Cárdenas al expropiar las compañías petroleras. Es la voluntad digna y soberana de los pueblos la que respalda su independencia y asegura sus derechos.

Fuerzas internas o externas pueden despojarnos, pero como quería Juárez, nunca deberíamos renunciar al derecho a la reivindicación: “Malo sería dejarnos desarmar por una fuerza superior; pero sería pésimo desarmar a nuestros hijos privándolos de un buen derecho, que más valientes, más patriotas y sufridos que nosotros, lo harían valer y sabrían reivindicarlo algún día”.

En lugar de heredar esta tarea a nuestros hijos, debemos asumir la responsabilidad en el presente de construir una sociedad más justa, más igualitaria, acorde con el proyecto decidido por los mexicanos y claramente plasmado en nuestra Constitución. Así se asegurará la paz social, la seguridad pública y la nacional, el desenvolvimiento económico equitativo y la dignidad de todos los habitantes.

Para transformar las condiciones propiciadoras de la comisión de delitos y lograr la seguridad pública anhelada, es preciso instaurar un Estado de seguridad social, un Estado de Derecho justo, un Estado en que se cumplan las decisiones políticas fundamentales, entre ellas los

derechos humanos individuales y sociales, establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De no eliminarse las causas de los delitos seguirán multiplicándose los criminales, con independencia del mejoramiento de la procuración e impartición de justicia y de la disminución de la impunidad, sin duda necesarios. Desde antiguo se han propuesto y realizado reformas jurídicas para alcanzar una justicia pronta, expedita y sobre todo justa, sin obtener los resultados esperados. Los mexicanos tienen hambre y sed de justicia, afirmó Justo Sierra durante el porfiriato, ahora también tenemos sed de seguridad pública. Para saciarla debemos emprender el sendero de la justicia social. No debemos conformarnos con una democracia sin adjetivos; requerimos una democracia con objetivos. Sólo así se logrará mejorar constantemente en lo económico, social y cultural a todos los habitantes del país. La democracia no debe reducirse al voto electoral. Los ciudadanos deben decidir todos los días y no únicamente el de elecciones y asegurar que el poder se ejerza en su beneficio. Sólo así habrá seguridad pública, seguridad jurídica, seguridad nacional, gobernabilidad y confianza en las autoridades y en los demás. Sólo así pasaremos de un Estado de malestar social a uno de bienestar social. Sólo así podremos edificar un Estado de Derecho justo, un Estado de justicia individual y social.



fantasia

derechos humanos individuales y sociales, establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De no eliminarse las causas de los delitos seguirán multiplicándose los criminales, con independencia del mejoramiento de la procuración e impartición de justicia y de la disminución de la impunidad, sin duda necesarios. Desde antiguo se han propuesto y realizado reformas jurídicas para alcanzar una justicia pronta, expedita y sobre todo justa, sin obtener los resultados esperados. Los mexicanos tienen hambre y sed de justicia, afirmó Justo Sierra durante el porfiriato, ahora también tenemos sed de seguridad pública. Para saciarla debemos emprender el sendero de la justicia social. No debemos conformarnos con una democracia sin adjetivos; requerimos una democracia con objetivos. Sólo así se logrará mejorar constantemente en lo económico, social y cultural a todos los habitantes del país. La democracia no debe reducirse al voto electoral. Los ciudadanos deben decidir todos los días y no únicamente el de elecciones y asegurar que el poder se ejerza en su beneficio. Sólo así habrá seguridad pública, seguridad jurídica, seguridad nacional, gobernabilidad y confianza en las autoridades y en los demás. Sólo así pasaremos de un Estado de malestar social a uno de bienestar social. Sólo así podremos edificar un Estado de Derecho justo, un Estado de justicia individual y social.

RETOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Alfonso González Mateos**

1. El Estado y la Nueva Administración Pública ¹

Tomando como parteaguas el Estado, la Gobernabilidad Democrática y la Gestión Pública, describiremos los retos sociales y políticos que implican el desarrollo y la implantación de la Nueva Administración Pública.

El Estado nace como respuesta a la necesidad del hombre de ordenarse. El Estado es el medio por el que la sociedad se organiza. El objetivo del Estado es preservar la vida del hombre en sociedad.

Para la preservación de los individuos el Estado tiene una estructura, que ayuda a la sociedad a conservar la convivencia de los hombres.

La administración pública debe ser el instrumento del Estado para obtener el apoyo de la sociedad y la credibilidad en los diferentes procesos que se realicen.

De la administración pública depende parte de la legitimidad del Estado. La administración pública al llevar a cabo acciones de gobierno, causa confianza o desconfianza en el Estado.

* Candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha desempeñado diversos cargos en la Administración Pública Federal; autor de numerosos artículos publicados en México; catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Anáhuac; actualmente es Director General de Planeación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997. pp. 89-116.

La administración pública nace con la asociación de individuos por lo tanto implica acción social.

El Estado se da como respuesta a las demandas del hombre y para satisfacerlas ha sufrido transformaciones: de un Estado tradicional a un Estado de Derecho, de un Estado Moderno a un Estado Social.

Para cumplir con el carácter social del Estado, se necesita un gobierno plenamente democrático y para llevar a cabo éste, una Nueva Administración Pública.

Esta Nueva Administración Pública, trae implícito el incorporar las demandas sociales a la agenda de gobierno; tomarlas en su exacta dimensión para considerarlas en la hechura de las políticas públicas o planeación estratégica; implementarlas a través de instituciones con credibilidad; y realizar una evaluación integral para corroborar el cumplimiento de dichas demandas sociales.

La administración pública de este modo, debe ser una vía de comunicación entre la sociedad y el Estado, para que las demandas se solucionen con la participación de ambos.

2. La Nueva Administración Pública

La Nueva Administración Pública implica el desarrollo de diez campos de estudio:

- 2.1 El espacio de lo público, de donde emanen las nuevas demandas sociales y los asuntos públicos.²

² Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. Colección Temas de la Democracia. México, Instituto Federal Electoral, 1997. pp. 15-57.

- 2.2 La ciudadanía, es decir la participación de ésta; cómo captar sus querencias para considerarlas en la agenda de gobierno y en la hechura de las políticas públicas.³
- 2.3 Los grupos sociales, cómo hacer coexistir contrarios, cómo lograr corresponsabilidad, cómo hacer consensos y con esto lograr gobernabilidad.⁴
- 2.4 Las políticas públicas, instrumento de toma de decisiones a priori, de planeación estratégica; sus diseñadores y hacedores deben de considerar las querencias de la ciudadanía, e incorporar las ideas consensuadas con grupos sociales. Sólo de esta manera las políticas públicas lograrán la confianza en la administración pública y por ende en el Estado.⁵
- 2.5 Las relaciones con el parlamento, es un campo donde se debe desarrollar la venta de las ideas del ejecutivo, de sus políticas para poder implementarlas. Este cabildeo es necesario crearlo y fomentarlo de tal manera que no se frenen las acciones de gobierno, y será con argumentación que las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, agilicen el cumplimiento de las demandas sociales.⁶
- 2.6 Las instituciones, son el instrumento materializador de las políticas públicas o planeación estratégica y son las encargadas de llevar a cabo esas decisiones tomadas a priori. Para lograr lo anterior es necesario que tengan credibilidad social.⁷

³ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pp. 23-48.

⁴ Drucker, Peter. *Las nuevas realidades*. México, Hermes, 1992. pp. 118-149.

⁵ Lindblom, Charles. "La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué", en *Revista de Gestión y Política Pública* Vol. III, No. 2. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994. pp. 253-293.

⁶ Medellín Torres, Pedro. "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", en *Revista de Administración Pública* No. 91. México, INAP, 1996. pp. 89-138

⁷ Merino, Mauricio. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en *Revista de Administración Pública*. *Op.cit.* pp. 5-14.

- 2.7 La institucionalidad, es la capacidad de gobierno y ésta se basa en la dirección pública o gubernamental, que se materializa en la toma de decisiones y el mando de hombres, para cumplir con las políticas públicas o planeación estratégica y de esta manera satisfacer las demandas sociales.⁸
- 2.8 La evaluación integral, es necesaria para corroborar el cumplimiento de demandas sociales. Consta de evaluaciones externas e interna. Las externas son la evaluación ciudadana y la evaluación de grupos sociales. Y la interna es la evaluación del desempeño del servidor público.⁹
- 2.9 La confirmación o corrección de acciones, es el ratificar o modificar las políticas públicas o planeación estratégica, con el objeto de cumplir cabalmente con el proceso de satisfacción de demandas de la sociedad.¹⁰
- 2.10 El servicio civil de carrera, servicio profesional de carrera o servicio público profesionalizado, es un campo fundamental en la Nueva Administración Pública, ya que es la base para la construcción de la misma.¹¹

El servicio civil de carrera tiene por objeto el desarrollo institucional, que implica tanto el desarrollo de las organizaciones como el de los individuos.

El desarrollo de los individuos, implica que tengan los mismos un plan de vida; una carrera profesional; una capacitación técnica; una

⁸ Shand, David. "La nueva gestión pública: retos y temas en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 77-88.

⁹ Monnier, Erick. "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 173-196.

¹⁰ Ortega, Luis. "El reto dogmático del principio de eficacia", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 197-206.

¹¹ Dror, Yehezkel. "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 51-76.

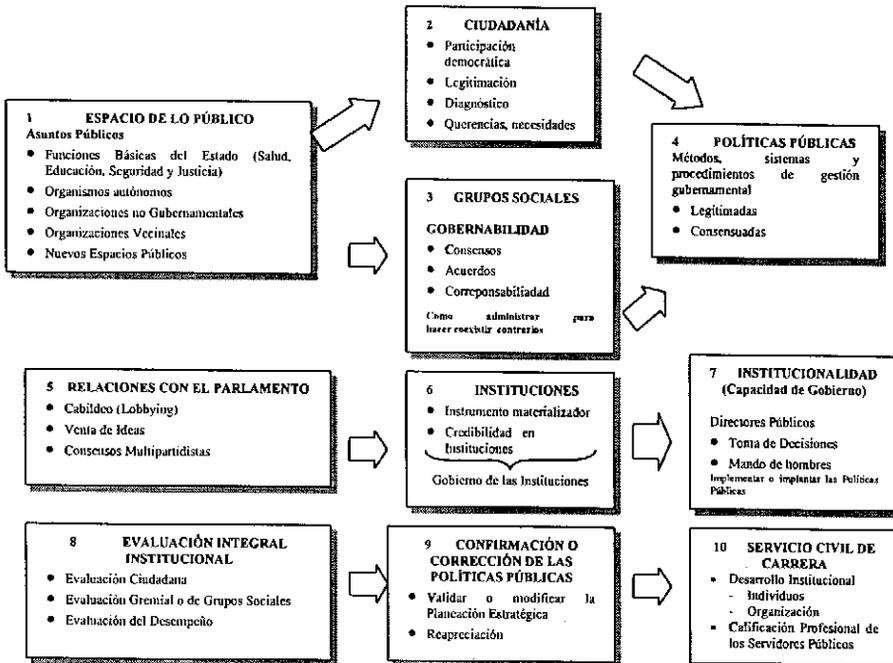
aplicación práctica de sus conocimientos especializados y unas contraprestaciones y retiro dignos.

El desarrollo de las organizaciones, implica: el allegarse de los recursos humanos especializados necesarios para cumplir con funciones o atribuciones; que estos recursos humanos desarrollen las metodologías especializadas necesarias; y que la carrera de dichos recursos humanos especializados proporcione con su permanencia y resultados en la organización, la continuidad de los programas institucionales.

Con el desarrollo de los individuos y el de las organizaciones se da el desarrollo institucional, objeto del servicio civil de carrera, que es la base para la creación de la Nueva Administración Pública, dentro de un gobierno democrático y un Estado que se transforma para responder a las demandas sociales.

PROPUESTA DE MODELO SOBRE LOS CAMPOS DE ESTUDIO DE UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VA A GOBERNAR LA INCERTIDUMBRE



3. Los campos de estudio de la Nueva Administración Pública dentro de las etapas de funcionamiento del Gobierno

Dentro de la conformación de la agenda de gobierno, la hechura de las políticas públicas, su implementación y su evaluación, ¿Cómo se insertan los campos de la Nueva Administración Pública descrita?

3.1 Agenda de Gobierno

En la agenda de gobierno se tendrán que considerar los asuntos públicos que emanen dentro del nuevo espacio de lo público, es decir incluir todos los conceptos que impliquen esta nueva concepción.

También se deben incluir las demandas sociales del campo de la ciudadanía, y del campo de los grupos sociales.

La agenda de gobierno por tanto, tendrá que incluir el *para qué o por qué* de la Nueva Administración Pública, quién se va a hacer cargo de qué parte de los asuntos públicos.

La agenda de gobierno incluirá el *qué* de esta Nueva Administración Pública, es decir el diagnóstico interno de la ciudadanía, y el análisis externo de los grupos sociales, y a través de ambos, el desarrollo estratégico.¹²

3.2 Hechura de Políticas Públicas

En la hechura de políticas públicas, se tienen que considerar las demandas sociales emanadas de los campos del espacio de lo público,

¹² Paramio, Ludolfo. "La sociedad desconfiada: incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro", en *Política y Ciencia Política: Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Federal Electoral y Universidad Autónoma Metropolitana, 1997. pp. 79-96.

de la ciudadanía y de los grupos sociales. Su campo dentro de la Nueva Administración Pública, es el de políticas públicas o planeación estratégica.¹³

Dentro de esta hechura de políticas públicas, se deben incluir los métodos, sistemas y procedimientos de gestión gubernamental para elaborar una planeación estratégica legitimada y consensuada, que se plasme como resultado en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas nacionales y los programas operativos.

La hechura de las políticas públicas por lo tanto es el desarrollo del *cómo* de la Nueva Administración Pública.

3.2.1 Consideración del campo de las relaciones con el parlamento

Este campo de la Nueva Administración Pública se incrusta en dos etapas del funcionamiento del gobierno: en la agenda de gobierno y en la hechura de las políticas públicas.

En la agenda de gobierno, porque es básica la participación del parlamento en la conformación de la agenda del ejecutivo. De tal manera que se discutan mediante argumentaciones y contraargumentaciones la inclusión de demandas sociales.

En la hechura de las políticas públicas, porque para lograr una verdadera política pública ésta debe ser legitimada y consensuada por todos en la sociedad, y los representantes de éstos es el parlamento.

Las relaciones con el parlamento es el campo de *venta de ideas* de la Nueva Administración Pública.¹⁴

¹³ Subirats, Joan. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Revista de Gestión y Política Pública* Vol. IV, No. 1. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995. pp. 5-24.

¹⁴ Bullinger, Martín. "La administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 139-172.

3.3 Implementación

En la implementación se tiene que considerar el campo de las instituciones de la Nueva Administración Pública, es decir el instrumento materializador de las políticas públicas.

Es a través del gobierno de las instituciones, que estas mismas logren la credibilidad de la sociedad en esta Nueva Administración Pública y en la transformación del Estado.

Las instituciones son el campo donde se estudia el *cuándo* y el *cuanto* de la Nueva Administración Pública.¹⁵

Otro campo dentro de la implementación, es la institucionalidad, que es la capacidad de gobierno, la dirección pública o gubernamental. Es decir, el *por donde* de la Nueva Administración Pública, la toma de decisiones y el mando de hombres para implementar e implantar las políticas públicas o planeación estratégica.

3.4 Evaluación

La evaluación del funcionamiento del gobierno comprende los campos de la evaluación integral institucional y el de confirmación o corrección de acciones.

La evaluación debe ser integral y de esta manera considerar a la ciudadanía, los grupos sociales y los servidores públicos.

Las evaluaciones externas deben ser hechas por la ciudadanía y los grupos sociales, de tal manera que tengan la oportunidad de corroborar y retroalimentar los resultados de las políticas públicas, y con esto crear credibilidad en las acciones del gobierno.

¹⁵ Aguilar Villanuéva, Luis F. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", en *Revista de Administración Pública. Op. cit.* pp. 29-59.

La evaluación interna debe enfocarse al desempeño, es decir, a los servidores públicos, a su productividad y desempeño laboral.

Esta evaluación integral institucional es el *control - coordinación* de esta Nueva Administración Pública, es decir, la *medición – valoración* de la actuación.¹⁶

Dentro de la evaluación, la confirmación o corrección de acciones, permite validar o modificar la planeación estratégica o políticas públicas. Este campo es la *retroalimentación* o *reapreciación* de la Nueva Administración Pública.

3.5 Servicio Civil de Carrera

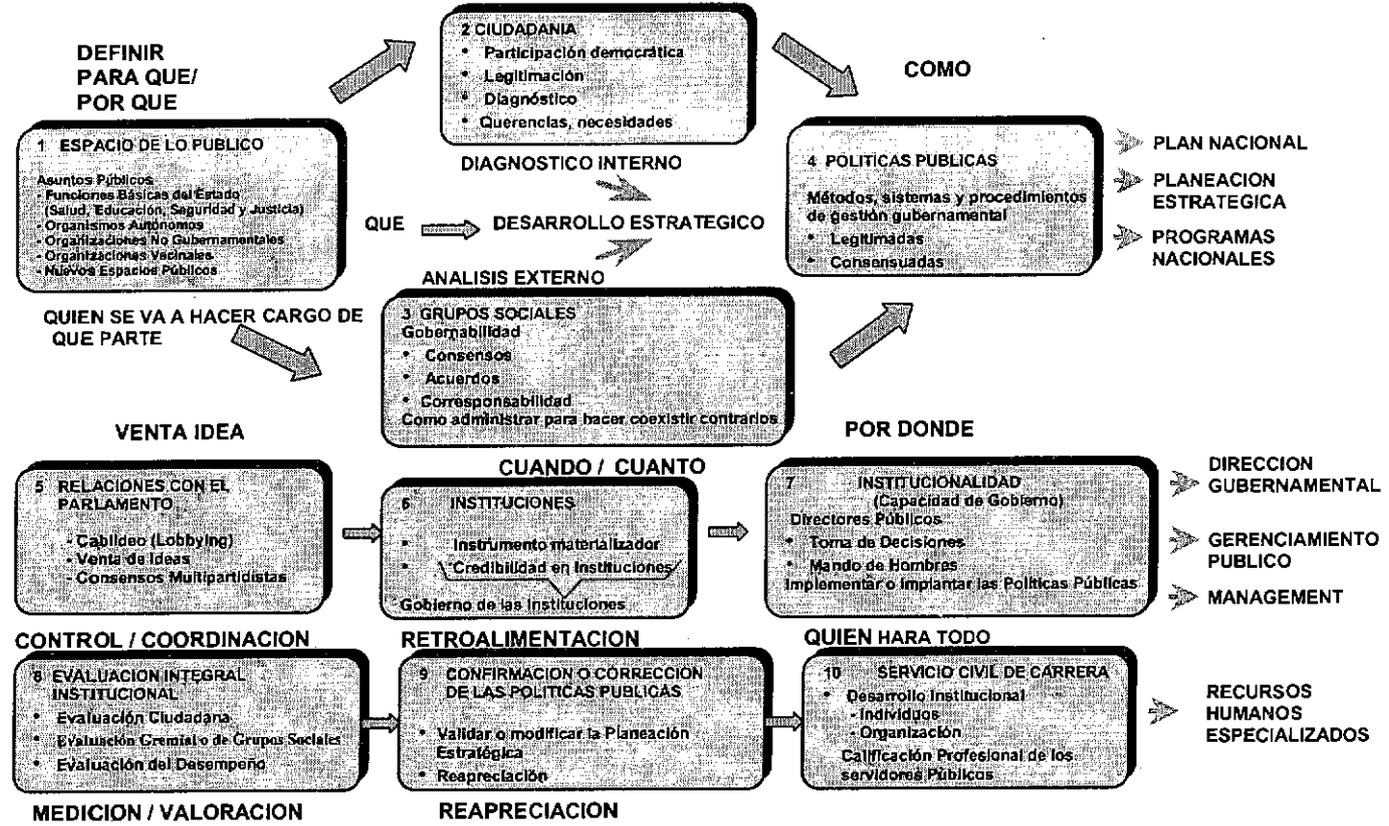
Este campo de la Nueva Administración Pública se incluye en las 4 etapas del funcionamiento del gobierno: agenda de gobierno, hechura de políticas públicas, implementación y evaluación; ya que es el *quien hará todo* en esta nueva concepción de la administración pública.

Es decir, para desarrollar estos campos de la Nueva Administración Pública se necesita calificación profesional y por tanto recursos humanos especializados producto de un desarrollo institucional que es el objeto del Servicio Civil de Carrera, a través del desarrollo de los individuos y las organizaciones.

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en Revista de *Control Gubernamental*. Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1995. pp. 1-34.

PROPUESTA DE MODELO SOBRE LOS CAMPOS DE ESTUDIO DE UNA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA Y GOBIERNO

LA ADMINISTRACION PUBLICA VA A GOBERNAR LA INCERTIDUMBRE



4. Aspectos socio-políticos a considerar para la implementación de la Nueva Administración Pública

Dentro de los aspectos socio-políticos a nivel general, está la tarea de los administradores públicos en dos vertientes, la teórica y la práctica.

En la teórica está el reto de los investigadores, en el desarrollo de modelos, métodos, sistemas y procedimientos de gestión gubernamental.

En la práctica, los directores públicos tienen el reto de implementar e implantar dichos modelos, métodos, sistemas y procedimientos de gestión gubernamental para materializar la Nueva Administración Pública.

4.1 Espacio de lo público

En la parte teórica, el reto es definir perfectamente sus conceptos. En la práctica, plasmar dichos conceptos en la realidad.

Toca a la sociedad organizarse en distintos grupos, para exigir al Estado, a través de la administración pública, la concepción e implantación de este espacio de lo público.

4.2 Ciudadanía ¹⁷

En la parte teórica, diseñar los modelos de participación ciudadana. En la parte práctica, implantar dichos modelos de participación ciudadana, así como impulsar, promover y publicitar dicha participación.

¹⁷ De León, Peter. "La democratización de las ciencias de políticas", en Revista de *Gestión y Política Pública* Vol. III, No. 1. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996. pp. 5-19.

La ciudadanía debe ser participativa, de tal manera que sus querencias y necesidades lleguen al gobierno, y puedan ser materializadas por la Nueva Administración Pública.

Lo importante es que la ciudadanía sea escuchada por el Estado. El canal será esta Nueva Administración Pública, para que a través de sus sistemas de participación, logre confianza en la ciudadanía de que sus demandas sociales serán atendidas.

4.3 Grupos Sociales

En la parte teórica se deben desarrollar los métodos que permitan la corresponsabilidad de los grupos sociales.¹⁸

En la práctica aparte de la implementación de métodos, es necesario fomentar consensos y la coexistencia de contrarios, pasar de políticas unilaterales a verdaderas políticas públicas consensuadas.

Los grupos sociales tienen el reto de ser genuinos organismos intermedios que provoquen que la Nueva Administración Pública plasme en las políticas públicas, los asuntos y demandas de los diferentes gremios a favor del bien común.

4.4 Políticas Públicas

Los hacedores de las políticas públicas tienen el reto de captar las demandas sociales a través de diagnósticos internos de la ciudadanía, y de análisis externos de grupos sociales.

Con ambos, los hacedores de las políticas públicas realizarán un desarrollo estratégico que será la base de los programas nacionales, sectoriales y operativos.

¹⁸ Dahl, Robert. *La poliarquía*. Madrid, Tecnos, 1990. pp. 13-42.

4.5 Relaciones con el Parlamento

Para no frenar las acciones sociales, ambos: ejecutivo y parlamento tienen que desarrollar e implantar métodos, sistemas y procedimientos que permitan fluir argumentaciones y contraargumentaciones, pero que al final incluyan un resultado respetado en un cierto período de tiempo. Incluyendo posibles arbitrajes cuya decisión sea acatada por ambos -ejecutivo y parlamento- para las acciones de gobierno en favor de demandas sociales.

4.6 Instituciones

Como instrumento materializador de la Nueva Administración Pública, las instituciones tienen el reto de satisfacer las demandas sociales con resultados.

Dichos resultados se darán a través de la conversión de los recursos y de la organización de las instituciones.

Sólo de esta manera -con resultados- se logrará credibilidad en las instituciones y por ende en la Nueva Administración Pública y en la transformación del Estado.

4.7 Institucionalidad

El reto es de los directores públicos, que mediante una toma de decisiones adecuada y un mando de hombres con orientación y motivación a lograr los resultados, se satisfagan las demandas de la ciudadanía y los grupos sociales.

Además de lo anterior, los directores públicos deberán fomentar la creatividad, para contribuir al engrandecimiento, crecimiento y desarrollo del país.

4.8 Evaluación Integral Institucional ¹⁹

En la parte teórica, se tendrán que desarrollar los sistemas de evaluación ciudadana, de grupos sociales y de desempeño de servidores públicos.

En la parte práctica se deberán aterrizar dichos sistemas, con el objeto de concretar la credibilidad en las instituciones, ya que solamente al corroborar la misma ciudadanía y los grupos sociales, los resultados de las políticas públicas que fueron legitimadas y consensuadas por ellos, es como se logrará transparencia en el Gobierno, la administración pública y el Estado.

La evaluación del desempeño del servidor público también es fundamental para fomentar resultados y ésta se debe dar en productividad, indicadores de desempeño laboral, e indicadores de aplicación de nueva tecnología y capacitación.

4.9 Corrección o Confirmación de Políticas Públicas

Se deben desarrollar sistemas de retroalimentación o reapreciación, que permitan cerrar el ciclo de un sistema sensor, el cual detecte desviaciones, nuevas necesidades o cambio de actuaciones.

Aquí se debe actuar en forma expedita para confirmar o corregir la planeación estratégica o directamente en el instrumento materializador, las instituciones.²⁰

¹⁹ Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de las políticas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en Revista de *Gestión y Política Pública*. *Op. cit.* pp. 47-118.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Barry B. Levine (comp.), *El desafío neoliberal*. México, Norma, 1994. pp. 193-221.

4.10 Servicio Civil de Carrera ²¹

Se debe diseñar un modelo global a nivel administración pública y derivado de éste, modelos específicos para organismos especializados.

Se debe implementar cada submodelo en forma particular dando un efectivo seguimiento con base en resultados.

Se debe tener voluntad política, disciplina, prudencia, justicia, fortaleza y templanza para lograr tener la calificación profesional necesaria en los recursos humanos.

Con estos recursos humanos especializados será como las instituciones obtendrán sus metodologías específicas, y con la conversión de sus recursos y su organización, materializarán las políticas públicas, satisfaciendo con ello las demandas sociales.

5. Conclusiones y Perspectivas

Mediante el desarrollo de los campos de la Nueva Administración Pública (espacio de lo público, ciudadanía, grupos sociales, políticas públicas, relaciones con el parlamento, instituciones, institucionalidad o dirección pública, evaluación integral institucional, corrección o confirmación de las políticas públicas y servicio civil de carrera); de la inclusión de los mismos en las etapas del funcionamiento del gobierno (agenda de gobierno, hechura de las políticas públicas, implementación y evaluación); de la realización de acciones en el campo teórico y práctico de los administradores públicos; de la participación ciudadana y grupos sociales; es como la Nueva Administración Pública será una realidad.

²¹ Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en Revista de *Gestión y Política Pública* Vol. II, No. 1. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993. pp. 35-58.

Con esto, la sociedad tendrá una comunicación con el Estado. Mediante esta comunicación se captarán demandas sociales, se plasmarán en políticas públicas, las cuales quedarán legitimadas y consensuadas. Se transformarán por instituciones con credibilidad basada en resultados. Todo lo anterior con la capacidad de gobierno, de su institucionalidad o dirección pública. Lo cual se evaluará y retroalimentará integralmente para lograr transparencia. Asimismo, dichas acciones, se llevarán a cabo con personal con calificación profesional.

De esta manera la sociedad tendrá una Nueva Administración Pública que responda a la transformación del Estado Moderno en un Estado Social.



Estampa Mexicana



Cascada de aromas y sabores

ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y RELACIÓN GOBIERNO- SOCIEDAD

*Tomás Ruiz Pérez**

1. Marco jurídico de la administración pública local en México

En la actualidad, el marco jurídico de la administración pública local en México se caracteriza por la existencia de una multiplicidad de ordenamientos de carácter substantivo y adjetivo, que dificultan su aplicación y cumplimiento tanto por parte de los servidores públicos como de la ciudadanía, dada la complejidad, rigidez y falta de sistematización de sus normas. La proliferación de leyes administrativas obstaculiza la buena relación que debe existir entre la administración pública local y los ciudadanos.

En tal sentido, para la implantación de una reforma institucional, es necesario codificar, sistematizar y simplificar las leyes administrativas de las entidades federativas y municipios, a efecto de que regulen adecuadamente la organización y funcionamiento de las entidades públicas, consagren los elementos del acto administrativo, establezcan un procedimiento administrativo ágil y sencillo, mejoren los medios de defensa de los particulares y en general fortalezcan la relación entre la administración pública y los particulares.

En el Estado de México se han iniciado diversas acciones tendentes a vigorizar el marco jurídico administrativo, a través de la codificación de las normas del procedimiento y proceso administrativo, la

* Cuenta con estudios de Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México; tiene una amplia trayectoria en la Administración Pública del Estado de México; fue Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México; actualmente es Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México.

codificación de las disposiciones financieras y la modernización de los preceptos de la mayoría de los demás ordenamientos. Falta por codificar las normas administrativas sustantivas, así como continuar con la sistematización del régimen jurídico vigente.

2. Régimen normativo de la administración pública del Estado de México

En esta entidad federativa se encuentran vigentes 79 leyes, de las cuáles aproximadamente 70 integran el marco legal de la administración pública local, correspondiendo 48 a la administración pública centralizada y 22 a la administración pública paraestatal. Los otros 9 ordenamientos se refieren a las materias judicial, legislativa, electoral, civil y penal.

No obstante los esfuerzos de codificación administrativa que se han efectuado en el Estado, representados fundamentalmente por el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad y el Código Financiero del Estado de México y Municipios, de los que se hará referencia más adelante, aún son muchas las leyes que forman el régimen jurídico de la administración pública local, lo que hace necesario intensificar los trabajos de codificación, sistematización y simplificación de dicha normatividad, en beneficio no sólo del gobierno sino también de los gobernados.

Por ejemplo, respecto a la administración pública estatal, sería pertinente la existencia de un ordenamiento único que regule la estructura y operación de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración pública paraestatal. El cuerpo legal comprendería las actuales disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la entidad y algunas leyes de organismos descentralizados.

En el mismo sentido, en apartados posteriores se hace alusión al requerimiento de codificar las normas administrativas de naturaleza substantiva, a través de la expedición de un Código Administrativo de la entidad.

Una vez que se lleve a cabo la revisión de toda la legislación del Estado de México, lo deseable sería que se integrara por aproximadamente 20 ordenamientos, lo que fortalecería la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

3. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado se publicó en la Gaceta del Gobierno local de 7 de febrero de 1997, para entrar en vigor el día 9 de marzo del propio año, que no solamente moderniza el marco jurídico del procedimiento y proceso administrativo, sino que consolida la posición de vanguardia que en esta materia tiene la entidad a nivel nacional, dado que es la única que ha codificado la legislación administrativa adjetiva. El ordenamiento consta de tres títulos, de los que destacan las particularidades que se mencionan a continuación:

Al contemplar el Código las disposiciones sobre promociones, actuaciones, notificaciones, plazos, pruebas y otras formalidades, elimina la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado a la materia administrativa.

Otra gran aportación del ordenamiento se encuentra en la responsabilidad patrimonial directa de la administración pública estatal y municipal, en los supuestos en que se causen daños y perjuicios a los particulares, por la actuación irregular de los servidores públicos.

Sobresale también el establecimiento de la resolución *afirmativa ficta*, por virtud de la cual el silencio de las autoridades administrativas competentes, en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la exhibición de la petición, se convierte legalmente en una decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

Con la regulación del recurso administrativo de inconformidad, se unifican los recursos administrativos que contemplaban 23 leyes locales, 122 bandos municipales y muchos otros reglamentos estatales y municipales, lo que facilita la defensa de los particulares ante las propias autoridades administrativas.

Una gran innovación más consiste en la desconcentración de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el Valle Cuautitlán-Texcoco, con lo que se convierte, a nivel nacional, en la única institución local que tiene desconcentrada la segunda instancia de la justicia administrativa.

Por otro lado, el cuerpo legal fortalece ampliamente la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al facultarlo para conocer de los juicios que se intenten en contra de los actos relacionados con la afirmativa ficta, los actos de las autoridades de hecho y las disposiciones de carácter general que emitan las autoridades administrativas.

Asimismo, el Código realiza una gran simplificación del proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al agilizar los trámites para la presentación de la demanda, contestación de demanda, decisión de cuestiones previas, desahogo de la audiencia y dictado de la sentencia correspondiente.

De conformidad con lo apuntado, es recomendable que las demás entidades federativas expidan su Código de Procedimientos Administrativos, de manera similar al del Estado de México, en beneficio del derecho de defensa de sus ciudadanos.

4. Código Financiero del Estado de México y Municipios

El Código Financiero del Estado de México y Municipios se publicó en la Gaceta del Gobierno estatal de 9 de marzo de 1999, entrando en vigor el 8 de abril del propio año, el cual sistematiza y simplifica el contenido de 11 ordenamientos financieros que existían antes de su vigencia. Se trata pues de un segundo esfuerzo importante en la codificación del marco jurídico de la administración pública local. El ordenamiento está dividido en doce títulos, de los que se hace una breve referencia.

El título primero está dedicado a las disposiciones preliminares, como son el objeto del Código, su naturaleza sustantiva y las autoridades facultadas para su interpretación.

Los principios generales de carácter fiscal, que anteriormente se plasmaban en los Códigos Fiscales Estatal y Municipal, se reproducen en el título segundo.

El título tercero contiene las normas sobre los impuestos y derechos de naturaleza estatal, que formaban parte de la abrogada Ley de Hacienda del Estado.

La regulación de los elementos de los impuestos y derechos municipales se realiza en el título cuarto, de manera similar a como se hacía en la Ley de Hacienda Municipal.

El título quinto está dedicado a la normatividad del catastro, al haberse quedado sin vigencia la Ley de Catastro de la entidad.

Las aportaciones de mejoras de índole estatal y municipal se norman en el título sexto, en substitución de la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado.

En el título séptimo se comprenden las normas reguladoras de la coordinación hacendaria entre la Federación, Estado y Municipios, en idéntica forma a la anterior Ley de Coordinación Fiscal de la entidad.

Al abrogarse las Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal, el título octavo simplifica las disposiciones sobre la deuda pública de ambos niveles de gobierno.

Los lineamientos sobre planeación y presupuesto de egresos, que anteriormente se regulaban en la Ley de Planeación de la entidad y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, dan contenido al título noveno del Código.

Se incluyen en el título décimo las normas sobre los servicios de tesorería, llenándose así una gran laguna que existía en la legislación financiera de la entidad.

De igual manera, el título décimo primero está reservado a las nuevas disposiciones sobre contabilidad y cuenta pública.

El título décimo segundo alude a los preceptos sobre infracciones y sanciones, que con anterioridad se plasmaban en los Códigos Fiscales Estatal y Municipal.

En este aspecto, es igualmente pertinente la sugerencia para que los otros estados de la República emitan su Código Financiero Estatal y Municipal, lo que robustecerá los derechos de sus contribuyentes.

5. Necesidad de expedición del Código Administrativo del Estado de México

Lo realizado en los renglones procedimental administrativo y financiero de la entidad deberá proyectarse en el ámbito sustantivo de la normatividad administrativa, codificando su diversidad de disposiciones, que actualmente dan contenido a un número cercano a

40 ordenamientos, los cuales quedarían abrogados, para dar lugar a un Código Administrativo del Estado de México.

El propósito de la aludida codificación administrativa no consiste en la compilación de los citados ordenamientos, sino en la sistematización, simplificación y modernización de sus normas, lo que permitiría una gran vigorización en las relaciones entre la administración pública y los gobernados.

Así, en esa codificación se comprenderían todas las disposiciones relacionadas con los principios comunes a la administración pública, los elementos y ejecución del acto administrativo, cada uno de los renglones específicos de la materia y el régimen disciplinario.

Desde luego, también en cada una de las entidades federativas se requiere expedir el Código Administrativo correspondiente.

6. Fortalecimiento de la Justicia Administrativa en el Estado de México

Indudablemente que el fortalecimiento de los órganos de justicia administrativa, en este caso relacionado al Estado de México, coadyuva a mejorar la relación entre la administración pública y la ciudadanía, por lo que es conveniente robustecer las acciones gubernamentales hacia esa dirección. A tales acciones pertenecen las que siguen:

Se considera necesaria la creación de otras cinco Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, preferentemente en las cabeceras municipales de Toluca, Atlacomulco, Tejupilco, Cuautitlán Izcalli y Chalco, para ampliar la desconcentración del servicio de impartición de justicia administrativa en los lugares que se requiere.

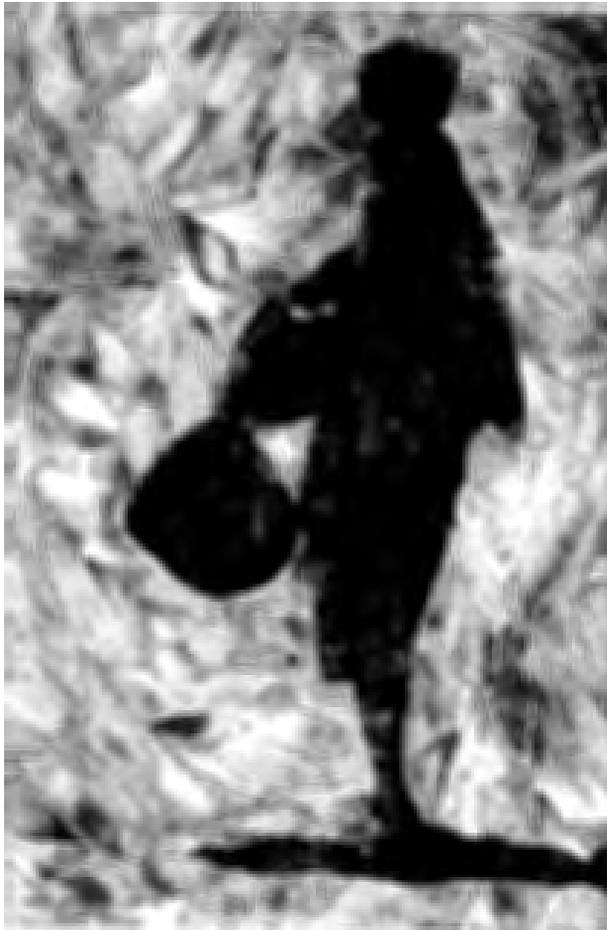
Resulta pertinente el establecimiento de oficinas de asesores comisionados en las principales cabeceras municipales en donde no se

ubicar Salas Regionales del citado Tribunal, primordialmente en Jilotepec, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Zumpango, Texcoco, Amecameca y Nicolás Romero, para proporcionar en dichos lugares asesoría jurídica gratuita a los particulares.

Es también factible realizar las adecuaciones legales procedentes, para que la carrera jurisdiccional comprenda a los Magistrados del indicado Tribunal, lo que fortalecería la impartición de la justicia administrativa.

Es necesario que se dote a las Salas del mismo Tribunal, en forma suficiente, de personal jurídico y administrativo, computadoras, automóviles, libros, mobiliario y demás recursos materiales que requieren para la adecuada prestación del servicio de administración de justicia administrativa.

Al margen de lo anterior, es de considerarse que en las otras entidades federativas también resulta necesario el fortalecimiento de la justicia administrativa local.



Remembranza campesina



Arcoiris maternal

PROFESIONALIZACIÓN Y SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

*Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra**

La formación de los servidores públicos, ha sido un tema vigente y permanente en la agenda de la administración pública mexicana y se han formulado diferentes políticas que incluso se han concretado en órganos y programas específicos para su atención. No obstante, no ha sido posible, hasta ahora, su articulación integral en un servicio profesional de carrera para toda la administración. Hoy día el tema ha cobrado una preponderante atención no sólo por las instancias gubernamentales sino por los propios servidores públicos y la sociedad, ya que la reforma del Estado no puede descuidar a uno de sus principales protagonistas en esta nueva era de mayor democratización y por ende de pluralidad: sus servidores, quienes son la cara del gobierno frente a los ciudadanos.

El supuesto es que sólo en la medida en que tengamos un régimen de servicio público profesional, será posible mejorar la acción de gobierno y obtener una mayor certidumbre y credibilidad del ciudadano en el ejercicio de la función pública. De aquí la importancia del tema del que a continuación trataremos de presentar su situación actual.

* Licenciada en Administración Pública, con estudios concluidos de Maestría en la misma disciplina, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; ha desempeñado diversos cargos en el Gobierno del Estado de México; coautora de varios libros y autora de artículos y ensayos publicados en revistas especializadas; actualmente es Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público en el Instituto Nacional de Administración Pública.

1. Estructura y funciones del actual sistema de servicio público

El régimen de servicio público en México se inscribe en las características propias de un gobierno constituido en una “República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación”... establecido según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 40 y 41 Constitucionales) en el que coexisten ámbitos gubernamentales diferenciados: el federal y estatal y como parte del régimen interior y base de la división territorial de los estados, el municipal (Art. 115 Constitucional).

La misma Constitución en su Artículo 123 contempla los principios fundamentales que garantizan los derechos de los trabajadores en dos apartados, siendo el “B” en el que se contemplan las relaciones del Estado con sus servidores públicos.

El Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional se encuentra reglamentado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que es obligatoria para los titulares de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los trabajadores a su servicio, así como para el Gobierno del Distrito Federal y algunas entidades del Sector Paraestatal que se detallan en su Artículo 1º. En este Apartado se estipula la fijación de salarios limitada por los presupuestos de egresos; derecho de ascenso regulado por un sistema escalafonario; despidos sólo por causas justificadas; derecho de huelga; derecho de jubilación; obligación del Estado de organizar escuelas de administración pública; respeto a las leyes aplicables a militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior mexicano, así como la protección al salario y beneficios sociales de los trabajadores de confianza.

En tanto que México tiene, como ya dijimos, un régimen federal, el Artículo 116 Constitucional estipula en su Fracc. IV que “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán

por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 Constitucional”, ya referido.

La LFTSE regula en general los siguientes aspectos aplicables sólo a los denominados trabajadores de base: Nombramiento, jornada de trabajo, descansos y vacaciones, ascensos, inamovilidad, escalafón, derecho a la seguridad social y vivienda, seguros, prestaciones y servicios médicos por parte del Estado, el derecho de formar parte de un sindicato, el derecho a ventilar controversias laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En el ámbito federal las dependencias normativas en materia laboral son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En México han existido diversos esfuerzos emprendidos en diferentes épocas para tratar de instaurar el servicio civil o de carrera, orientado fundamentalmente a la reglamentación de los llamados servidores de confianza.

El actual gobierno de la República, ha retomado el tema y asumido un conjunto de compromisos que emanados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en su apartado de Desarrollo Democrático y como un punto específico de la Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública, se contempla una línea de acción sobre Profesionalización de los Servidores Públicos, en donde se resalta que “Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público... para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido”. “Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo”, que establezca un código claro de ética y promueva esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con una jubilación digna y decorosa.

Estos compromisos se plasman, en mayor detalle, en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000.

El PROMAP en su diagnóstico resalta la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos en la que si bien existen experiencias y avances en esquemas de servicio civil como el del servicio exterior mexicano, el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Servicio Profesional Agrario y el Electoral esto no es extensivo a todos los servidores del sector central. A lo que se suma que la capacitación no es sistemática ni se integra por procesos de unidades integrales, tampoco es acumulativa y en ocasiones obedece más a motivos personales, que institucionales, por lo que no necesariamente repercute de manera directa en el desempeño del puesto.

Con base en lo anterior el PROMAP integra un subprograma y líneas de estrategia sobre Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público en el que entre sus objetivos está el de “Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos... con una nueva cultura de servicio que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad. También debe comprender el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de la función e integrar la evaluación del desempeño como aspecto fundamental para el ascenso y permanencia”.

2. Categorías de los servidores públicos y tamaño de la administración pública

En México la legislación nos permite apreciar la adopción de un sistema de empleo para ciertas capas o sectores funcionariales (trabajadores de confianza) y otro con estabilidad laboral y cierta proximidad de carrera para los trabajadores de base (sindicalizados).

Por lo que toca al colectivo de base goza ciertamente de permanencia y cierta progresión en su desarrollo laboral, siendo el puesto máximo al que se puede ascender el de jefe de oficina. Su ingreso responde más a una necesidad de empleo que a una vocación de servicio y el sistema de exámenes no es rígido, aunque existen formalmente procesos de reclutamiento y selección con base en pruebas de conocimientos, habilidades y test psicológicos. Para efectos de promoción se toman como factores escalafonarios la antigüedad, disciplina y puntualidad, conocimientos y aptitudes, aún cuando cabe decir que no se valora por métodos objetivos el mérito y/o la calidad de los servicios prestados. El reclutamiento, selección y provisión de personal idóneo al puesto no son muy estrictos y la fórmula de participación se da entre la administración, el sindicato y las comisiones mixtas de escalafón. Este personal tiene derecho a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

Por otra parte, los trabajadores denominados de confianza se encuentran más cercanos al sistema de empleo, en los que no existe permanencia o estabilidad en el cargo. Si bien el acceso a los puestos requiere una experiencia previa, en razón de la jerarquía y naturaleza del cargo (mandos medios y superiores), muchos ingresan sin cumplir este requisito y en ocasiones sin haber tenido contacto alguno con el sector público; no se exigen exámenes y tampoco se considera el desempeño como una profesión o carrera, sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función. Asimismo su universo de puestos es muy amplio pudiendo cambiar fácilmente de una función a otra lo que deviene en una falta de especialización, aunado al hecho de que los procesos de reclutamiento y selección son casi inexistentes,

por lo que la ocupación se hace más bien con base en lealtades, compromisos personales o influencias, lo que deviene en un amplio margen de discrecionalidad tanto para el nombramiento como para la remoción.

Tampoco se cuenta con sistemas objetivos de evaluación del desempeño, basados en el mérito y la productividad. Los estímulos y promociones son también discrecionales y casi siempre otorgadas en razón del criterio de los superiores jerárquicos. Por lo que respecta a la separación, no hay una obligación legal clara para indemnizarlos. El apartado B del Artículo 123 Constitucional establece en su fracción XIV: "La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En el siguiente cuadro se resume el tamaño del empleo público, según cifras del INEGI hasta 1996.

Personal ocupado en el Sector Público

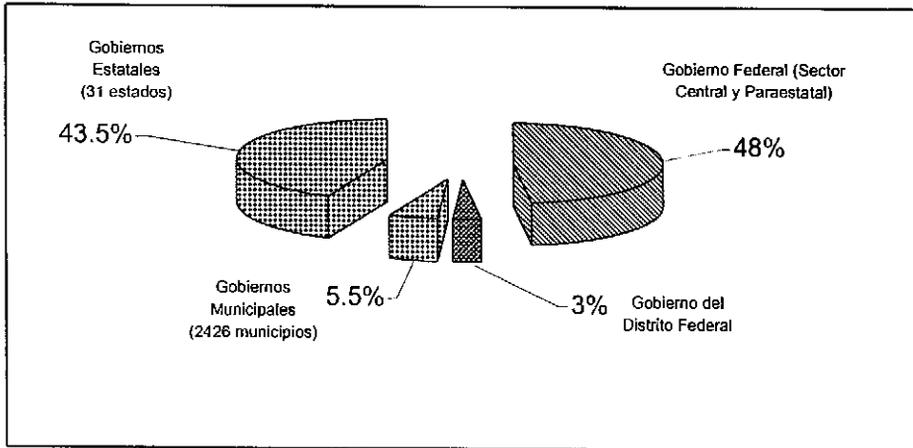
Gobierno Federal		
Sector Central y Desconcentrado del Ejecutivo y personal de los Poderes Legislativo y Judicial		1'033,813
Gobierno Federal		1'179,808
Sector Paraestatal:		
	Organismos	662,178
	Descentralizados	
	Empresas Públicas	517,430
	Gobierno Federal	2'213,221
	Gobierno del Distrito Federal	158,741
	Gobiernos Municipales	250,968
	Gobiernos Estatales	2'005,605
	Total Sector Público	4'626,535

Fuente: Tomado de INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1996.

Nota: Los datos de este cuadro no representan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el número promedio de puestos remunerados que se estima fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

De un análisis general, de los datos enunciados, observamos el siguiente comportamiento, que es plenamente evidenciable.

Distribución del empleo público por ámbito de gobierno
(cifras a 1996)

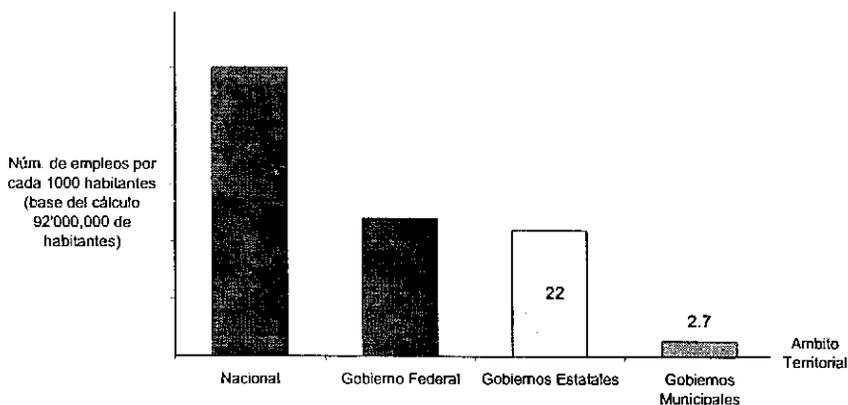


La distribución espacial de la burocracia se concentra en un mayor grado (48%) en el gobierno federal, rebasando en poco más de la mitad el número si a esto sumamos al Distrito Federal (3%). Es decir el 51% son empleos de origen federal.

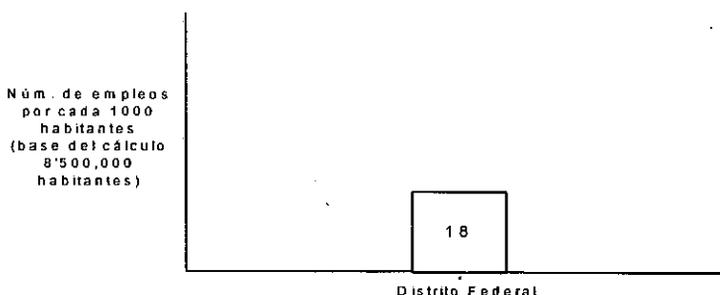
En orden decreciente el 43.5%, son empleos de gobiernos estatales y un porcentaje mínimo de 5.5% es representativo para los 2426 municipios del país.

Ahora bien, si tomamos en números cerrados la población de México a 92 millones de habitantes, el número de empleos totales por cada 1000 habitantes es de 50; cifra que según el mismo dato de población total se va reduciendo a 24 empleos para el caso del gobierno federal; cerca de 22 para los gobiernos estatales y 2.7 para los gobiernos municipales. Para el caso del Distrito Federal con una población cercana a los 8'500,000 habitantes el empleo público es de 18 por cada mil.

Empleo público por cada mil habitantes



Gobierno del Distrito Federal



Estas gráficas nos permiten observar también que el número de empleos de la población asentada en el Distrito Federal es muy alto si lo comparamos con el universo de atención de habitantes de los estados y municipios del país, lo que implicaría quizá una proporción que debería revisarse, incluyendo al propio gobierno federal, sobre todo a la luz de las tendencias de otros países en donde las cifras están más bien invertidas, y la mayor concentración de servidores públicos se da en el ámbito municipal y así hasta llegar a un menor número en el federal, dada su naturaleza más normativa, rectora, promotora y coordinadora; finalmente

el personal más cercano a los problemas comunitarios y de prestación directa de servicios es el de los municipios.

3. Normatividad aplicable a los servidores públicos

En general la normatividad que impacta el régimen de servicio público en México es la siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la correspondiente para cada uno de los Estados de la República.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correspondientes en cada uno de los Estados.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus correspondientes en los estados.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles y algunas correspondientes en los Estados.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Planes Estatales de Desarrollo y los respectivos Programas de Modernización en los Estados.
- Estatutos o Leyes para los Trabajadores al Servicio del Estado (s) y Municipios.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y sus correspondientes en algunos estados.

4. El sistema de organización de personal y el régimen de servicio público

La profesionalización de los servidores públicos y su correspondiente organizativo institucional en el servicio civil o carrera administrativa,

involucra necesariamente a las áreas responsables de su diseño y ejecución que son las unidades administrativas y directivas responsables de la gestión de recursos humanos.

A nivel federal la responsabilidad normativa en materia de recursos humanos, en el ámbito de sus respectivas competencias, la tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyas atribuciones y funciones, en razón de lo estipulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus respectivos Reglamentos Interiores se resumen en lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como atribuciones el control presupuestal de los servicios personales, y establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, así como en forma conjunta con la SECODAM aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias. También coordina y desarrolla los servicios nacionales de estadística.

En su reglamento interior la SHCP cuenta con la Unidad de Servicio Civil como la instancia administrativa encargada de expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como para operar el sistema de información y registro correspondientes.

- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.

- Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le competen las siguientes atribuciones: Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal a fin de que los recursos humanos... sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas... de administración de recursos humanos... que formule la SHCP.

- Recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos.
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pueden constituir responsabilidades.

Si bien varias de las unidades administrativas de la SECODAM están involucradas en el cumplimiento de las atribuciones mencionadas la Unidad de Desarrollo Administrativo de la misma, impacta de manera significativa al sistema de gestión de recursos humanos, en las siguientes funciones:

- Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos... sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa.

- Integrar con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la SHCP sobre administración de recursos humanos.

- Autorizar, conjuntamente con la SHCP en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente.

- Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades, y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia; en los estados federados, la organización que sustenta la administración de personal en los ejecutivos estatales, podemos decir que la función se encuentra ubicada en las Secretarías de Administración, las de Finanzas y Planeación o las Oficialías mayores y en general tienen un nivel jerárquico equivalente a Direcciones Generales o de Area, teniendo entre sus atribuciones y funciones las de: Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo. Tramitar los nombramientos, remociones, altas, bajas, renunciaciones, licencias, jubilaciones y vacaciones. Integrar el registro de servidores públicos. Elaborar los Catálogos y Tabuladores de Puestos. Administrar las nóminas y autorizar las plantillas de personal. Identificar requerimientos de capacitación y desarrollar programas de profesionalización. Mantener actualizados los escalafones vigentes, entre otros.

5. Situación actual del sistema de gestión de recursos humanos y profesionalización en los estados federados

Este breve diagnóstico es producto de una obra que con el título de *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México*, el INAP editó recientemente. Los rasgos relevantes que se detectan en los estados son los siguientes:

- Ningún estado, a pesar de que algunos en sus leyes o estatutos utilizan el término servicio civil, disponen de una legislación que abarque de manera integral al conjunto de sus servidores públicos (de base y confianza) y la estabilidad laboral, de la que suponemos el uso de dicho término, es aplicable sólo a los de base, en tanto los de confianza sólo se benefician de la jornada laboral y las medidas de protección al salario y la seguridad social.
- Por lo que se refiere al sistema de administración de personal y la organización administrativa que lo sustenta, tal y como ya fue comentado, prácticamente en todos los estados tienen unidades administrativas que lo atienden ex profeso. En todos los casos las mismas presentan un alto grado de centralización respecto de las funciones que realizan y su atención primordial se asocia para los trabajadores en general a la administración de sueldos y salarios y a movimientos de altas, bajas, cambios de adscripción, jubilaciones y pensiones.

Se aprecia la existencia de procedimientos formales de reclutamiento, selección, escalafón (desarrollado más ampliamente para el magisterio) y otorgamiento de estímulos, aplicables fundamentalmente a los trabajadores de base. Los sistemas de evaluación del desempeño sólo se encuentran presentes en algunos estados, por lo que los estímulos y ascensos no siempre se otorgan con criterios objetivos que se asocien a una mayor productividad y eficiencia en la función asignada.

Por otra parte, es necesario subrayar que la mayoría de los estados adolecen de un Sistema Integral de Información de Personal que permita no sólo conocer los datos básicos del tamaño y tipo de burocracia, sino que posibilite disponer de información para la toma de decisiones en cuanto a redimensionamiento de la administración pública y/o características de perfil profesional, trayectoria laboral, escolaridad, etc. No obstante, aunque no siempre actualizados, todos los estados disponen de un Catálogo General de Puestos y un Tabulador de Sueldos.

- En materia de seguridad social y servicios médico-asistenciales, varios estados cuentan con instituciones propias casi siempre con la característica de un organismo descentralizado estatal, que atiende estos servicios. En otros casos se prestan vía Convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en una proporción muy menor existen todavía convenios con instituciones oficiales y/o privadas en el estado.
- En lo que se refiere al derecho de sindicación este sólo puede ejercerse por los trabajadores de base o sindicalizados, existiendo en todos los estados un sindicato de trabajadores al servicio del estado, y otro que representa los intereses del magisterio estatal.
- Un rubro muy importante para la carrera administrativa, lo constituye el desarrollo profesional y la capacitación, aspecto en el que se encuentra cada día una mayor preocupación por las autoridades estatales, a través del impulso de programas y acciones que ya sean atendidas por el propio gobierno (sobre todo para el personal de base) o en colaboración con instituciones académicas de educación superior y/o a través de la Red de Institutos de Administración Pública Estatales, realizan cursos de actualización, seminarios, talleres, diplomados, especializaciones o incluso maestrías, para formar servidores públicos locales.

- Todos los estados cuentan también con leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que en alguna medida contienen un código de ética para el ejercicio del servicio público.

No obstante estos avances aún se hace necesario que los gobiernos de los estados cambien su perspectiva de apreciar a la capacitación más que como un gasto como una inversión en el potencial humano, que es el recurso más valioso de toda organización.

Sin embargo este panorama tiende a modificarse sensiblemente en casi todos los estados federados, ya que la misma sociedad está impulsando el cambio, no sólo en el aspecto político, de mayor democracia, sino también de mayor eficiencia, resultados y capacidad de respuesta del gobierno, lo cual sólo será posible a partir de servidores públicos profesionales con vocación de servicio.

6. Consideraciones para el establecimiento de un modelo de carrera y gestión de recursos humanos en la administración pública estatal

La profesionalización de los servidores públicos y la carrera administrativa están indisolublemente asociados a una óptima gestión de recursos humanos.

La gestión de recursos humanos debe verse como una prioridad estratégica de la administración pública vinculada estrechamente a la misión del proyecto de gobierno y a una filosofía y cultura de servicio e interés público.

Bajo estas premisas pareciera que son 3 los aspectos fundamentales a considerar para el establecimiento de lo que denominaremos un servicio profesional de carrera.

1. La carrera administrativa, propiamente dicha con sus características aplicables al régimen de servicio público.

2. La profesionalización.

3. Una gestión estratégica de recursos humanos.

El servicio civil de carrera o carrera administrativa la entenderemos como el cuerpo no político, permanente de servidores que se integran al régimen de servicio de la administración pública a través de un conjunto de normas, políticas y procedimientos de ingreso, permanencia y retiro del personal, los cuales deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito, idoneidad y equidad, sujetos a un proceso permanente de evaluación del desempeño y complementados con un retiro digno.

Tal servicio debe ser competente y eficaz y debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter de permanencia en el empleo y atraiga a personas de capacidad superior y las retenga al servicio de su país. Asimismo es un elemento básico de una administración que se considere moderna.

A continuación me permitiré, de manera muy breve, comentar las características que debe reunir un sistema de carrera administrativa.

- Una ley, estatuto o norma que regule los aspectos laborales y de administración de personal de los servidores públicos, hasta aquellos puestos que se consideren no políticos o de libre designación.
- Un organismo responsable de su aplicación y de vigilar su cumplimiento el cual también deberá establecer las bases de operación de la carrera a través de un sistema de gestión de recursos humanos que regule los procedimientos de ingreso, permanencia, desarrollo profesional, evaluación del desempeño, separación y retiro.
- Un programa o sistema permanente de profesionalización que contribuya al perfeccionamiento y desarrollo de los conocimientos y habilidades que requiere el servicio público y que contribuya a evitar la inmovilidad y anquilosamiento de una estabilidad laboral mal entendida.

Las características enunciadas nos permiten como base que la carrera requiere para ser exitosa necesariamente la profesionalización de una gestión estratégica de recursos humanos que incluya la existencia explícita de una política general de personal que considere la planificación y ejecución del sistema y proceso de recursos humanos aplicable a todos los servidores de la administración estatal que integre por lo menos los siguientes aspectos:

Reclutamiento y Selección; Gestión de Carreras; Formación y Perfeccionamiento; Análisis de puestos y evaluación de funciones; Contratación y remuneraciones; Salud y seguridad; Relaciones laborales o de trabajo; Evaluación del rendimiento y productividad; Normas disciplinarias y de responsabilidades; y equidad.

Una política general clara e integral en materia de recursos humanos permite la deseable coordinación y coherencia del Sistema y evita la discrecionalidad en su aplicación, así como el favoritismo, la parcialidad y la arbitrariedad en el empleo público.

A continuación se presenta un modelo general para el diseño y operación de un servicio profesional de carrera para servidores de la administración estatal, describiendo de manera general sus etapas y las actividades a considerar en cada una de ellas.

1. Diagnóstico de la gestión de recursos humanos: el cual deberá ser tanto de carácter interno como externo.

Diagnóstico Interno. Referido al análisis de las prácticas vigentes en el proceso de administración de personal; capacidades y potencialidades de los servidores públicos en activo (conocimientos-aptitudes-actitudes).

Diagnóstico Externo. Que permita tener parámetros de la percepción ciudadana y de los usuarios directos de los servicios que se prestan y el cumplimiento y operatividad de las normas que vinculen gobierno-sociedad, así como de cuales son los paradigmas vigentes en materia

9. Programa Institucional de Perfeccionamiento y Capacitación

Que implica la detección de requerimientos de capacitación por cuerpos y puestos y el diseño de planes de formación y capacitación para ser más eficiente en las funciones asignadas, para la actualización en nuevos procesos, para los ascensos en puestos de mayor responsabilidad y en su caso para el reciclaje profesional. Este programa deberá incluir todos los puestos, incluyendo a la alta burocracia.

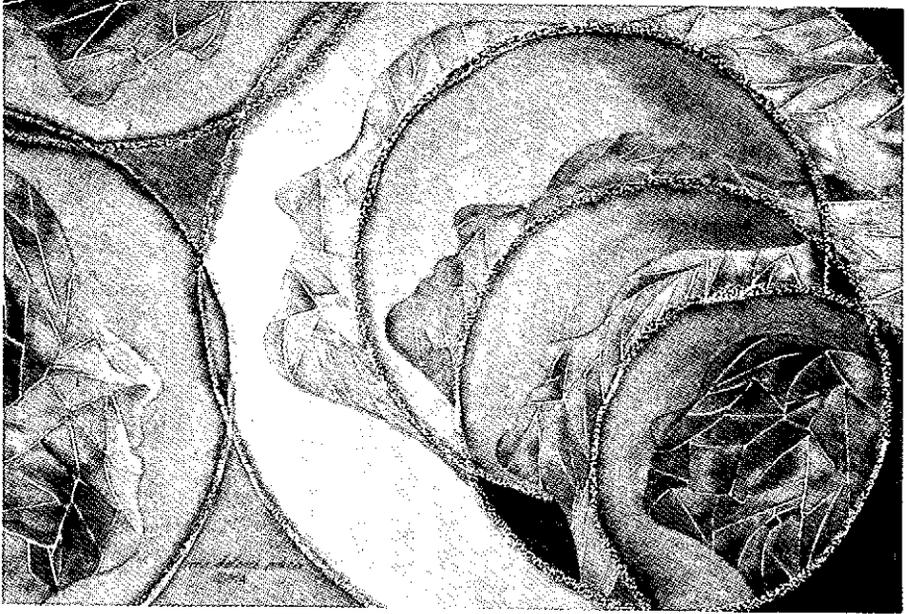
10. Diseño de instrumentos para la operación del modelo

Definición de las políticas y el proceso de reclutamiento, selección e inducción de personal, elaboración de pruebas, determinación de indicadores de productividad y evaluación de rendimiento, entre otros.

Alcanzar la profesionalización y la carrera como condición deseable de la administración pública, como puede observarse, requiere de decisiones deliberadas, conscientes y precisas tanto en lo político como en lo administrativo. Por lo tanto su consecución deberá implicar, necesariamente la suma de voluntad de fines y disponibilidad de medios, es decir, de recursos. Invertir en capacitación es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un mejor servicio a la sociedad a la cual se debe todo servidor público.



Arapel de sombras



Todas eran bellas y soñadoras

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO FACTOR NECESARIO DE MODERNIDAD

*Leobardo Ruiz Alanís**

Introducción

Cada vez es mayor el número de mexicanos que han llegado a la convicción de que el servicio civil o alguna forma similar de organización del personal, es indispensable para la administración pública nacional. Sin embargo, no es cantidad suficiente para promover el cambio en un futuro cercano. Por la misma razón, el desconocimiento del asunto es tan grande que, inclusive, es alta la proporción de los egresados universitarios de ciencias sociales que también desconocen en que consiste un sistema de esa naturaleza y sus beneficios; por el contrario, es más extendido el prejuicio de que la burocracia es irreformable.

Parece evidente que el establecimiento de la carrera administrativa, tendría repercusiones políticas, dado que limitaría el actual poder amplio del que gozan los directivos administrativos y políticos, quienes de esa forma pueden aplicar a cada momento su criterio sin mayores controles dada la ausencia de la rendición de cuentas. Situación que ha sido una larga tradición desde los orígenes de la nación.

* Cuenta con estudios de Doctorado en Ciencias Administrativas por la Universidad Complutense de Madrid; autor de varios artículos y ensayos publicados en revistas especializadas; actualmente es profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Lo anterior, motiva que este ensayo se inicie con una revisión desde los más añejos antecedentes para entender porqué la burocracia ha funcionado y es vista sobre todo como el empleo público, y cómo se liga políticamente con el llamado Estado populista.

También se analizan los dos ejemplos más importantes de profesionalización como lo son la carrera diplomática y consular y el servicio profesional electoral para mostrar que sí es factible contar con ese tipo de personal en nuestro medio.

1. Los orígenes del sistema de empleo público

México es un país en proceso de modernización, sus raíces en el pasado son profundas y por ello existe entre su población un fuerte arraigo a las tradiciones. La modernización sin embargo, cada vez incluye mayores espacios de la vida nacional, pero como resultado del tradicionalismo que es una forma de cultura y de las estructuras económicas (monopolios y marginación en el campo y la ciudad), y de nuestra relación con otros países (dependencia económica y cultural); la modernidad mexicana, como muchas transformaciones, no ha beneficiado por igual a los nacional y por nuestra ancestral cultura, la fisonomía actual de nuestra realidad es un nuevo mestizaje, es decir, una modernidad al estilo mexicano.

Entre algunas de las tradiciones que persisten en nuestra cultura política desde la época virreinal es la aceptación de mucha gente de que las autoridades gubernamentales se mantengan por encima de la ley. Está situación que durante la colonia era natural, siendo el régimen de tipo monárquico organizó a la sociedad en un orden sumamente jerarquizado y sumiso, con fuerte presencia de la figura de la autoridad del jefe. Es muy conocida la frase de aquél virrey que les recordó a los mexicanos que "habrán nacido para callar y obedecer". Actualmente, hay variedades de esta relación entre jefes y subordinados dentro de la administración pública mexicana que si bien no son tan dramáticas si recuerdan esa actitud humillante.

La carencia de garantías de los administradores públicos contra el despido arbitrario, en épocas como la presente con niveles terribles de desempleo, mantiene el temor de los llamados empleados de confianza quienes difícilmente se atreven a opinar del gobierno y su administración frente a quienes no sean sus confidentes.

Sin embargo, el propio rey español Carlos III, en su ejemplar lucha por modernizar el imperio adoptó medidas que en ese momento fueron revolucionarias y por tanto causaron disgusto a los intereses dominantes en la colonia. Las famosas Reformas Borbónicas introdujeron en México y otras colonias la uniformidad de los cargos, el control de las finanzas, y según Omar Guerrero, el reconocimiento al mérito entre los servidores del virrey: "La reforma borbónica desarrolla los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un montepío que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal". (Guerrero, 1998:438). El mismo autor considera que las promociones se daban con una mezcla de criterios de discrecionalidad, competencia, mérito y antigüedad, según el caso. Además se procuraba la rotación de funcionarios territoriales quienes tenían que atender numerosas tareas sumamente precisas. Aquí se podía ver la influencia del modelo francés de administración que los borbones importaron de la que entonces era gran potencia.

Lo anterior no significa que la administración colonial fuese ejemplar y eficiente. La época referida fue excepcional porque hubo un Rey como Carlos III, no obstante, lo habitual era que los funcionarios accedían a los puestos con la clara o velada intención de enriquecerse y regresar a la metrópoli a disfrutar de sus ingresos para vivir el resto de su vida sin preocupaciones económicas. Desde luego que los criollos servidores del rey imitaban a éstos. Existen descripciones perfectamente documentadas de las "propinas" y "dádivas" que tenían que repartir los alcaldes mayores, a una maraña de funcionarios burocráticos antes de tomar posesión del cargo; en contrapartida después de este momento, los alcaldes mayores comenzaban a recuperar con creces la inversión hecha de tal forma que se llegaban a convertirse en verdaderos caciques que controlaban la

economía de las diversas regiones del país. "De la misma forma que el gobernador (o alcalde mayor) tenía que comprar su puesto, podía exigir a sus oficiales auxiliares que compraran sus nombramientos mediante el pago de una cantidad, y además entregarle una cuota de sus derechos y honorarios". (Borah, 1985:50)

Para entender un poco este sistema patrimonial de administración, hay que decir que la Corona no estaba dispuesta a pagar sueldos suficientes a sus funcionarios y en muchos casos, "cerraba los ojos" ante la venta de la justicia que éstos hacían al mejor postor o ante todo tipo de mercadeo de favores, constituyendo así un sistema en que los funcionarios no tenían expectativas de vivir de sus sueldos sino de la explotación de quienes necesitaban de sus servicios.

Para desgracia de México, esta mentalidad se mantiene viva en ciertas áreas gubernamentales como las de policía, aduanas y otras, en las cuales el gobierno no asume el costo real de los sueldos y equipo de estos empleados y son ellos mismos quienes buscan sus ingresos al margen o contra la ley.

2. Siglo XIX y principios del XX

En los primeros años de vida independiente, los criollos pudieron coronar sus anhelos de gobernar al país, desplazando entonces a los odiados peninsulares, especialmente cuando se promulgó un decreto de expulsión de españoles quienes se resistían a jurar lealtad al nuevo gobierno. De alguna forma, esto significó privar a la administración del conocimiento y experiencia de muchos funcionarios públicos que prefirieron abandonar el país, pero lo más grave fue que el gobierno y su administración quedaron como botín de caudillos, y el ejército, pugnando igualmente por el empleo público, para lo cual se daban motines con gran frecuencia.

En esta época, fue cuando Lorenzo de Zavala escribió en el periódico *El Águila Mexicana* en 1828: "Entre los males de la nueva República, se halla el desconocimiento de los mexicanos, al que debe agregarse el

aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario públicos... el aspirante tiene como mira colocarse en su empleo lucroso, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella... inquietaba a Zavala que el país estuviera dominado por aspirantes" (Guerrero, 1985:219). En forma similar el notable liberal José Ma. Luis Mora, denunciaba: "hay un equívoco nacido de una mala interpretación de la igualdad legal de los hombres: "el título de hombre se ha querido que sea suficiente para querer ocupar todos los puestos públicos... la ignorancia ocupa un lugar al lado de la ciencia... la empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración, sino a todo el país...la costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la invención y la perfectibilidad". Hombres talentosos, han ido a la administración sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo". (Guerrero, 1985: 222).

La estructura económica colonial no cedió su lugar a una de carácter más productivo. Las crisis, junto con la inestabilidad, a su vez propiciaron que los empleados públicos no recibieran sus sueldos con regularidad. Pero el empleo público seguía siendo un botín codiciado ante la carencia de otras fuentes de trabajo, lo cual se agravó una vez que los mestizos también pugnaban por puestos públicos. De esta forma, después de varios intentos se consiguió abolir la inamovilidad de los pocos cargos que escapaban al reparto político: "en diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento" (Guerrero, 1998: 449).

Después de la Revolución Mexicana, se abren grandes oportunidades al desarrollo de nuevas instituciones como parte del nuevo régimen de libertad. Entre la segunda y tercera décadas de este siglo, tal y como lo dice Omar Guerrero, surgieron algunas organizaciones de funcionarios que promovieron el establecimiento del servicio civil como fueron la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales que pedían al gobierno el establecimiento del servicio civil. Estos promotores desplegaron gran actividad puesto que consiguieron la creación de la Escuela Superior de Administración

Pública y la pudieron incorporar a la UNAM, al mismo tiempo apoyaron su movimiento desde la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría. La Confederación tenía finalidades de dos tipos: las meramente profesionales para establecer el servicio civil y los de bienestar social de los funcionarios públicos. Su estrategia fue la de crear federaciones en los estados de la República y ampararse bajo la protección del presidente Alvaro Obregón.

Añade el mismo autor que en el primer caso, el resultado fue positivo ya que en breve tiempo logró en 1922, tres federaciones en igual número de estados, y en el segundo aspecto, el resultado inicial también fue bueno ya que se consiguió crear en el Departamento de Contraloría la carrera administrativa por acuerdo del Presidente de la República, quedando así garantizada la observancia de los requisitos de admisión, escalafón y separación del cargo. Posteriormente, el 12 de abril de 1934, el Presidente Abelardo Rodríguez decretó la creación del servicio civil en el gobierno federal que a pesar de tener un alcance muy restringido, fue un buen precedente que se creyó iba a ser continuado por la administración siguiente de Lázaro Cárdenas.

Tal vez esto último ayude a entender porqué el servicio civil, no siguió su avance con Cárdenas: hay que recordar que éste rompió con Plutarco Elías Calles de forma tan drástica y emprendió una purga de políticos callistas que incluyó el derrocamiento de gobernadores y congresistas. Tal vez Abelardo Rodríguez y su herencia, también habrá sido motivo de reserva y de antipatía por parte de Cárdenas. Otro motivo, plenamente visible que ayuda a entender el congelamiento y reversión del servicio civil, es la llamada política de masas que se creó a partir de esos años cardenistas.

3. Surgimiento del Sistema Actual

A principios del siglo actual, la situación de México era insoportable para la inmensa mayoría de sus habitantes. El capitalismo establecido y protegido por Porfirio Díaz rápidamente degeneró en una dictadura inmovilista que en la práctica constituyó un régimen de privilegios para

los grandes propietarios nacionales y extranjeros. Para entonces la tradición y el temor a la autoridad eran los mayores valores. Un sistema de administración de personal a partir de méritos era entonces impensable, dadas las necesidades de que los funcionarios fueran fieles al dictador. Por eso, tiene razón Rodolfo Figueroa cuando dice: "La burocracia fue para Díaz algo más que un instrumento de gobierno, fue un medio de crear favores y empleo. Si en 1868 el erario gastaba 7, 700,00 en sueldos, en 1910 gastaba 70,000,000. En 1868 solo el 12% de la clase media vivía del gobierno. En 1876 solo había aumentado al 16%, como ya dijimos en 1910 esta proporción llegaba al 70%". (Figueroa, 1981:75)

Aunque esta última cifra parece exagerada pudiera ser que el proceso de empobrecimiento de la población redujo las clases medias o que crecieron más lentamente que las clases pobres. Además recordemos que antes de Díaz prácticamente no había gobierno en muchas partes del país, salvo en los municipios, los cuales por cierto tampoco tenían recursos para emplear personal.

El Estado mexicano posterior a la revolución de 1910 engendró una ideología singular resultante del fracaso del porfirismo que en su fase avanzada hizo suya una adaptación mexicana de la teoría positivista para justificar a dicho sistema político como camino para incorporar a México a las naciones civilizadas. El nuevo régimen es denominado por Arnaldo Córdova como: "Un liberalismo reformado", en el cual la propiedad privada seguía prevaleciendo, pero el gobierno tendría la obligación de proteger a las clases desvalidas, es decir, a los campesinos y obreros frente al poder del capital, o sea, los empresarios. Así se pueden entender las grandes reformas como la agraria, la obrera y la cultural que llevaron al gobierno y a su administración a un papel sumamente activo en la economía y en la dirección social. Esta sobreactuación del Estado, significó un mayor tamaño de la burocracia y sobre todo un retorno o tal vez una superación del paternalismo colonial, alcanzando nuevos planos que habrán tenido su antecedente en dicha época cuando se protegía a los indígenas en nombre de la iglesia católica y del Rey de España: el paternalismo del régimen de la revolución era controlador y autoritario. Si bien Díaz otorgaba favores a sus dependientes y amigos para mantenerlos

obedientes, ahora la protección de los obreros y campesinos, y más tarde de las clases medias y de algunos empresarios asociados con los intereses de los políticos fueron los nuevos favorecidos.

Desde el punto de vista legal el Estado y su gobierno tenían la misión de proteger y explotar los recursos naturales en nombre de la nación (art. 27 constitucional), repartir la tierra a los campesinos necesitados; por otra parte proteger a los obreros frente a los patrones (art. 123), asumiendo a su vez el papel de árbitro en los conflictos laborales antes y durante las huelgas. Así mismo el Estado se comprometió a otorgar educación básica gratuita a todos los mexicanos (art. 3º), con lo cual se imprimió un viraje a la ideología de la población minando la influencia de la iglesia católica que había sido su enemiga histórica.

Las tareas que posteriormente adoptó el gobierno fueron producto del dominio casi absoluto que tenía de la política nacional y local. El gobierno se convirtió en el principal constructor del México moderno, lo cual hasta la séptima década de este siglo le permitió un nivel abrumador de legitimidad. Hasta entonces, el propio régimen ayudaba a la oposición subvencionando aún a algunos partidos políticos cuyos líderes inclusive cooptaba incluyéndolos en el presupuesto público.

Esta situación, si bien es un resultado un tanto perverso de la Constitución de 1917, es producto de lo que se ha llamado política de masas o populismo. Esta modalidad del régimen a su vez es resultante del nuevo rumbo que adoptó el régimen después de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Efectivamente, en la época se comenzaba a acusar a estos presidentes de haber olvidado los postulados de la revolución ya que se preocupaban más por la estabilización y el desarrollo de las inversiones extranjeras que por el bienestar de las masas populares. El rompimiento de Cárdenas con sus predecesores obedeció a esta necesidad de organizarlas para consolidar el régimen. El presidente Cárdenas se apoyó en los trabajadores del campo y la ciudad para enfrentarse a sus opositores, sin embargo, nunca les dio el lugar de asociados sino de subordinados a su poder. Por entonces el bolchevismo funcionaba como valladar contra el fascismo en México; había grupos y líderes que habían permeado algunos

sindicatos que a su vez suponían que el rumbo natural de la revolución mexicana debía conducir a una forma de organización social y económica de tipo socialista. Por lo tanto, era urgente evitar que las masas se radicalizaran para lo cual Cárdenas y sus hombres vieron en la cooptación de estos líderes el control de los sindicatos, afiliándolos además, al Partido de la Revolución Mexicana (antecedente del PRI); de esta manera, también se controló el tono de las demandas populares.

Cabe aclarar que antes de 1938 cuando se aprobó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los empleados del gobierno carecían de derechos como tales, lo que permitía que los políticos medraran con su inestabilidad laboral y su indefensión. Es decir, que por entonces esta iniciativa de Cárdenas redujo los efectos del sistema de botín. No hay que olvidar que el Estatuto sólo protege a los empleados de base quienes representan los niveles operativos de la organización (secretarías, choferes, personal encargado de limpieza, etc.).

Sin embargo, en su momento el proyecto escandalizó a muchos fuera y dentro del gobierno porque concedía derecho de huelga a los trabajadores de la burocracia. No obstante con el tiempo se ha visto que la realización de huelgas resulta en la práctica imposible, puesto que es el propio gobierno quien las debe calificar de lícitas o ilícitas.

En realidad el mayor control sobre estos servidores públicos se dio cuando Cárdenas los afilió al PRM, incorporándolos a un sector diferente a la Confederación de Trabajadores de México, tal vez, para prevenir una alianza que pudiera presentar un serio reto al propio gobierno. Por el contrario, a partir de entonces estos empleados han sido apoyadores cautivos del partido del gobierno. Un año después de que se formó la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), en 1939, esta representación ingresó al sector popular del PRM y obtuvo su primera diputación. La cuota de diputaciones otorgada a la FTSE fue creciendo y llegó por ejemplo a 20 diputaciones en el periodo 1979-82.(Espinosa, 1993:138)

La institucionalización de los sindicatos en el marco del populismo como se ve, incluye a los burócratas y ha generado una cerrada estructura dirigente y una planta de funcionarios sindicales permanentes que representan la columna vertebral del sistema que establece una alianza-subordinación del Estado con sus trabajadores.

El control gubernamental de los sindicatos representa la culminación de lo que se llama corporativismo mexicano, que difiere del que existió en Italia y Alemania antes de la Segunda Guerra mundial.

Tratándose de México, el corporativismo sólo comprende el aspecto político y no el social y además, reconoce contradicciones entre el trabajador y el patrón, a diferencia del caso europeo donde se quiso terminar esa contradicción agrupando a unos y a otros en los mismos cuerpos. Al hablar de corporativismo, también se ve que los sindicatos burocráticos forman parte del Estado populista y de allí su importancia hasta tiempos muy recientes.

En efecto, como es sabido, a partir del régimen del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno inicia una importante reforma para abandonar el populismo y regresar al patrón de abstencionismo económico y social del Estado, que son propios del Estado liberal del siglo pasado en Occidente, que aquí se ha llamado neoliberalismo. Esta reforma, conforme avanza hace ver más obsoletos los rasgos populistas que quedan en pie como los que conforman el sindicalismo corporativista. Aunque éste no se puede saber cuanto habrá de perdurar, lo que sí es evidente es que no tiene futuro, viendo que las condiciones del populismo se van agotando. La debilidad de los sindicatos burocráticos crece sin cesar y uno de los hechos que habrá de contribuir a esto es el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de días pasados, autorizando la existencia de dos o más sindicatos de burócratas por dependencia y organismo, lo que amenaza romper el monopolio que mantienen los líderes oficiales desde hace sesenta años.

El citado viraje del gobierno, al abandonar y denostar del populismo habrá de debilitar a su esquema de sindicalismo en dos aspectos: con motivo de

las políticas neoliberales se han dado programas de reducción del personal público para restringir el gasto presupuestal, programas, que han sido respaldados por los líderes sindicales, al mismo tiempo se ha dado una política de contracción de salarios reales (es decir, que los incrementos salariales han sido inferiores a las tasas de la inflación).

La sujeción de la FTSE y sus sindicatos a la voluntad de los gobernantes es evidente y por lo tanto aparecen como organizaciones débiles, pero frente a los empleados en forma individual o en pequeños grupos la fuerza de los líderes sindicales resulta colosal.

4. Evolución del empleo público

Una vez que concluyó la llamada etapa armada de la Revolución Mexicana, a pesar de un prolongado período de inestabilidad política, México recuperó su crecimiento demográfico que llegó a ser de los más altos del mundo (3.5% anual) en la década de los sesenta. A su vez se dio un desarrollo económico que duró un lapso mayor de treinta años de altas tasas de crecimiento del PIB de 1940 a 1970, aproximadamente. Esos dos hechos bastan para entender el crecimiento del número de empleados públicos, sin considerar otros factores importantes. De acuerdo con estadísticas incluidas en el libro "Empleo Público en la Administración Central Mexicana" (Blanco:1995:114), de 1920 a 1940, año con año el número del personal del gobierno federal no dejó de crecer, salvo de 1926 a 1927 cuando disminuye ligeramente de 41,995 a 41,562 y también de 1952 a 1953, cuando retrocede de 51,372 a 49,826; por el contrario, el constante crecimiento lleva a alcanzar la cifra de 107,965 en 1945. Llamam la atención las cifras que presenta la autora mencionada, por ejemplo se ve que de 1920 a 1924 el incremento promedio anual es de cerca del 30%; de 1925 a 1934 el aumento anual se mantiene arriba del 21%. De esta manera, se calcula que para 1991, el total del personal laborando en el sector central (excluyendo a las empresas públicas), ascendía a 2,018, 456 servidores públicos. Vemos entonces que el gobierno cumplió con creces su papel de primer empleador del país, pero

por el contrario respecto al mejoramiento profesional del personal prácticamente omitió su responsabilidad de capacitar a sus empleados.

La carencia de sistemas, instituciones y tradición de capacitación del personal público es tan notoria que en una reunión de funcionarios encargados de esta tarea en México y Francia, Luis García Cárdenas, por entonces Presidente del INAP, exhibió las carencias en forma humorística, diciendo que: "mandamos a capacitar a aquél que no sólo no tiene interés, sino que desde ya, no nos está sirviendo en la estructura en la que trabaja...enviamos al individuo problemático...que se vaya al instituto tal a molestar a otra gente" (Alardín, 1980: 236). Aunque este reproche ocurrió hace más de veinte años, no ha perdido vigencia.

La ausencia del servicio civil es causa de que la capacitación y el desarrollo del personal normalmente sea responsabilidad de cada servidor público, quien debe sacrificar su tiempo libre para asistir a actividades de capacitación y desarrollo. Mientras tanto, la formación de quienes ingresan a trabajar en la administración pública, se da en las universidades o institutos de educación pública; aunque recordemos que normalmente no hay estímulos salariales o de otra índole para quienes logran su mejoramiento profesional.

En un estudio publicado en 1986, Salvador y Valentín Yáñez, expertos en la administración del personal público, consideran que los sistemas de capacitación y desarrollo no se han logrado vincular ni con el escalafón y mucho menos, al sistema de administración de sueldos y salarios. Concluyen afirmando que : "encontramos que se designan recursos limitados a los programas de capacitación y que no se le otorga el valor y la importancia que merece, por ende, esta función se ve minimizada; no existe un verdadero diagnóstico de las necesidades reales de las dependencias, con la agravante de que los reducidos y limitados programas de capacitación y desarrollo que se instrumentan, no están orientados a subsanar las principales deficiencias o fortalecer los programas prioritarios" (Yáñez, 1986:136). Esto parece natural en la burocracia mexicana, donde el mérito difícilmente se reconoce y las decisiones dentro del aparato obedecen más al ejercicio de la autoridad

jerárquica y al poder que tenga el jefe y los miembros de su camarilla que a razones técnicas. El Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), elaborado por la Presidencia de la República en 1996, constata la ausencia de avances en materia de capacitación y profesionalización, a pesar de que haya un conjunto de cursos aislados. Se puede comprobar entonces el estancamiento en que se mantiene la administración por lo que no sería aventurado decir que persisten las condiciones que se detectaron en 1977.

5. Reforma del Estado

Alejandro Espinosa cita a tres conocidos autores mexicanos para ubicar el momento de la historia reciente en el cual el llamado populismo llegó a su culminación y que también fue de máximo fracaso; se refiere a la nacionalización de toda la banca mexicana el 1 de septiembre de 1982 (Espinosa, 1993:32). En ese momento, el Presidente López Portillo hizo gala de sus atribuciones constitucionales y quiso castigar a los banqueros por permitir y participar en la especulación, retirándoles las concesiones del servicio bancario y expropiando los activos para que el Estado desempeñara los servicios financieros. Esta medida causó pánico entre inversionistas nacionales y extranjeros que retiraron buena proporción de sus capitales manteniendo la desconfianza en la economía mexicana. Una vez que ocupó la presidencia Miguel De la Madrid, comenzó la política contraria para recuperar la confianza perdida y dar seguridad al capital, mediante la llamada orientación neoliberal, desde luego, la reprivatización de la banca fue una de las grandes operaciones de la reforma económica. Este cambio, implicó satisfacer demandas históricas que los empresarios habían hecho al régimen de la Revolución, el cual no los atendió del todo mientras podía hacer grandes inversiones, pero ahora las condiciones habían cambiado drásticamente.

La reforma tiene su antecedente político a partir del descalabro del partido del gobierno en la elección presidencial en 1988, cuando la votación en su contra fue tan abrumadora que ha quedado la duda de que Carlos Salinas

haya obtenido la mayoría, en opinión de muchos analistas, no obstante lo cual, asumió la Presidencia.

A partir de 1983, el gobierno inicia la reforma del Estado, aunque privilegiando la parte económica. Una vez que los partidos de oposición presionaron para establecer condiciones que permitieran comicios limpios, el presidente Salinas tuvo que negociar.

La reforma de la administración pública, que puede considerarse como parte de la reforma económica, tuvo como consigna reducir el "Estado obeso". Con esta finalidad se vendieron, liquidaron o fusionaron 875 empresas públicas, entre 1982 y 1988. Anteriormente "a principios de la década de los ochenta, el empleo público reportaba una nómina aproximada de 3.6 millones de trabajadores que representaban el 18% de la población económicamente activa. Si tomamos en cuenta que para 1982 en el sector central del gobierno mexicano laboraban 2.7 millones de personas y 88,220 en el sector paraestatal, tendríamos que en el sector central se concentraba el 75.9% del total y el resto del personal trabajaba en las 1,155 empresas y organismos que comprendían el universo del sector paraestatal." (Espinosa, 1993:40). Como se ve, el mayor impacto del adelgazamiento del Estado, se dio en el sector de empresas públicas, mientras que hubo años como el de 1991, cuando el número de empleados aumentó 0.9%, es decir 12,430 plazas respecto al año anterior (Sánchez, 1998:137). Esto debido a que los fondos obtenidos por las ventas y liquidaciones de las empresas públicas se ocupó para programas de desarrollo social, lo que dio lugar a contratación de nuevo personal.

El severo desmantelamiento del sector de empresas públicas ha sido justificado con la necesidad apremiante de reducir el gasto público, adoptando la norma de ajustar el precio de los servicios públicos a sus costos reales (salvo excepciones). De esta forma, se ha llegado recientemente a un equilibrio de las finanzas públicas, a pesar de que el gobierno está pagando sumas colosales para la deuda pública, una de las mayores del mundo.

Respecto a las condiciones electorales, el avance para tener elecciones "limpias" ha sido notable. Así lo demuestra el acceso al poder de los partidos opositores al PRI, en diversos Estados y el Congreso. Sin embargo, quedan asuntos pendientes de gran importancia como la reforma de este partido.

6. Los avances y retrocesos

La Carrera Administrativa en Relaciones Exteriores

A diferencia del resto de la administración pública, el servicio diplomático y consular actualmente cuentan con un sistema de carrera que tiene precedentes en el siglo pasado cuando disfrutó de condiciones de profesionalización. Dicho antecedente fue el derecho de pensión para empleados al servicio de la diplomacia, establecido en 1836.

Según Omar Guerrero, sólo después de la Revolución Mexicana se reformó el servicio exterior entre 1920 y 1924 (Guerrero, 1998:496). Por entonces, se hizo obligatorio el concurso de ingreso y la actualización de los conocimientos profesionales. El Presidente Alvaro Obregón dispuso en 1923 iniciar un sistema de mérito en el servicio exterior. En 1934 el servicio se unificó de forma que el cuerpo diplomático y el consular homologaron sus procedimientos y requisitos de ingreso. A partir de entonces la carrera administrativa se compone de funcionarios diplomáticos, consulares, visitadores, empleados del servicio exterior y personal auxiliar.

En 1967, 1981 y 1982, se realizaron nuevas reformas al servicio exterior. Las actuales condiciones quedaron ajustadas desde 1994. El día de hoy la clasificación del personal se compone de: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El primero es el que ha cumplido con todos los requisitos de la carrera; el personal temporal es el que designa el Presidente de la República para comisiones específicas, el que cesa en sus funciones y derechos al terminar la comisión. El personal asimilado es el que se nombra a solicitud de alguna dependencia del gobierno federal o

autoridad competente con cargo a su propio presupuesto. El personal del servicio exterior está regulado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y cuenta con el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para su formación y desarrollo profesional. El sistema incluye concursos para ingreso y promoción, condiciones específicas para jubilación y goza de las garantías laborales que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Aquí no hay duda que se trata de un sistema moderno de carrera profesional que puede ser tomado como ejemplo para el resto de la administración pública mexicana.

El servicio profesional electoral

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) es producto de la reforma electoral 1989 -1990, gracias a la cual se estableció el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales (COFIPE) y se modificó el artículo 41 constitucional. El IFE es resultado de los acuerdos del gobierno federal y los partidos políticos opositores quienes exigieron condiciones de certidumbre en los procesos electorales, especialmente en sus resultados.

El IFE es un organismo independiente del gobierno, regido por el COFIPE, con un Consejo General a la cabeza, el cual se integra a su vez por consejeros electorales quienes tienen voz y voto y por los representantes de los partidos registrados, los cuales sólo tienen voz.

El IFE se rige por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad; a pesar de que en su seno los partidos políticos luchan por hacer valer lo que consideran sus derechos y razones. Así se entiende que hayan dispuesto establecer un sistema de personal profesional que no tuviese preferencias partidistas.

El 27 de junio de 1992, se expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral donde se crean las categorías de personal de carrera,

administrativo y temporal, así como la formación de los cuerpos de la función directiva y el de los técnicos, igual que los rangos al interior de cada uno de ellos. Además se regula el reclutamiento, selección y el otorgamiento de los puestos. La evaluación para la permanencia y promoción del personal, también está estipulada puntualmente en el Estatuto.

Respecto al ingreso, se determinan dos vías de acceso: quienes ya hayan trabajado en el IFE durante una o más elecciones por un lado, y quienes no tengan esta experiencia.

Con la reforma electoral de 1996, se da marcha atrás a la "ciudadanización" de los órganos electorales, es decir se determinó caracterizar a la organización de las elecciones como función estatal a cargo de servidores públicos profesionales, quienes deben contribuir a que el IFE se mantenga dentro de los principios de imparcialidad, equidad y legalidad.

El sistema profesional, asegura el reconocimiento del mérito y garantiza los derechos de sus integrantes. Los miembros del servicio tienen garantías que los protegen de posibles arbitrariedades de sus superiores y pueden acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos.

Aunque el IFE no cuenta aún con una institución ad hoc para la formación de su personal, cumple con esta obligación a través de la Dirección Ejecutiva del Programa de Formación y Desarrollo del Personal, la cual mantiene convenios con instituciones educativas para esta finalidad.

A pesar de que buena parte del Estatuto aún está por aplicarse, actualmente se está consolidando el sistema.

Para quienes creen que en México, aún no hay condiciones propicias para contar con modalidades del servicio civil, el caso del IFE y de la SRE, son dos ejemplos que muestran lo contrario. La operación exitosa de ambos ayudará a vencer los vicios que persisten en detener la modernización integral de la administración pública.

Referencias bibliográficas

- Alardín Azuara, S. et al. (1980). *La Administración y el Desarrollo de Personal Público*. México, Presidencia de la República.
- Borah, Woodrow (1985). *El Gobierno Provincial en la Nueva España 1570-1787*. México, UNAM.
- Blanco, Mercedes (1995). *Empleo Público en la Administración Central Mexicana*. México, CIESAS.
- Córdova, Arnaldo. *La Política de Masas del Cardenismo*. México, ed. Era.
- Espinosa Valle, Victor. (1993). *Reforma del Estado y Empleo Público*. México, INAP.
- Gobierno de México (1992). *Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE*. D.O.F., 29 junio.
- Figuroa, Rodolfo (1981). *Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos*. México, Colmex, Colección Jornadas, núm. 95.
- Guerrero, Omar (1998). *El funcionario, el Diplomático y el Juez*. México, INAP - Plaza y Valdés.
- Guerrero, Omar (1985). *Introducción a la Administración Pública*. México, edit. Harla.
- Leal, Juan Felipe (1976). *México; Estado, Burocracia y Sindicatos*. México, edit. El Caballito.
- Núñez Jiménez, A. (1993). *La Reforma Electoral de 1989-1990*. México, FCE.
- Sánchez González, José Juan (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado*. México, INAP.
- Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez (1986). *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*. México, UNAM-FCPS, Colección Cuadernos de Administración Pública.



Rumores

aprovecharse para vencer resistencias al cambio y allanar el camino a
nuevo modelo de gestión pública que...

formas idóneas para dotar de mayores responsabilidades y recursos a los administradores y gobiernos locales, a fin de incrementar la capacidad de respuesta institucional y evitar desplazamientos onerosos a los promoventes.

Afianzar la coherencia y articulación de las instancias administrativas, es una condición *sine qua non* para fomentar el desarrollo de proyectos integrales de desarrollo administrativo. Este es justamente el tema que se aborda en el tercer apartado, en el cual se ofrecen experiencias concretas que dan cuenta de los esfuerzos por innovar y mejorar instancias y mecanismos de coordinación intergubernamental e institucional.

En el cuarto y último rubro se trata lo relacionado con el imperativo de modernizar y fortalecer los sistemas de control y evaluación de la gestión pública, para que transiten de una fiscalización de recursos financieros a una evaluación objetiva de los resultados e impactos de la actuación gubernamental; de un control que privilegie su faceta preventiva y propositiva sobre las de tipo punitivo y sancionador, que sólo buscan vigilar el cumplimiento de normas y procedimientos sobre la consecución de objetivos, metas y resultados, variables de igual o mayor importancia en términos de exigencias sociales. Estas propuestas, entre otras que se detallarán más adelante, procuran ser un aporte al debate actual que se da en nuestra entidad y país, sobre el rol que deben asumir los órganos de control gubernamental.

1. Fundamentos de una nueva relación ciudadano-gobiernos

En los últimos años, la relación entre la sociedad mexiquense y su gobierno, se habían venido deteriorando por una diversidad de razones. El Plan de Desarrollo del Estado de México reconoció como causales de ese deterioro a “La excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica que inhibe la libre iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de la economía, y la escasa capacidad de gestión pública que origina papeleos inútiles, excesivos

controles, crecimiento burocrático y, como consecuencia, una deslegitimación de su necesaria y deseable acción reguladora y de la propia función pública”.¹

En efecto, no obstante las acciones que para mejorar la gestión pública se habían instrumentado en años anteriores, los promoventes de trámites y los usuarios de servicios públicos seguían esgrimiendo, como una de sus principales demandas, una atención de calidad y calidez.

En un diagnóstico somero del modelo de gestión pública que prevalecía en aquella época, éste se caracterizaba, en sus rasgos generales, por la existencia de trámites lentos y engorrosos que provocaban malestar a la ciudadanía; requisitos excesivos e injustificados, tiempos de espera y respuesta prolongados, que daban lugar a la aparición de conductas contrarias al interés público; procedimientos administrativos fragmentados o parcializados; procesos de trabajo tradicionales, rutinarios y con escasa incorporación de técnicas renovadas y de mayor eficacia; multiplicidad de instancias administrativas a las que los ciudadanos se veían obligados a acudir para la atención de sus peticiones, lo que implicaba desplazamientos con el consiguiente gasto de tiempo y dinero.

Era común encontrar insuficiencia y deficiencia en la operación de mecanismos y espacios de información y orientación al público; excesiva proliferación de normas, en ocasiones innecesarias, confusas y contradictorias, que inhibían el desarrollo de las actividades de los particulares, y aplicación de facultades discrecionales con criterios poco claros y muchas veces inequitativos, entre otras disfuncionalidades.

Esta situación en su conjunto provocaba malestar en la ciudadanía, descrédito y desconfianza hacia el gobierno, sus instituciones y

¹ Véase al respecto Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, México, 1993. p. V-8.

servidores públicos, y ponía en entredicho la capacidad de organización y respuesta de la administración pública ante las demandas que planteaba una sociedad cada vez más exigente y contestaria.

Ante ese panorama, la administración estatal 1993-1999 se propuso como objetivos fundamentales en la materia, el crear condiciones favorables para las actividades productivas de los sectores social y privado, manteniendo los estándares de seguridad social y laboral, protección ambiental y educación, así como simplificar trámites administrativos para facilitar la relación gobierno-sociedad y mejorar la gestión pública.

Fueron dos las estrategias que se siguieron para impulsar los cambios anunciados: la primera fue la creación del Programa General de Simplificación Administrativa, que permitiera reducir trámites, requisitos y tiempos de espera a los usuarios de servicios y mejorar la calidad de la atención que reciben;² y la segunda consistió en la expedición, por el Ejecutivo estatal, del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, en el que se establecieron las bases para la desregulación y simplificación de los requisitos y plazos que las instancias estatales exigen para la apertura y operación de empresas.³ Esta medida hay que ubicarla en el contexto de la delicada situación económica que experimentaba el país en aquel año (1995), el imperativo de reactivar la economía, conservar la planta productiva y si se quiere ver más a fondo, era parte de las transformaciones del papel del Estado en el sector económico,

² Gobierno del Estado de México. *Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México*. Serie Cuadernos Número 2. Toluca, México, Secretaría de la Contraloría, Noviembre de 1993. pp.3-7

³ Poder Ejecutivo del Estado. *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México*, Toluca, México; Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, 14 de diciembre de 1995. pp. 1-5. Su antecedente más inmediato se remonta al Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial que suscribiera el Presidente de la República. Ernesto Zedillo, el 23 de noviembre de 1995, con las 31 entidades federativas, el cual cambió profundamente el enfoque regulador en lo referente al establecimiento y operación de empresas.

orientado a garantizar las condiciones favorables a la inversión privada, es decir, un Estado menos regulador y más facilitador o promotor, y una de las herramientas de que disponía para hacer ello posible, era y es justamente la simplificación y desregulación.

En ese período de gobierno, la Secretaría de la Contraloría fue la dependencia del Ejecutivo estatal responsable de las funciones globales de integración, seguimiento y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA), creando, para tal efecto, una esbelta unidad administrativa denominada Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa (CPGSA), a quien se encomendó la atención operativa de tales cometidos. En tanto, las demás dependencias y organismos auxiliares, incluyendo a la propia Secretaría de la Contraloría, en sus respectivos ámbitos de competencia y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, se ocuparon de la identificación, jerarquización y ejecución de acciones de simplificación.

En lo que concierne a la organización del Programa General de Simplificación Administrativa, existían tres niveles de coordinación: global, sectorial e institucional. El primero era a través del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, presidido por el titular del Ejecutivo estatal, en el que participaban servidores públicos de primer nivel, así como dirigentes o representantes de organismos empresariales, sociales y gremiales, y se reunía en forma periódica para dar a conocer a la sociedad los avances y logros relevantes del PGSA, y captar la opinión de las organizaciones sociales. El segundo nivel estaba representado por 14 Comités Sectoriales de Simplificación que se constituyeron en cada una de las dependencias y organismos estatales, con el objeto de promover la integración, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales y especiales de desregulación y simplificación administrativa. El tercer y último nivel, se integraba por los responsables institucionales de simplificación administrativa, que correspondían a los directores generales de los sectores central y auxiliar, encargados del diseño e instrumentación de los proyectos de simplificación.

Por su parte, el referido acuerdo creó el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Económico –quien lo presidía–, Finanzas y Planeación, y de la Contraloría. Entre las principales atribuciones del Grupo destacaban las relativas a la revisión, determinación y aprobación de la procedencia de los trámites y requisitos para el establecimiento y operación de empresas.

Como consecuencia de la instrumentación de esas estrategias, se lograron avances importantes que permitieron revitalizar y dar una nueva fisonomía a la relación sociedad gobierno. Enseguida se comentarán algunas acciones concretas que dieron certeza jurídica a las relaciones con los ciudadanos, transparentaron la información para facilitar el desahogo de trámites, y alentaron la participación social en la gestión pública.

1.1 El castigo al silencio administrativo (Afirmativa Ficta)

En el primer caso, destaca la implementación de la Afirmativa Ficta, prevista en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en vigor desde marzo de 1997.⁴ Por virtud de ésta, las peticiones que presenten los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales o municipales, deberán ser resueltas en forma escrita en un plazo que no exceda los 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación, o de lo contrario se entenderán que fueron aprobadas.

El Código prevé ciertas excepciones, como es el caso de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes de los gobiernos estatal o municipales, entre otros supuestos debidamente tipificados, en cuyo caso procederá la Negativa Ficta, es decir, se

⁴ H. LIII Legislatura del Estado de México-Gobierno del Estado de México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo-Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, Colección Legislación Número 1, Toluca, México, 1997. pp. 106-107.

entenderá que la decisión fue desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación ante la propia dependencia o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si así lo prefiere el peticionario.

Si se revisara el conjunto de trámites y servicios que ofrece el Gobierno del Estado de México y las administraciones municipales, se observaría que en la gran mayoría de ellos aplica la Afirmativa Ficta. Con el objeto de dar a conocer esta importante disposición, se colocaron carteles en todas las oficinas de atención al público tanto estatales como municipales, para que en un lenguaje llano y accesible, los ciudadanos que acuden a éstas para ejercer un derecho o cumplir una obligación, tuvieran conocimiento de qué es la Afirmativa Ficta, cuáles son sus alcances y límites, y cómo se acredita.

No obstante las ventajas que ofrece esta resolución, en el sentido de que castiga el silencio administrativo de las autoridades y las obliga a dar una respuesta, cualesquiera que esta fuera, en un plazo perentorio, lo cierto es que hasta ahora ha sido un reducido número de ciudadanos que solicitan su acreditación cuando son violados sus derechos. De acuerdo con información proporcionada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desde la entrada en vigor de esa figura hasta agosto de 1999, se habían presentado un número no mayor a 200 casos, de los cuales la mayoría se referían a quejas ante los ayuntamientos de la entidad. Esa cantidad es insignificante ante el cúmulo de trámites que en forma cotidiana se desahogan en ambos ámbitos de gobierno.

La percepción que se tiene, corroborada en pláticas sostenidas con algunos empresarios o promotores de vivienda, es que los peticionarios no quieren hacer efectiva la Afirmativa Ficta, por temor a ser objeto de alguna represalia posterior por parte de las propias autoridades, sobre todo cuando se ven obligados a realizar en forma recurrente gestiones ante la misma dependencia.

No basta con intensificar la difusión de la Afirmativa Ficta si esa medida no va acompañada de la determinación o decisión de los particulares de ejercer un derecho administrativo que les asiste, cuando se presente dilación en la atención de sus asuntos. El procedimiento para acreditar esa figura es realmente sencillo y no creemos sea el obstáculo para que los particulares recurran a ella.

Por otra parte, se debe reconocer que la implementación de esa figura desencadenó al interior de las unidades administrativas estatales y municipales, la revisión y mejora de sus procesos y métodos de trabajo para no caer en los supuestos contemplados en la Ley. En este sentido, se puede afirmar que contribuyó a los propósitos de desregulación y simplificación administrativa.

1.2 Los registros de trámites estatales

Como es sabido, uno de los problemas que enfrentan los ciudadanos en su interrelación con el gobierno, es la incertidumbre de los trámites y requisitos a cubrir para tal o cual asunto. No había congruencia entre la información que se especificaba en los manuales de procedimientos, las guías de servicios, y lo que los servidores públicos solicitaban en ventanilla o barandilla.

Para dar certeza a las gestiones ciudadanas y acotar la discrecionalidad con la que suele actuar cierto personal, se integraron registros estatales de trámites empresariales (para la apertura y operación de negocios), de vivienda, y de tránsito y transporte, siendo publicados en Gaceta del Gobierno y en cuyo contenido se precisa que corresponden a los trámites, requisitos y condiciones máximas o únicas que podrán ser solicitadas por las dependencias y organismos estatales.⁵

⁵ El Estado de México fue la primera entidad de la república en integrar un Registro Estatal de Trámites Empresariales, al publicarlo en Gaceta del Gobierno, el 8 de julio de 1996, con posterioridad fue actualizado en dos ocasiones, el 19 de junio de 1997 y el 1º de febrero de 1999. En el caso del Registro Estatal de Trámites de Vivienda, no se tiene antecedentes de un documento similar en México, éste fue publicado en Gaceta del Gobierno el 12 de diciembre de 1997 y actualizado el 1º de febrero de 1999.

En caso de incumplimiento a lo establecido en dichos registros, por parte de cualquiera de las instancias estatales, los particulares que resulten afectados podrán solicitar la intervención del Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, sin perjuicio de lo que dispongan otros ordenamientos jurídicos.

Las dependencias u organismos estatales no podrían por su propia cuenta modificar lo establecido en los registros, el procedimiento establecido las obliga a someter a consideración del Grupo Intersecretarial, en el caso de los registros empresariales y de vivienda, y de la Secretaría de la Contraloría, tratándose del registro de tránsito y transporte, los cambios propuestos.

Si, por un lado, la instrumentación de la Afirmativa Ficta vino a dar certeza en los plazos de respuesta a las gestiones de los particulares, por el otro, la formalización de los registros de trámites, coadyuvó a otorgar certidumbre respecto a las condiciones asociadas al desahogo de los trámites. No está por demás mencionar que la integración de los registros fue precedida por la incorporación de medidas concretas de simplificación y desregulación administrativa, así por ejemplo, para el Registro Estatal de Trámites Empresariales, derivado de su integración y actualización en dos ocasiones, se logró reducir los trámites en un 30%, los requisitos en un 52% y los plazos de respuesta en un 67% en promedio.

A pesar de estos esfuerzos, la tarea de ampliar las facilidades para el desarrollo de las actividades productivas es una tarea inacabada que reclama profundizar las acciones en la materia, sobre todo de desregulación y mejora regulatoria, que remuevan el formalismo jurídico-administrativo vigente a fin de flexibilizar la actuación de la administración pública e incrementar la capacidad de gestión del gobierno.

La experiencia favorable que ha significado la aplicación de los registros, incitan a promover las adecuaciones jurídicas necesarias para establecer un Registro General de Trámites, conformado por

diversos fascículos o tomos, destinados cada uno de ellos a las diferentes materias o funciones en las que el Gobierno estatal ofrece trámites o servicios a la ciudadanía. La experiencia también nos ha enseñado que no basta con la integración y publicación de los registros si estas acciones no van acompañadas de una permanente supervisión que garantice su efectiva aplicación; supervisión que deberá trascender la esfera institucional para concitar la colaboración del público-usuario, quienes en última instancia son los principales interesados en que operen estas medidas, instrumentadas en su propio beneficio.

1.3 La necesidad de contar con información confiable y oportuna

Elementos clave para fincar una nueva relación sociedad-gobierno, es que los ciudadanos cuenten con información oportuna, confiable y suficiente para la realización de sus trámites y además, con mecanismos y medios efectivos para la presentación de sus quejas y denuncias. Al respecto, se han instalado tableros informativos en las oficinas de atención al público de mayor afluencia de usuarios; se han impreso y distribuido carteles y trípticos sobre trámites y servicios de mayor demanda, se han colocado pantallas sensibles al tacto (touch screen) en lugares estratégicos y se cuenta con un servicio de información telefónica (SERVITEL) en el que se ofrece orientación a los ciudadanos sobre los requerimientos para la realización de sus gestiones, ubicación y horarios de oficinas de atención al público, directorio de servidores públicos, etc.

A excepción de los registros estatales de trámites empresariales y de vivienda, que ya se pueden consultar en Internet a través de la Página Unica (<http://www.edomexico.gob.mx>) que el Gobierno del Estado de México tiene en la supercarretera de la información, lo cierto es que su uso es incipiente. Nuestra propuesta es que se deben aprovechar las modernas tecnologías de información para que el promovente conozca no sólo los requerimientos sino incluso ir más allá, que a través de estos medios pueda realizar integralmente sus gestiones desde su casa o trabajo, lo que evitaría traslados y los gastos que ello implica en

términos de pérdida de tiempo y dinero. De igual modo, se reduciría la aparición de conductas contrarias al interés general que siempre entraña la relación directa ciudadano-servidor público.

1.4 Aprovechamiento de la tecnología informática

Por supuesto, el aporte de las tecnologías de información y las telecomunicaciones al mejoramiento de la gestión pública va mucho más allá de facilitar la transferencia de información al público usuario, puede ser útil también para automatizar procesos y procedimientos administrativos ya simplificados, y diseñar bases de datos automatizados con información confiable y oportuna sobre materias específicas y servicios públicos integrales, para mejorar la toma de decisiones e incidir en la prestación de trámites ágiles y sencillos.

La tendencia de incorporar la informática en todos los ámbitos del quehacer humano, es un hecho palpable a nivel mundial, es un proceso irreversible del que no están exentas las instituciones gubernamentales. Al Gore mencionaba que la historia del último decenio de este siglo se estaba escribiendo en una computadora, y delineaba las características de lo que él denominaba un Gobierno electrónico basado en el uso de las tecnologías de información: “El Gobierno electrónico será más justo, más seguro, más responsable ante el cliente y más eficiente que nuestros sistemas actuales basados en papeles”.⁶

Debemos ubicar a la informática en su justa dimensión, como una *herramienta* más al alcance de los gobiernos, para impulsar sus proyectos de mejoramiento y desarrollo administrativo, por sí sola no aporta fórmulas mágicas, todo depende del uso que sepa dársele para aprovechar todo su potencial. Para hacerla útil y provechosa, es preciso vincularla a los objetivos y misión de las instituciones, con el

⁶ Gore, Al. *Un gobierno más efectivo y menos costoso*. México, EDAMEX, 1994. p. 293.

objeto de generar beneficios tangibles apreciados por los usuarios finales: los usuarios de los servicios públicos.

1.5 Rescatar la credibilidad en los medios de captación de quejas y denuncias

Por otra parte, para dar certeza a los ciudadanos en la atención de sus quejas y denuncias presentadas por el público usuario, con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, se estableció formalmente el Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, mediante su publicación en Gaceta del Gobierno el 5 de marzo de 1998. Entre las acciones ejecutadas para su fortalecimiento destacan la elaboración del Manual Operativo del Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, el diseño de sistemas automatizados, el perfeccionamiento de mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional, la capacitación del personal, la habilitación de 152 servibuzones, la instalación de una línea Lada sin costo 800 y se emprendieron campañas de difusión de QUEJATEL, acciones que en su conjunto han hecho posible que se conozcan, atiendan, tramiten y resuelvan las quejas y denuncias, en un término que no excede los 30 días naturales.

Será necesario continuar las actividades para el fortalecimiento de este sistema, a fin de rescatar la credibilidad ciudadana en esos medios de captación y resolución de sus quejas y denuncias, así como vincular las mismas con los programas de modernización, simplificación, desregulación o desarrollo administrativo, para que sirvan de impulso a nuevas acciones de mejoramiento de la gestión pública.

1.6 La participación ciudadana en la gestión pública: tendencia creciente e inevitable

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos de su interés, es una demanda cada vez más persistente. Los tiempos en que se administraba y decidía todo desde el escritorio, de espaldas a la

ciudadanía, pertenecen a épocas pasadas que no corresponden a la transición democrática que experimenta el país.

En el caso de los programas de mejoramiento de la gestión pública, en los que su punto de partida y llegada son los ciudadanos, la participación social más que un mero formalismo, debería ser un elemento indispensable e insustituible para la identificación de problemas, el establecimiento de prioridades, y la evaluación de resultados. De hecho, los proyectos que al respecto se asuman, debieran responder a legítimas demandas de los usuarios de servicios, para armonizar, por un lado, los reclamos de la sociedad, y por el otro, los intereses de gobierno, que no necesariamente siempre van en la misma dirección.

En el Estado de México se tienen dos experiencias que avalan la participación social en la gestión pública: la primera referida al Programa “Participante Voluntario” y la segunda al Programa de Contraloría Social; a continuación me referiré brevemente a cada uno de ellos.

Desde mediados de 1997 se puso en marcha el Programa “Participante Voluntario” en la Procuraduría General de Justicia del Estado, a través del cual poco más de 800 ciudadanos, debidamente capacitados y acreditados, acuden a las agencias del Ministerio Público a observar la forma como se atiende a los usuarios, reportando las deficiencias detectadas, a efecto de que los subprocuradores las atiendan y se mejore la calidad de los servicios.

Los Participantes Voluntarios realizan su actividad en los centros de justicia y agencias del Ministerio Público en donde se inician los trámites para la integración de la averiguación previa. Sus tareas básicas son observar el comportamiento de los servidores públicos (policías, agentes del Ministerio Público y personal de apoyo) para que, en caso de detectar actos de corrupción y prepotencia, denunciarlos a efecto de coadyuvar en la transparencia y mejora de la

atención al público; asimismo, pueden recibir y canalizar las quejas y sugerencias de la ciudadanía.

Con la implementación de este programa se ha contribuido a mejorar la calidad de atención a la ciudadanía, disuadir y combatir prácticas irregulares en las agencias del Ministerio Público, y recuperar la confianza de la ciudadanía en la institución. Para potenciar los aportes del Programa, será necesario perfeccionar sus mecanismos de operación y extender su aplicación hacia otras áreas de la administración y procuración de justicia que se caracterizan por una baja calidad en la atención al público.

La segunda experiencia de participación social en la gestión pública se vincula con la supervisión de la calidad de la obra pública, aspecto crucial para el desarrollo de las comunidades y que tiene que ver, además, con la administración transparente y eficiente de recursos públicos escasos, aspecto nada nimio.

El programa de contraloría social se estableció como respuesta institucional del Gobierno del Estado de México para apoyar a la sociedad mexiquense en la organización de sus actividades de control y vigilancia sobre la administración pública. Su base de actuación se encuentra en la energía social que la población de la entidad ha mostrado para involucrarse y participar activamente en los asuntos públicos.⁷

Los contralores sociales son elegidos en asamblea pública abierta por los integrantes de las propias comunidades; para el mejor desarrollo de su encomienda son capacitados por la Secretaría de la Contraloría, entregándoseles material e instrumentos operativos tales como: lineamientos, guías, bitácora de inspección de obra, reporte de irregularidades y caja de archivo.

⁷ Secretaría de la Contraloría. *Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia*. Toluca, México, 1995. p. 4.

Al mes de junio de 1999 se habían constituido 14,152 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), que aglutinan a poco más de 42,000 ciudadanos. Hoy la contraloría social tiene presencia indiscutible en los 122 municipios de la entidad. Para darnos una idea de la importancia creciente que ha asumido esta nueva modalidad de participación social, baste decir que mientras en 1993 sólo se supervisaban 4 de cada 10 obras y 18 centavos de cada peso. Hoy, con la colaboración de los COCICOVIS, se tiene presencia en todas las obras y se fiscaliza la totalidad de la inversión federal y estatal en los municipios de la entidad. En 1993, sólo una de cada 10 obras no presentaba irregularidades. Hoy sólo 2 de cada 10 las tiene, resultado de las actividades de control preventivo efectuadas por los contralores sociales.⁸

El Estado de México es la entidad federativa con el sistema más desarrollado de participación ciudadana en el control de las obras y las acciones de gobierno. Se ha institucionalizado la Contraloría Social dándole pleno sustento legal a sus labores, de tal modo que la Ley Orgánica Municipal recoge en su texto las funciones y atribuciones de los comités, estableciéndose, además, la obligación de las autoridades municipales de incorporarlos a las propias tareas de control de la obra pública generada con recursos propios.

Dados los resultados positivos conseguidos, sería conveniente no sólo continuar impulsando y fortaleciendo a la Contraloría Social sino extender su operación hacia la evaluación de programas con un alto contenido social, así como a servicios públicos que se caracterizan por la deficiente atención y la proclividad a generar conductas ilícitas. Hay áreas tales como servicios médicos, seguridad pública y tránsito, verificación vehicular, recaudación fiscal, entre otros, en los que la incorporación de la Contraloría Social podría ser muy útil para impulsar la calidad y transparencia de los servicios públicos.⁹

⁸ Secretaría de la Contraloría. *Encuentro de Contralores Sociales de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia*. Toluca, México, 1999. pp. 4-5.

⁹ Kliksberg, Bernardo. *Rediseñando el Estado en América Latina*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1992. p. 247. De acuerdo con Kliksberg, la agenda para rediseñar el perfil del

La participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, y en este caso concreto, de la evaluación y transparencia de la calidad de la obra pública, es una forma de socializar el control, de agregarle el invaluable valor que le da la participación ciudadana, es una manera de democratizar el servicio público y corresponde a un nuevo modelo de gestión pública que se pretende enraizar, de ahí la necesidad de consolidar e instituir nuevas formas de participación social que aporten a la configuración de una administración pública a la altura de los retos del próximo milenio.

2. Acercamiento de la administración al ciudadano

Un nuevo modelo de gestión pública deberá de considerar a la delegación, desconcentración y descentralización administrativa como elementos fundamentales de su accionar, sustentados en legítimos reclamos ciudadanos de contar con servicios cercanos a su lugar de origen para evitar, en la medida de lo posible, onerosos desplazamientos.

La centralización de oficinas, facultades y decisiones no tiene cabida en el nuevo modelo de gestión pública que se pretende impulsar; corresponde ésta a etapas ya superadas que sólo generan rendimientos decrecientes al menguar la capacidad de respuesta de la administración pública.

2.1 Desconcentración: dotar de mayores responsabilidades a los administradores

A pesar de que en el Estado de México se han realizado en los últimos años esfuerzos por desconcentrar oficinas en áreas tales como procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, transporte público, desarrollo urbano y vivienda, registro público de la propiedad

Estado debe dirigirse, entre otros tópicos, a la conformación de un sistema de control social sobre la gestión pública que pueda constituir una de las vías preventivas centrales para erradicar el delicado problema de la corrupción.

y registro civil, todavía no es suficiente. Hay un dato incontrovertible que obliga a profundizar las acciones en la materia: el 70% de la población estatal, es decir, 9 de casi 13 millones de habitantes, se concentran en la zona conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco, por consiguiente, para ofrecerles una mejor atención debe revisarse la distribución y funciones de las unidades administrativas del Gobierno estatal a efecto de que tengan una mayor presencia en esa zona estratégica y se evite a los promoventes traslados onerosos en la búsqueda de solución a sus demandas.

En la entidad existen interesantes experiencias de desconcentración de servicios, que se requieren consolidar y capitalizar hacia otras áreas y servicios, éstas son la habilitación de una Unidad Móvil que recorre las comunidades más apartadas de la entidad, en la cual se pueden realizar los trámites de expedición de licencias de conducir vehículos automotores, y su resello o renovación; se han instalado 15,120 módulos temporales en diversos puntos del territorio estatal, en los cuales se podría regularizar, de manera gratuita, el estado civil de las personas; y se puso en operación un módulo itinerante de inspección para brindar asesorías, atender comparecencias y regularizar las condiciones generales de trabajo ubicadas en el Valle Cuautitlán- Texcoco, evitando a los patrones de esa zona, traslados a la ciudad de Toluca para realizar sus gestiones.

En este sentido, coincido plenamente con la postura del CLAD, de que parte importante de la reforma gerencial de la administración pública se vincula con la de dotar de mayores responsabilidades y autonomía (empowerment) a los administradores, avalados por resultados efectivamente producidos y sujetos a la rendición de cuentas ante la sociedad.¹⁰

¹⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, Venezuela, 1998. pp. 10-11. Se sugiere consultar el documento preparado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1988.

Se deben distinguir al interior de las estructuras de gobierno, las áreas encargadas de la formulación de políticas, normas y procedimientos, y aquellas encargadas de su ejecución, las cuales deberán estar lo más cerca posible del ciudadano usuario. Lo anterior de ninguna manera significa perder el control, al contrario, el mejor control que se puede tener es el de resultados, el que sólo se logrará si se crean o amplían las unidades desconcentradas, se asignan más facultades y medios para su ejercicio, y si se hace a los funcionarios responsables de las metas, estableciendo indicadores precisos y objetivos para medir su alcance.

2.2 Descentralización: proceso inacabado

Con el objeto de elevar la calidad y cobertura de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, la administración estatal 1993-1999, promovió la descentralización de facultades para la prestación del servicio de tránsito a 12 municipios; para expedir licencias estatales de uso del suelo que no sean de impacto significativo a 24 municipios; para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectiva, así como la emisión de dictámenes de capacidad, incorporación e impacto vial no significativo a 4 municipios; para prevenir y atender la problemática de la contaminación atmosférica del agua y del suelo en sus respectivos territorios, a 6 municipios, y en materia de protección civil, a 38 municipios.

En el futuro inmediato será necesario impulsar la transferencia de facultades a las administraciones municipales en aquellas materias que les sean propias o cuya atención resulte más eficiente y contribuya a acercar y ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. Existen materias como las de protección civil, protección ambiental, uso del suelo, ingeniería sanitaria, regularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas territoriales, entre otras, en las que es posible extender los beneficios de la descentralización a un mayor número de municipios.

En los procesos de descentralización, además de gradualidad y selectividad, se debe ir con cautela para no generar falsas expectativas, pues la experiencia de los últimos años nos ha enseñado que la descentralización no es la panacea para lograr, *per se*, mayor calidad y cobertura de servicios ni para aumentar las capacidades político-administrativas de las administraciones municipales, si no va acompañada de esfuerzos de reglamentación, proporcionar los apoyos técnicos de capacitación y asesoría, profesionalización de los servidores públicos, aplicación de tecnologías, reorganizaciones administrativas, potenciación de habilidades directivas, mecanismos de coordinación y control adecuados, gestión interna simple y expedita, y evaluación periódica de sus posibles beneficios e impactos sociales, con parámetros y modos acordados con antelación.

En los albores del segundo milenio se observa con azoro como la descentralización continúa siendo un tema recurrente en la agenda de la reforma del Gobierno no sólo para aumentar la efectividad de las políticas públicas, sino también para aumentar la fiscalización y el control social sobre las mismas, ya que su manejo centralizado hace complejo y difuso su evaluación al diluirse las responsabilidades en el entramado organizacional.

3. Coherencia y articulación de las instancias administrativas

Uno de los obstáculos que ha limitado el desarrollo de los programas de modernización y mejora de la gestión pública, ha sido precisamente la falta de coherencia y articulación de las instancias administrativas.

El modelo tradicional de organización de la administración pública condujo no sólo a la departamentalización o división del trabajo en un conjunto de estructuras o unidades administrativas del sector central o auxiliar (paraestatal) sino también a la fragmentación de procesos administrativos; así tenemos hoy trámites o servicios sobre una misma materia, por ejemplo, apertura y operación de empresas, en los que

intervienen, en diferentes fases del proceso, hasta siete unidades administrativas distintas, y esto tan sólo del Gobierno estatal.

Este hecho, que en sí mismo no tiene por qué tener una connotación negativa, en la práctica ha generado múltiples y variados problemas que encuentran su más acabada expresión en las molestias e inconformidades de los usuarios al no encontrar respuesta ágil y oportuna a sus peticiones.

Lo anterior ha planteado el imperativo de crear instancias de coordinación y colaboración intergubernamental e interinstitucional ad-hoc, así como perfeccionar los mecanismos de vinculación, con el objeto de revertir la problemática presentada y ofrecer respuestas más rápidas a los ciudadanos, quienes no distinguen, quizás ni les interesa, si “x” o “y” trámite o servicio es de naturaleza federal, estatal o municipal, lo único que les preocupa, y tienen razón, es que sus peticiones sean atendidas con diligencia y esmero. Lo demás, es cuestión de que las instancias administrativas competentes se pongan de acuerdo para hacerlo más fácil y sencillo.

3.1 Coordinación intergubernamental

Un caso exitoso de coordinación intergubernamental que contribuyó al mejoramiento de la gestión pública, lo fue sin duda la suscripción, el 29 de mayo de 1998, del Acuerdo de Coordinación entre el Gobierno de la entidad, a través del Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, con 24 ayuntamientos de la entidad en los que se concentra el 65% de la actividad económica estatal, para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales.

A semejanza del registro estatal, en éste se concentran los trámites, requisitos y condiciones máximas que podrían solicitar los servidores públicos de esos 24 ayuntamientos, para la apertura y operación de empresas. Otra ventaja de su integración es que simplifica y homologa

el esquema de gestión en el conjunto de esos municipios, siendo que con anterioridad los requisitos eran muy diversos y contrastantes, e incluso un mismo trámite tenía diversas denominaciones, aún compartiendo un espacio metropolitano. Parecía que se transitaba no de un municipio a otro circunvecino, sino de un país a otro, por las situaciones tan disímbolas que se encontraban.

Hoy, resultado de los esfuerzos de coordinación intergubernamental desplegados, se cuenta con un esquema de gestión homologado y simplificado que alienta el desarrollo de las actividades productivas. Llegar a esta situación no fue nada fácil, dado que se tuvo que pasar por múltiples e intensas reuniones para generar acuerdos y consensos. La estrategia que se siguió fue, primero, trabajar con un grupo piloto de cuatro municipios (Toluca, Naucalpan, Ecatepec y Nezahualcóyotl) que por su importancia en el contexto del ámbito estatal y por la pluralidad de su filiación partidista, podría ser determinante para que otros municipios se sumaran a esta iniciativa. Y en efecto, así fue, de 4 pasaron a 24, y está abierta la posibilidad de que un mayor número de municipios se adhieran a dicho Registro. A excepción de Tlalnepantla, el Registro se aplicó en los municipios de la entidad en los que se genera la mayor actividad económica.

De igual modo, se ha impulsado el establecimiento y fortalecimiento de ventanillas únicas de gestión municipal para la atención de trámites empresariales, mediante acciones de capacitación, asesoría, elaboración de instrumentos administrativos, dotación de equipo y sistemas automatizados. Se encuentran operando 31 ventanillas que son administradas por 28 ayuntamientos, las cuales requieren perfeccionar sus mecanismos de operación, otorgándoles el status que merecen en la estructura del Gobierno municipal, así como dotándolas de los instrumentos y apoyos que requieren para eficientar sus servicios.

3.2 Coordinación interinstitucional

A nivel interinstitucional se tienen varios ejemplos de coordinación que dejan constancia de los esfuerzos emprendidos por desregular o simplificar, desde un enfoque integral que atraviesa de manera horizontal las estructuras de las dependencias y organismos públicos, trámites y servicios públicos fragmentados, parcializados, que sin embargo, forman parte de un mismo proceso de autorización, es decir, son eslabones de una cadena.

Uno de ellos es la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, creada por Acuerdo del Ejecutivo estatal el 12 de octubre de 1995, con la intención de promover la desregulación, desgravación y simplificación del proceso de producción de vivienda, fundamentalmente la de los tipos social progresiva, de interés social y popular, que por sus características, son las que están más al alcance de los grupos sociales de escasos recursos.

El problema de la vivienda en nuestro país es ciertamente preocupante, con un déficit estimado en poco más de 6 millones, de los cuales, cerca de 500 mil corresponden al rezago acumulado de vivienda en nuestra entidad. Sin considerar ese rezago histórico, tan sólo en el Estado de México para atender la nueva demanda de vivienda requiere de por lo menos 50 mil unidades al año. Impulsar la construcción de vivienda es, pues, un asunto prioritario no sólo desde el punto de vista social sino también económico, dado el impacto que el sector de la industria de la construcción tiene en más de 40 ramas de la actividad productiva que la nutren de insumos, sin soslayar, además, su importante contribución a la generación de empleos directos e indirectos.

Una queja recurrente de los promotores de vivienda social, era la cantidad excesiva de trámites y requisitos que debían de cumplir, así como la diversidad de instancias de los gobiernos estatal y municipales a las que debían acudir, los que se traducían en

prolongados tiempos de respuesta a sus peticiones y el encarecimiento de la vivienda por cada día de retraso en su edificación.

Una de las primeras acciones que se determinó implementar fue la constitución de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, organismo coordinador de acciones en la materia entre los 3 ámbitos de gobierno. Una de las ocho subcomisiones con las que cuenta es la Subcomisión Operativa, encargada de emitir el Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional para desarrollos mayores a 60 viviendas de los tipos social progresiva, de interés social y popular, en el cual se concentra la opinión de 7 instancias estatales (direcciones generales de Desarrollo Urbano, del Registro Público de la Propiedad, de Planeación, de Vialidad, de Protección Civil, Comisión del Agua e Instituto Catastral) y dos municipales (organismo operador de los servicios de agua potable y saneamiento, y la dirección de desarrollo urbano).

Con dicho dictamen se pretendía, por un lado, otorgar certeza y seguridad a la inversión de los promotores o grupos sociales sobre la factibilidad para el desarrollo de sus proyectos al evitarles adquieran un predio que no cumpla con las condiciones exigibles; y por el otro, disminuirles traslados a 9 distintas y distantes oficinas estatales y municipales, al contar ahora con una sola instancia para la presentación y respuesta de sus solicitudes. Se había fijado el compromiso de emitir el dictamen en un plazo máximo de 15 días hábiles a partir de la integración completa del expediente; sin embargo, esta medida de simplificación ha enfrentado problemas en la práctica dado el incumplimiento de ciertas dependencias estatales o municipales para entregar, en la forma y plazos establecidos, sus opiniones que son parte del Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional.

En suma, la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda ha demostrado ser una instancia útil y valiosa en la promoción y fomento de la vivienda social, empero, para que cumpla de mejor manera los propósitos que inspiraron su creación, se requiere continuar

fortaleciendo su operación a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional para que las dependencias y organismos estatales emitan sus opiniones en los plazos acordados. De igual modo, será necesario encontrar las estrategias idóneas que permitan involucrar a los ayuntamientos de manera más efectiva en los trabajos de la Comisión, para la entrega oportuna de sus dictámenes de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, y de desarrollo urbano.

Una situación similar, aunque en menor proporción, sucede con la Comisión Estatal de Atención Empresarial, creada por Acuerdo del Ejecutivo estatal en diciembre de 1998 y en operación a partir de febrero del año en curso, la cual funge como un órgano colegiado de coordinación de acciones entre las dependencias y organismos de la administración pública estatal, encargado de agilizar los trámites para la apertura y operación de empresas grandes y medianas en la entidad. Se dedica a cubrir ese universo de atención dado que las micro y pequeñas empresas cuentan ya con un esquema de gestión desregulado y/o simplificado y son atendidas directamente por las propias dependencias estatales y por las ventanillas únicas de gestión municipales.

En la práctica, la Comisión funge como la gran ventanilla única empresarial del Gobierno estatal, que además de facilitar y agilizar las gestiones, las ha transparentado ya que los empresarios no tienen ningún trato directo con servidores públicos de las 9 instancias involucradas.

Conforme al Reglamento Interior de esa Comisión, una vez presentada la solicitud con la documentación mínima anexa y haber realizado la visita colegiada al lugar donde se pretende instalar o ampliar la empresa, en un plazo máximo de 15 días se emite el Dictamen de Factibilidad, el cual da certeza a las futuras gestiones de los empresarios. Y en un período no mayor a 30 días, una vez presentados los requisitos y documentación solicitada, la Comisión expide la Licencia Estatal de Uso del Suelo, que si pudiéramos establecer

alguna comparación, equivaldría a la Licencia de Funcionamiento que emiten los ayuntamientos.

Como se expresara en líneas anteriores, la Comisión Estatal de Atención Empresarial enfrenta problemas semejantes a los de la Comisión de Fomento a la Vivienda, fundamentalmente en lo referente a la entrega oportuna de los dictámenes de las dependencias integrantes, particularmente de una de ellas, la Dirección General de Vialidad, que ha visto rebasada su capacidad de respuesta por la insuficiente infraestructura de recursos humanos y materiales con los que cuenta, aunado a la centralización de facultades para la firma de los dictámenes y la discrecionalidad con la que se suele actuar al fijar los montos o aportaciones para las obras de amortiguamiento vial con motivo del futuro desarrollo de los proyectos.

De lo anterior, se podrá deducir, existe todavía una enorme veta por explotar en la tarea de innovar o perfeccionar las instancias y mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional, indispensables para impulsar acciones de mejora de la gestión pública en las que, por la naturaleza y alcance de los proyectos, deben participar necesariamente diversas unidades administrativas. Su concreción va mucho más allá de la voluntad o buenas intenciones de las partes, requiere del compromiso explícito, el convencimiento de las bondades de los proyectos, y la canalización de apoyos e incentivos para su cristalización.

4. Control y ética en el servicio público

La prevención y combate a la corrupción en el sector público, continúa siendo un reclamo generalizado y persistente de la ciudadanía desde antaño. A pesar de los esfuerzos institucionales por combatir esa lacra social, se debe reconocer con franqueza que continúan siendo insuficientes. En la sociedad todavía prevalece un sentimiento de indefensión e impunidad ante casos conocidos y hechos públicos, y aquellos conocidos pero todavía no denunciados.

Por si fuera poco, para recordarnos la importancia del tema, ahí están las cifras dadas a conocer este año por la organización no gubernamental denominada Transparencia Internacional, en las que ubica a México en el lugar 55, entre 85 países, en el índice de percepción de la ciudadanía sobre el grado de corrupción imperante; como colofón, baste decir que recientemente fuimos testigos de la constitución de Transparencia Mexicana, que se ha propuesto abrir un frente de lucha contra esa deleznable práctica, mediante su valiente denuncia y la generación de propuestas que contribuyan a afianzar una nueva cultura anticorrupción.

En el caso del Estado de México, el Gobierno abrió distintos frentes para contrarrestar estas conductas irregulares que afectan el patrimonio de los particulares y dañan la imagen de las instituciones oficiales, algunos de ellos, a los que ya nos hemos referido anteriormente, han sido la instrumentación del Programa General de Simplificación Administrativa, la implementación de la Afirmativa Ficta, la formalización de registros de trámites, la creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores y la ejecución de los Programas “Usuario Itinerante” y Anticorrupción en el área de policía y tránsito.

Estas acciones de carácter administrativo han contribuido a aminorar la aparición de ese tipo de prácticas al hacer más claros, transparentes y accesibles los trámites y servicios públicos, sin embargo, ante la recomposición de esas prácticas, que cada vez asumen formas más sofisticadas o difíciles de detectar y menos aún de comprobar, se requieren nuevas fórmulas que nos permitan cerrarles el paso, y una de ellas, de carácter estructural, tiene que ver con la implantación de un nuevo modelo de control.

4.1 Repensar la función de control en la función pública

En el Gobierno del Estado de México se carece de un eficiente sistema de evaluación de la gestión pública; los que a la fecha se han venido

acordes al actual desarrollo de la administración pública y a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y exigente. No basta ni es suficiente fiscalizar el uso de los recursos públicos, es de la misma o mayor importancia que se vigile el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, sus efectos e impactos en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

En ese sentido, hay una clara tendencia a que ocurra una estrecha vinculación entre el control y el mejoramiento de la gestión pública, es decir, que las instancias gubernamentales se concentren más en el logro de resultados que requiere una gestión productiva y eficiente, y no sólo en el cumplimiento de una normatividad frecuentemente excesiva; que se fiscalice no sólo la aplicación correcta del gasto público sino también cómo su ejercicio ha contribuido al logro de los objetivos a los que se destina y a cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir; que la vigilancia y control no sólo se enfoque a detectar irregularidades o ilícitos sino también a pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de recursos y la efectividad de los programas; que el apego a la normatividad jurídica no sea por sí sola condición necesaria para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público, sino que tenga igual valor el cumplir eficazmente con los objetivos institucionales.

Hay reconocimiento, incluso en los propios servidores públicos encargados de la función de control, de reorientarlo o repensarlo, de pasar de un control de desconfianza hacia responsabilidades integrales; de metas presupuestales hacia la evaluación del beneficio e impacto social de las políticas públicas; de reactivo y correctivo hacia propositivo y preventivo. En pocas palabras, de darle valor agregado a la función de control.¹¹

¹¹ Haro Bélchez, Guillermo (Coord). *Avances y retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México, 1993-1999*. Toluca, México, INAP-IAPEM, 1999. p. 510.

Esta nueva tendencia del control interno es ya una realidad en naciones desarrolladas como Canadá, en la que se ha implantado con éxito un marco renovado de gestión que pone más énfasis en las “salidas” o “resultados” que en las “entradas”, entendiéndose por las primeras el logro de los objetivos de la organización, la mejora de las relaciones con los usuarios y en la prestación del servicio, y por la segunda, los controles de protección o supervisión de las disposiciones jurídicas y administrativas. El Gobierno canadiense utiliza técnicas modernas de valoración de riesgos, es decir, está convencido que esos controles siempre serán necesarios; sin embargo, valora hasta qué grado es conveniente aceptar una reducción del peso de tales controles si están impidiendo el logro de los objetivos fijados.

Afirman que “la idea tradicional del control interno, que pone la atención en el cumplimiento de las normas y reglamentos, no solamente choca con el estilo empresarial de gestión, sino que es, simplemente, insostenible. El marco renovado de gestión para el gobierno canadiense no aboga por el abandono de los controles de protección: simplemente reclama el enfoque más eficaz y rentable de lograrlos, utilizando al máximo la valoración de riesgos y soluciones de alta tecnología. En el análisis final debe haber siempre, un equilibrio entre los controles de protección y aquellos diseñados para estimular la gestión innovadora. Esforzarse por conseguir controles de “entrada” infalibles a un alto costo es bastante inútil si, como resultado, se pone en peligro el logro de “resultados” o “salidas”, que son más valiosos”.¹²

El Gobierno canadiense ha procurado cambiar el punto de vista tradicional sobre responsabilidad, consistente en culpar y castigar cuando algo sale mal, y en cambio, adoptar una posición constructiva, que ayude a los servidores públicos para que aprendan a actuar mejor y busquen mayor competencia y responsabilidad. Lo anterior implica transitar de una situación de controles demasiado restrictivos a un

¹² Mc Crindell, James. “El Control Interno en Canadá”, en *Control Gubernamental*, Núm. 6. Toluca, México, Gobierno del Estado de México-Secretaría de la Contraloría, 1995. pp. 149-150.

ambiente de confianza, con el reconocimiento de que los empleados son un factor decisivo en el cumplimiento de programas gubernamentales. Debería juzgarse a los empleados tanto por sus resultados como por la forma en que han ejercido su buen juicio y autoridad bajo circunstancias variables.

En suma, un control interno, con las características que aquí se han descrito, será más útil a la sociedad y el Gobierno, al cumplir de mejor manera sus funciones de prevención y combate a la corrupción administrativa. De paso, adquiriría mayor legitimidad y credibilidad ante diferentes actores sociales y políticos que hoy cuestionan su imparcialidad y eficiencia.

4.2 El proceso de entrega recepción de la administración pública

En la percepción del ciudadano común subyace la creencia de que el último año de cualquier gobierno, es utilizado por los servidores públicos para medrar con los recursos a su encargo. Esta idea corresponde a etapas históricas ya superadas en las que un reducido número de funcionarios hacían de las suyas ante la ausencia o relajamiento de los sistemas de control. En las actuales circunstancias es muy complicado actuar de esa manera sin ser antes descubierto, ya que como parte de la exigencia social de rendición de cuentas, los gobiernos ejecutan un programa de entrega-recepción de la administración pública, que tiene plena fundamentación jurídico-administrativa, al ser una obligación para las autoridades salientes y una garantía para las autoridades entrantes.

En el caso del Estado de México, que hace unas escasas semanas acaba de ser objeto del relevo del titular de la administración pública estatal, debido al término del período constitucional 1993-1999, se procuró fuese una entrega ordenada, completa, detallada y transparente, con presentación homogénea y sistemática de todas las dependencias y organismos auxiliares.

Para hacer ello posible, se preparó dicho proceso con la suficiente antelación, bajo principios de orden, integralidad y corresponsabilidad entre las áreas de la administración pública estatal. Ese trabajo implicó la designación de coordinadores tanto sectoriales como de cada unidad administrativa, la organización de un esquema participativo de corresponsabilidad, la capacitación y asistencia técnica permanente al personal de enlace, la emisión de acuerdos y lineamientos, el rediseño de actas y formatos, la realización de reuniones periódicas de trabajo para evaluar avances y la revisión permanente de documentos preliminares. Un total de 643 unidades administrativas entregaron en tiempo y forma la documentación, de las cuales 305 fueron del sector central y 338 del sector auxiliar.

Un proceso de entrega-recepción planeado, ordenado, sistemático, integral y corresponsable, no sólo constituye un verdadero esquema de inducción y apoyo para que las autoridades entrantes cuenten con los elementos jurídicos, informativos y técnicos que les permitan efectuar un relevo eficiente que dé continuidad a los programas y acciones de gobierno, apoyando con ello su perfeccionamiento y modernización, sino también es indispensable para garantizar un desempeño congruente de los servidores públicos conforme a los principios de legalidad, transparencia, lealtad, equidad y eficiencia, que deben regir en el ejercicio de la función pública.

Bronco y el audaz



**LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES DE
MÉXICO, DE FRENTE AL PRÓXIMO SIGLO. UNA
TRANSFORMACIÓN O MODERNIZACIÓN A FONDO DEL
QUEHACER GUBERNAMENTAL Y DEL
APARATO PÚBLICO**

*Santiago G. Velasco Monroy**

Introducción

Ante la falta de una política administrativa explícita; la limitada eficacia de la mayoría de las entidades públicas; la discontinuidad en los procesos de cambio administrativo; el agotamiento de los modelos administrativos actuales; la escasez de recursos humanos y tecnológicos para el desarrollo institucional; un marco legal y estructural rebasado por la realidad y otros problemas, es posible afirmar que en lo conceptual, orgánico y funcional, existe una crisis de las administraciones públicas locales, aunque no es privativa de México, sino que es un problema y reto presente en casi todos los países de la región.

Asimismo y para superar esta crisis, no es viable recorrer caminos cuya efectividad es cuestionada, por lo que es preferible diseñar y realizar un proceso de transformación a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público, que sin dejar de reconocer los avances obtenidos, sea un punto de inflexión en la adecuación de las

* Maestro en Planeación y Sistemas, y en Administración Pública, por la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma del Estado del México, respectivamente, y candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; se ha desempeñado en el servicio público, tanto en el ámbito estatal como municipal; autor de varios libros y de diversos artículos publicados en revistas especializadas; actualmente es Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

administraciones públicas locales a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas, tanto presentes como futuras

Así, el propósito del trabajo es presentar las áreas de concentración, variables, factores que integran un nuevo modelo de gestión pública para la administración pública local, teniendo como referencia la experiencia del Estado de México.

Se analizan y desarrollan los siguientes aspectos, que posibilitan la construcción e implantación de un nuevo modelo de gestión pública al nivel local, dentro de un proceso de modernización integral de la administración pública estatal:

- Los procesos de reforma del Estado y de modernización de la administración pública y el concepto de gestión pública.
- Tendencias que condicionan el proceso de transformación de las administraciones públicas.
- Características del contexto interno en que se desenvuelven las administraciones públicas locales.
- Determinación de los principios y características en que se deberán de concentrar las administraciones públicas locales del siglo XXI.
- Las líneas de acción fundamentales para una transformación a fondo de las administraciones públicas locales.
- Los principales medios y procesos para avanzar en la transformación a fondo del aparato público.
- Las características básicas que deberá contener una política administrativa explícita.
- La metodología para el desarrollo del modelo de gestión pública, para el caso del Estado de México.

- Las áreas de concentración, características básicas y variables que integran el modelo de gestión pública.

1. Modernización de la administración pública

1.1. Antecedentes del tema

Desde que existe el gobierno y la administración pública, se ha hablado de transformarla. De hecho así ha sucedido: la administración pública no ha permanecido estática. La de hoy es muy distinta a la de hace 30 años y la del mañana tiene que ser diferente, y con toda seguridad mejor. En una primera época, los cambios fueron reactivos, se manifestaban como una reacción de lo que acontecía en la realidad, sin una orientación definida, por agregación y seguían a los cambios sociales. Después los cambios administrativos fueron deliberados y se hablaba ya de reforma administrativa, que pretendía transformar a la administración pública para impulsar el desarrollo.

Hoy se busca no únicamente un cambio deliberado para impulsar el cambio social, sino que es imperioso adelantarse a los cambios y direccionarlos: un cambio proactivo, o por lo menos así tiene que ser. Por otra parte, existe una crisis de legitimidad de los procesos de cambio administrativo, al igual que la planeación del desarrollo, ya no se cree en ellos, están “desgastados” los términos. La principal limitación: falta de plena voluntad política para impulsar estos procesos, pero también existen limitaciones técnicas, metodológicas y de personal: modelos; programas; técnicas; guías; manuales; personal especializado.

Parece que al Estado mexicano, a los Estados latinoamericanos en general, a los gobernantes inmersos en las crisis económicas y el manejo de las variables macro económicas, se les ha olvidado el cambio administrativo. Afortunadamente, la voz de la sociedad, el voto ciudadano, está haciendo volver los ojos a la administración

pública, a las instituciones, y a la necesidad de su transformación a fondo.

1.2. Razones del cambio

Vivimos en una época de transición y cambio, de complejidad e incertidumbre. Una época de grandes dilemas y desafíos, de grandes retos y oportunidades, a los cuales el hombre tiene que enfrentarse con inteligencia, con visión, con capacidad creadora y constructora. Es necesario gestar un cambio institucional para promover el cambio social, o sea que las instituciones, las organizaciones privadas y las públicas no son la excepción, no sólo deben sujetarse al cambio, sino detonarlo, promoverlo e impulsarlo. Es conveniente repasar la serie de factores que obligan al cambio, a la transformación de las instituciones, a la modernización de las administraciones públicas, o sea las fuerzas del cambio:

- Crecimiento y composición de la población.
- Globalización de la economía.
- Edad de la información y de los conocimientos.
- Tecnología disponible.
- Una sociedad más consciente, participativa y demandante.
- Interconectividad – todo depende de todo.
- La misma patología, la misma ineficiencia de las organizaciones.
- Avances de la democracia.
- Mayor politización de la sociedad.

- La llegada del Siglo XXI.
- Profundas desigualdades sociales.
- Tipos de empleo y requerimientos de educación y capacitación.
- Problemas de gobernabilidad.
- Transformaciones sociales y cambios en las relaciones sociales.
- Limitaciones de recursos – exigencia de ser racionales.
- Equilibrio ecológico – protección del medio ambiente.
- Mantenimiento del poder o acceso a él.
- Mayor control e información hacia la sociedad.

En una época de cambios el gobierno y la administración pública tienen que cambiar.

1.3. Ubicación dentro de la reforma del Estado

No me detendré en que consiste la reforma del Estado, por limitaciones de espacio. Deseo referirme a la reforma del gobierno, la cual es una parte de la reforma del Estado, y aquí se ubica el redimensionamiento de la administración pública o su modernización. La administración pública está puesta en debate, como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad. Es necesario revitalizarla como una institución creativa, eficaz e indispensable.

Dentro de la reforma del Estado, de la reforma del gobierno, corresponde a la administración pública introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión, que mejoren estructuras,

métodos y sistemas, que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales. Una administración pública que promueva la constante capacitación de su personal, con servidores públicos con mística de servicio y una nueva ética en el ejercicio de sus funciones.

1. 4. Modernización de la administración pública

Es preferible hablar de la modernización de la administración pública, más que modernización administrativa, para no reducirnos a los aspectos meramente administrativos, o adjetivos, sino también a los sustantivos.

En lo genérico, modernización es un proceso de pasar de una sociedad tradicional a una sociedad diferenciada; avanzar hacia un proceso de desarrollo autosostenido y sustentable, hacia una mayor organización y participación social, para que la sociedad haga lo que pueda hacer por si misma, sin que se lesione el interés común.

¿Qué es la modernización de la administración pública? Un proceso técnico-administrativo que incluye cambios normativos, crear o reformular los órganos administrativos, transformar los procesos de trabajo y el cambio de las actitudes, aptitudes y comportamientos de los servidores públicos, y algo más. Es la adecuación y ajuste de estructuras y la gestión estatal a las nuevas condiciones actuales y futuras.

¿Para qué modernizar la administración pública? Para hacer de ésta un aparato ágil, flexible, transparente, dotado de una gran efectividad, calidad y productividad, y con una renovada orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población.

Modernizar, cambiar, mejorar, transformar a la administración pública no se reduce a la aplicación de nuevos esquemas de organización y funcionamiento; es darle un nuevo sentido al servicio público, hacerlo

cada vez más acorde a la dignidad de las personas y a sus aspiraciones legítimas de vivir cada día mejor.

Modernizar no es un fin en sí mismo, ni es un proceso que se agote en un solo instante; se trata más bien de un esfuerzo permanente para reafirmar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social.

La modernización de la administración pública no significa cambiarlo todo por el simple hecho de hacerlo, no es arrojar todo por la borda, sino conservar lo básico; modernizar es transformar positivamente, en beneficio de la colectividad y no de intereses particulares o sectoriales, aquellas estructuras, actividades, hábitos, conductas, que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La modernización de la administración pública exige la participación decidida de todos los servidores públicos, de los usuarios y de toda la sociedad. Reclama compromisos claros y corresponsabilidad de todos los implicados en el proceso de cambio. Exige la configuración de una nueva cultura administrativa, de una práctica administrativa renovada, de un código de ética del servidor público, de un sistema de profesionalización, de un sistema de estímulos y recompensas, entre otros factores.

La modernización de la administración pública se ha buscado a través de la desregulación; desincorporación; simplificación de trámites y procedimientos; fusión y creación de nuevas estructuras; contención y reducción de la burocracia; manejo escrupuloso y racional de los recursos públicos; formación y capacitación del personal; mejoramiento de la atención al público, etc.

La modernización de la administración pública puede plantearse, entre otros, de acuerdo a los siguientes puntos:

- Redimensionamiento de la administración pública.

- Profesionalización del servicio público.
- Modificaciones legales.
- Simplificación y desregulación administrativa.
- Modificaciones estructurales.
- Descentralización política y administrativa.
- Gerencia pública y social.
- Modernización presupuestal.

De alguna forma, la modernización de la administración pública también implica la adopción de técnicas y modelos que han sido exitosos en las organizaciones privadas: calidad en el servicio; Reingeniería; productividad; Planeación estratégica, entre otras.

Para el cómo transformar la administración pública, no existen modelos únicos, ni mucho menos recetas válidas. Es necesario la generación de alternativas propias, a partir de las circunstancias y condiciones de cada país, de cada estado, de cada institución.

1.5. La gestión pública

Nos dice Ricardo Uvalle que el puente que comunica al gobierno facilitador con los distintos grupos ciudadanos es la gestión pública y que "...es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública. Es un medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana. Es un medio para ordenar la acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad

de los recursos y la cobertura de la agenda institucional” (Uvalle, 1998:9).

También nos señala que en cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones 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 los 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 coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tiene efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales”(Uvalle, 1998:16).

Es necesario tener presente que la categoría de gestión pública tiene contextos, tiempos y valores distintos, o sea que se ubica en espacios y tiempos determinados. En su idea esencial, gestión significa conducir, controlar, manipular, realizar, pero referida a la complejidad del gobierno y de la administración pública, significa saber conducir un país, una entidad federativa, un municipio, una sociedad, una comunidad, o sea que dirigir, conducir y coordinar son los atributos de la gestión pública vinculados a los procesos que promueven el cambio.

Uvalle nos precisa que “la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, pero se relaciona con la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. Enfatiza la calidad e idoneidad de los medios de organización y administración para que la acción de los gobiernos sea más efectiva y productiva. No se confina a la versión tecnológica, sino que la considera un cúmulo de aportaciones para que, como conocimiento aplicado, sea factible

mejorar y transformar la vida organizativa y funcional de las administraciones públicas” (Uvalle, 1998:19).

El mismo autor destaca que los principales retos contemporáneos de la gestión pública son: a) que las decisiones y cursos de acción sean orientados con eficacia y productividad; b) posibilitar una relación más fructífera entre el propio gobierno y los ciudadanos; c) crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales; d) que los gobiernos realicen lo que estratégicamente es útil para la sociedad; e) contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz, oportuna y continua; f) que las respuestas institucionales no sean homogéneas ni unilaterales, sino consensadas y diferenciadas; g) tener un carácter adaptativo y correctivo, con el reconocimiento que la racionalidad es limitada; h) en su ámbito institucional, conjugar sistemas operacionales que articulan las estrategias y las decisiones públicas; i) mantener un carácter de lo político y de lo público, para superar la visión tecnocrática; mercantilista y privatizadora, entre otros” (Uvalle, 1998: 19-23).

Uvalle enfatiza que “la gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño” (Uvalle, 1998: 23).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) promueve una Nueva Gestión Pública para América Latina o Reforma Gerencial, que busca asegurar los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática ente el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes: a) la profesionalización de los altos funcionarios; b) la administración pública debe ser transparente y sus administradores

deben ser responsabilizados ante la sociedad; c) descentralizar la ejecución de los servicios públicos; d) la administración debe basarse en la desconcentración organizacional; e) la administración pública gerencial se orienta por el control de los resultados, contrariamente al control de las normas y procedimientos; f) mayor autonomía gerencial de las agencias; g) la orientación de servicios hacia el ciudadano-usuario, entre otros factores.

2. Hacia un nuevo modelo de gestión pública

2.1. Las preguntas fundamentales

La modernización como proceso, conduce a una nueva administración pública, a una nueva gestión pública, pero cualquier proceso de cambio, reforma, modernización, reinvención o transformación administrativa que se promueva en los próximos años en las administraciones públicas locales de nuestro país, será complejo, difícil y tendrá que superar múltiples inercias y limitaciones de diversa índole, así como considerar diferentes factores y los logros alcanzados, pero se deberá intentar y tendrá que ser a fondo y permanente.

Por lo anterior, el primer paso en este proceso de transformación debe ser el planteamiento y la resolución de los siguientes aspectos: primero, ¿qué debe hacerse?; segundo, ¿quién tiene la mayor capacidad para hacerlo?; tercero, ¿cuál es la mejor forma de hacerlo?, y cuarto, ¿cómo y quién controlará y evaluará los avances y resultados, en especial por lo que concierne a su impacto social?

Antes de intentar desarrollar los posibles aspectos instrumentales que pudiese comprender este proceso de transformación y la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, es preciso analizar: las tendencias y el contexto que lo condicionan; los principios y características básicas que deben distinguir a las administraciones públicas de México en el Siglo XXI, así como las principales líneas de acción que posibilitarían la construcción e implantación de nuevos

modelos, sin dejar de señalar que son ideas iniciales, no exhaustivas y que es necesario contar con un diagnóstico de cada situación particular.

2.2. Principales tendencias

Al igual que en otros ámbitos y latitudes, las administraciones públicas de México están condicionadas por las siguientes tendencias:

Reforma del Estado y del Gobierno: Que ha llevado a cuestionar la capacidad de las actuales instituciones y a la necesidad de fortalecer, modernizar o crear nuevas instituciones.

Gobernabilidad: Debe sustentarse no únicamente en el avance y perfeccionamiento de la democracia, sino en la capacidad gubernamental, en la eficacia de las administraciones públicas.

Realidades Emergentes: La aparición y desarrollo de nuevas realidades y fenómenos de carácter económico, financiero, político y social, desde los mercados globales, el deterioro ecológico, hasta las grandes metrópolis, demandan soluciones innovadoras y competitivas.

Sociedad más Demandante y Activa: Ahora se cuenta con una población que demanda más y mejores servicios, más crítica, con propuestas sólidas, y con la intención de participar activamente.

Cambios Acelerados y Complejos: Se vive en un período de cambios de toda índole, complejos, acelerados, desde el ámbito cultural hasta el tecnológico, que reclaman una adaptación constante.

Impulso Descentralizador: A escala mundial y nacional, se promueve el fortalecimiento de los gobiernos locales, así como una redistribución de funciones, competencias y recursos.

Concurrencia y Coordinación de Acciones: La existencia de diferentes ámbitos gubernamentales, los problemas comunes y el hecho de que prácticamente en la prestación de la mayoría de los servicios públicos concurren todas las esferas de gobierno, hacen imprescindible una coordinación efectiva.

Adopción de Nuevos Modelos de Gestión: Se buscan y desarrollan modelos exitosos para su aplicación en la gestión pública.

Equilibrio de las Finanzas Públicas: Dadas las crisis financieras recurrentes, el objetivo es sanear las finanzas públicas.

Desconfianza en el Gobierno: La población mantiene su desconfianza en los gobiernos y en los resultados de su actividad.

2.3. Contexto relevante

Sin pretender un diagnóstico, es viable caracterizar el contexto interno y externo en que se desenvuelven las administraciones públicas de México, incluyendo las estatales y municipales, en estos términos, que inclusive se podría generalizar a otros países de la región:

Desequilibrios Sociales y Económicos: El mal funcionamiento de los mercados y los problemas estructurales de la economía, han llevado a la concentración de la riqueza y al incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.

Crisis de la Planeación: La planeación sufre una crisis de legitimidad, que reclama una revisión de sus bases jurídicas, procesos y mecanismos, para encontrar modelos más efectivos y participativos.

Desfasamiento del Marco Jurídico: El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad.

Limitación de Recursos: Por razones económicas y por el comportamiento de los ingresos, del gasto y de la deuda pública, la limitación de los recursos se ha convertido en un factor estructural.

Personal "Burocratizado": Las actitudes y aptitudes del personal son limitadas y sus funciones están muy "adjetivizadas".

Estructuras Orgánicas Rígidas y Jerarquizadas: La mayoría de las estructuras responden a modelos tradicionales, que limitan su adaptación a las nuevas condiciones.

Limitaciones para la Participación y la Coordinación: Los instrumentos y mecanismos actuales no propician la plena participación social, además de dificultar la coordinación y la cooperación intergubernamental.

Bajos Niveles de Productividad en el Gasto Público: Las estructuras programático-presupuestales y las formas para ejercer el gasto público, no permiten una mayor productividad del mismo.

Sistemas de Control Limitados: El control está orientado al cumplimiento de normas y no a la evaluación del desempeño.

Disfuncionalidad en los Mecanismos de Apoyo: Falta racionalidad y agilidad en los procedimientos de apoyo y gestión interna.

2.4. Principios y características básicas

Las administraciones públicas del locales Siglo XXI, se deberán concentrar en los siguientes principios y distinguirse por estas características:

Efectiva: Orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, a apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la

economía nacional y local, así como de las instituciones públicas y sociales.

Sensible: Vinculada a los propósitos políticos, abierta a todas las demandas sociales y en especial, a atender los requerimientos de los sectores menos favorecidos de la población.

Próxima: Cercana a los ciudadanos, tanto para prestar los servicios públicos, proporcionar información, como para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

Subsidiaria: Para que las acciones públicas sean realizadas por la instancia más cercana a la población o por la misma población, y para complementar las iniciativas de los actores sociales.

Responsable: No únicamente por el manejo honrado de los recursos, sino por responder de sus acciones y resultados ante la población, mediante una rendición clara y objetiva de cuentas.

Participativa: Al propiciar la participación efectiva de la población en general y de los involucrados en particular, en la definición de las políticas públicas, seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados, tanto de carácter substantivo como adjetivo.

Legal: Todas sus acciones apegadas a Derecho y dotando a los particulares de los medios para la legítima defensa de sus intereses.

Flexible: Con la capacidad necesaria para adaptarse con oportunidad a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y económico, a través de la innovación y la creatividad.

Transparente: Al proporcionar la información necesaria para que los poderes y entidades públicas y la población en general, puedan conocer y evaluar su actividad substantiva y situación financiera.

Congruente: Su actividad estará en congruencia con la actividad de otros ámbitos de gobierno y habrá armonía en todo el quehacer público, fortaleciendo los mecanismos de coordinación.

2.5. Líneas de acción fundamentales

Las líneas de acción fundamentales para una transformación a fondo de la administraciones públicas, en especial las estatales, podrían ser:

Gobierno con base en Políticas Públicas: Que implica la definición e instrumentación de políticas conjuntamente con la población o los sectores involucrados, más allá de las políticas gubernamentales.

Concentración en Resultados: La actividad pública deberá estar concentrada en obtener resultados concretos y substantivos.

Desarrollo de las Instituciones: Es imprescindible desarrollar integralmente a las instituciones públicas, así como apoyar el desarrollo de las instituciones sociales y no gubernamentales.

Impulso a la Descentralización: A partir de la definición de qué hace quien, se deberá impulsar la redistribución de funciones, atribuciones y recursos, en especial hacia el ámbito municipal.

Profesionalización de la Función Pública: Que significa avanzar en la capacitación, formación y actualización de los servidores públicos, para la instrumentación del servicio civil de carrera.

Eficacia y Eficiencia Interna de las Instituciones: Que implica eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, así como eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Racionalidad de los Medios a los Fines: Que se traduce en economía, suficiencia y adecuación de los medios a los fines institucionales, así como en mayor productividad de los recursos.

Servicios Efectivos y de Calidad a los Ciudadanos: Los ciudadanos demandan y merecen servicios públicos de calidad, proporcionados en las mejores condiciones de oportunidad, costo y suficiencia, aunado a mecanismos para evaluar los servicios recibidos.

Coordinación y Cooperación con otros ámbitos de Gobierno: La existencia de problemas comunes y la concurrencia de responsabilidades, hacen de la coordinación y la cooperación intergubernamentales actividades que hay que revitalizar y fortalecer.

Ética en el Servicio Público: Que va desde el compromiso político, códigos de conducta, honradez, hasta la rendición de cuentas.

2.6. Principales medios y procesos a desarrollar

Los principales medios y procesos para avanzar en la transformación a fondo del aparato público, entre otros; podrían ser los siguientes:

- Modernización de la legislación y normatividad administrativa, empezando por las leyes orgánicas.
- Adecuación de las bases jurídicas, mecanismos y procesos de planeación, apoyado en la implantación de nuevos esquemas de regionalización y sectorización.
- Reforma fiscal y tributaria, y de las finanzas públicas, aunado a una reforma presupuestal y a la operación de un sistema de evaluación de proyectos.
- Reforma orgánico – estructural, para la adopción de estructuras más efectivas y flexibles, así como la incorporación y desarrollo de modelos avanzados de gestión o gerencia pública.
- Desarrollo del servicio civil de carrera, incluyendo la formación y actualización de funcionarios y gerentes públicos.

- Mejoramiento a fondo de la calidad, suficiencia, costo y oportunidad de los servicios públicos, a partir de los requerimientos de los propios usuarios.
- Desconcentración y descentralización de la administración pública, dentro de sus diferentes ámbitos, en especial hacia la esfera municipal.
- A partir de mecanismos y tecnología adecuadas, desarrollo institucional de las entidades públicas.
- Con una nueva ética pública, fortalecimiento de los sistemas de control, evaluación e información.
- Adecuación de las normas y sistemas de coordinación y cooperación intergubernamental.

3. La Modernización de la Administración Pública del Estado de México

3.1. Antecedentes históricos y avances

La administración pública del Estado de México, ha sido producto de un largo desarrollo, que condiciona su situación actual y esta será determinante de sus condiciones futuras, lo que significa que está sujeta a un proceso de cambio administrativo. La administración pública de hoy es muy diferente a la del pasado, y la del próximo milenio tendrá que ser mejor y diferente a la de hoy.

Es a partir de 1969/1970, que sin duda es un parteaguas en el proceso de cambio administrativo, cuando la sociedad mexiquense acelera su cambio, su dinámica, y la administración pública tiene que incrementar, de manera significativa, su capacidad de respuesta, así como su estructura y dimensiones, o sea que el cambio administrativo es deliberado, dirigido y planificado.

En este período, la administración pública busca conducir, promover, orientar, los procesos de desarrollo estatal y no permanecer al margen de las transformaciones sociales, para lo cual requiere incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia, así como modificar sus estructuras, sistemas y actitudes y aptitudes del personal público. Es cuando los esfuerzos de mejoramiento administrativo se sistematizan y se les da una intencionalidad, para hablar ya de un proceso de reforma administrativa, en una primera etapa, y posteriormente de modernización administrativa.

Sin analizar las diferencias conceptuales entre reforma y modernización administrativa, sino únicamente reafirmar que las hay y para el caso del Estado de México no existe una frontera bien definida para diferenciar estos procesos, tanto en tiempos, como en programas y resultados. Señalar, para ubicarlos en el tiempo, que la reforma abarcó desde 1969/1970 hasta mediados de la década de los ochenta, o tal vez dentro de algunos ámbitos y mentes todavía persista; en tanto que la modernización administrativa se inició con la nueva estructura orgánica adoptada a partir de 1981 y continúa a la fecha, con sus altibajos y peripecias.

El proceso de cambio administrativo deliberado se inicia en el período 1969-1975, cuyo objetivo central era el de que la maquinaria estatal fuese orgánicamente adecuada al desarrollo y a los adelantos técnicos de la época. Así, se crean nuevas dependencias para consolidar las funciones gubernamentales; se impulsa la creación de organismos auxiliares; se busca la elevación de los niveles de eficiencia administrativa; se da una revisión y formalización de estructuras y métodos de trabajo, y se crean unidades de coordinación que centralizan funciones de coordinación y control de otras dependencias.

Durante el período 1975-1981, en el ámbito federal se promueve una reforma administrativa, dirigida a la adecuación y capacitación de las instituciones para servir mejor a la política integral de desarrollo. En el ámbito estatal, también se emprenden acciones de reforma que se centran en la desconcentración física y funcional; la modernización de

los sistemas de información; la adecuación de los instrumentos administrativos al crecimiento cualitativo y cuantitativo de la población, en suma, el cambio administrativo durante este período, se orientó a generar sistemas operativos en determinados sectores y propiciar, en consecuencia, mayor capacidad operativa.

El programa de reforma administrativa del período 1981-1987 se basó en cinco grandes áreas de reformas: a las bases jurídicas; orgánicas y funcionales; para el mejoramiento de los sistemas de administración de justicia y atención al público; a los sistemas de planeación, programación, presupuestación; financiamiento, control y evaluación; a los sistemas de apoyo e información, y para el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana. Se realiza una reestructuración a fondo de la administración pública, mediante la expedición de una nueva Ley Orgánica, y adquiere una fisonomía moderna. Es resumen, se presenta un proceso de reestructuración, consolidación funcional y fortalecimiento del aparato público en la idea de adaptarlo a las condiciones de cambio que experimentaba la sociedad en el Estado de México.

Durante el período 1987-1989, se observa continuidad en el criterio de expansión administrativa, bajo los lineamientos de acción siguientes: simplificación administrativa; desconcentración y descentralización; diálogo y comunicación permanentes; probidad y eficiencia gubernamentales, así como adecuaciones jurídicas y orgánicas. En el lapso, 1989 -1993, bajo la tendencia de un Estado más inteligente y con mayor capacidad de respuesta, se enfatiza en modernizar la administración, en racionalizar el uso de recursos; en la desincorporación de entidades públicas; en consolidar el aparato público y en una mayor transparencia y probidad.

Durante los períodos descritos, las políticas administrativas se convierten en un factor de gran interés para los gobiernos estatales. Asimismo, con la reforma administrativa -de 1969 a 1981- se considera que la maquinaria administrativa exige su superación vía la adecuación a las condiciones vigentes, y en la dignificación de los

elementos humanos que dirigen o personifican cualquier sistema administrativo. La reforma administrativa es concebida como la búsqueda de racionalidad focal, es decir, de eficiencia en determinado sector o rubro administrativo. Al llegar el año de 1981, el cambio administrativo es definido, dirigido e inducido en la maquinaria gubernamental sobre la base de una concepción global, metodológica y procesal y con un matiz eminentemente prescriptivo, o sea, los esfuerzos se orientan hacia la racionalidad global, en el sentido de la búsqueda de eficiencia y eficacia en el aparato público, orientada al aspecto estructural, procedimental, social, etc. En otras palabras, la mejor forma en que se ha abordado el cambio administrativo, es la de institucionalizar la racionalidad, que se clarifica en alcanzar un aparato público más eficiente en sus procesos de gestión y socialmente más eficaz.

Durante el período 1993 - 1999, la Secretaría de Administración puso en marcha el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública, el cual tiene como finalidad articular, intensificar y dar mayor congruencia a las diversas acciones que se han emprendido para impulsar y consolidar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública, que también se promovió hacia las administraciones municipales.

Dentro de este contexto, también se ejecutó el Programa de Mejoramiento del Servicio y la Atención al Usuario, con el cual se pretende incidir en el cambio actitudinal de los servidores públicos, a fin de que proporcionen a la ciudadanía una atención amable de los trámites y servicios de la administración pública. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría coordinó el Programa General de Simplificación Administrativa, cuyas vertientes o modalidades son: agilización de trámites; mejoramiento de la atención al público; desconcentración y descentralización administrativa; desregulación y transparencia en la gestión pública, entre cuyos resultados cuantitativos se encuentran 857 proyectos de simplificación cumplidos.

A lo largo de estos ya casi 30 años, ha existido un cambio administrativo consciente, racional y deliberado. No obstante los avances y logros alcanzados, el panorama de modernización todavía presenta una serie de situaciones administrativas con las cuales se cuestiona la eficiencia y capacidad de la administración pública para atender las demandas y necesidades de la sociedad mexiquense; debido principalmente a su proceso tardío de adaptación a los cambios sociales; a funciones y recursos centralizados; inercias burocráticas para experimentar el cambio; insuficiencia de recursos y exceso de instrumentos jurídico-administrativos.

3.2. Retos de la modernización de la administración pública

Bajo la perspectiva de estos procesos de cambio administrativo que se han dado en el Estado de México, a partir de 1969, con la denominación de reforma, modernización o simple mejoramiento, es posible señalar algunos de los retos a que se enfrenta la administración pública del Estado de México, por lo que toca a sus procesos de cambio administrativo:

De la Permanencia: La modernización no es un resultado, un efecto que se obtiene de una vez y para siempre, sino un proceso constante y permanente y, por naturaleza, inacabado e inacabable. Se requiere de un esfuerzo permanente para alcanzar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social. Más allá de los cambios sexenales o trianuales, debe haber continuidad en los programas.

De la Voluntad Política: Ya que el primer requisito de todo proceso de cambio administrativo es precisamente la voluntad política. Se debe de contar con la decisión, la voluntad, el apoyo, la promoción, de los titulares de los respectivos gobiernos, ya sea estatal o municipal, así como de los titulares o coordinadores de las instituciones y sectores.

De la Integralidad y Armonía: En los diversos procesos se han atacado diferentes aspectos, pero hace falta integralidad, por lo que las vertientes de una modernización integral podrían ser, entre los aspectos más relevantes:

- Modernización legislativa o normativa.
- Modernización democrática o de la participación social.
- Modernización de la imagen.
- Modernización tecnológica.
- Modernización operativa.
- Modernización presupuestal y hacendaria.
- Modernización de las relaciones intergubernamentales.
- Modernización de la función pública (relaciones laborales).
- Modernización estructural y de la gestión pública, entre otras.

El Ritmo: Si es un proceso muy lento, nos desfasamos de la realidad, como de hecho ha ocurrido, y si es demasiado rápido, tenemos el riesgo de la modernización irreflexiva, de cambiar por cambiar las cosas. Además del problema que algunas administraciones están más modernizadas y otras presentan severas deficiencias.

De la Coordinación: No únicamente se presentan los retos o problemas de integralidad, armonía y ritmo, sino de coordinación, que tal vez sea el más evidente, puesto que las diversas acciones de modernización, simplificación, desregulación, mejoramiento de la función pública y otras importantes acciones emprendidas, están a cargo de diferentes entidades responsables, en la mayoría de los casos sin ninguna o limitada vinculación entre los programas y coordinación

en las actividades y resultados alcanzados. No se propugna porque todas estas acciones fuesen ejecutadas bajo la responsabilidad de una sola entidad o dependencia, sería inviable por lo complejo y especializado de estos procesos, pero si por la existencia de una instancia, a primer nivel, de coordinación, planificación, seguimiento y evaluación de la modernización de la administración pública.

De Fondo y Substantividad: Es lo referente a las adaptaciones de fondo, o sea si la administración estatal y las municipales serán capaces de adaptarse a los cambios de fondo que ha tenido y tendrá la sociedad local, nacional y mundial, como son los siguientes:

- Globalización económica.
- Procesos de descentralización y federalismo.
- Modelos económicos imperantes – la economía de mercado.
- Transformaciones sociales – una nueva mentalidad social.
- El equilibrio ecológico – la conservación del medio ambiente.
- El combate a la pobreza extrema.
- La inseguridad, el narcotráfico y el incremento de la delincuencia.
- La gobernabilidad.
- La innovación y el acelerado cambio tecnológico.
- La evolución del propio servidor público.

La substantividad se refiere a que la modernización de la administración pública no se limite a lo adjetivo, a lo estrictamente administrativo del aparato público, y que su objeto sea únicamente la modernización de los archivos, los sistemas de personal y recursos

materiales, y otros aspectos de apoyo institucional, sino que se concentre en lo sustantivo, en transformar estructuras, procesos operativos, sistemas de los sectores, dependencias e instituciones que prestan servicios directos a la población.

Del Contexto Histórico: No caer en la tentación de trasladar modelos exitosos en otros ámbitos a la administración estatal, ya que el Estado de México, con una evolución política, social y administrativa muy particular, con más de 12 millones de habitantes, tiene características y circunstancias propias y diferentes de otros contextos, que reclaman el desarrollo e implantación de modelos específicos. No se puede tener una visión ahistórica del aparato público y pensar que los retos se reducen a la adopción de “panaceas” externas y/o a la simple modernización tecnológica.

De la Objetividad y de la Autocrítica: Para transformarse primero hay que conocerse a fondo y con objetividad, y esta premisa es también válida para el cambio administrativo, por lo que es indispensable realizar un diagnóstico objetivo, imparcial, claro, de las debilidades y fortalezas de las administraciones estatal y municipales. En muchas ocasiones somos demasiado tolerantes y hasta “ciegos” de las ineficiencias y omisiones del propio quehacer gubernamental.

De una Política Administrativa Explícita: Al respecto, diría Bernardo Kliksberg que existen “políticas implícitas”, pero el reto es precisamente que partidos políticos, gobiernos y administraciones nacional, locales e institucionales adopten y desarrollen políticas públicas explícitas sobre la administración pública, sobre el cambio administrativo. Hay que superar la evolución errática, aleatoria, focalizada, reactiva, por agregación del aparato gubernamental. Hoy más que nunca, se hace indispensable direccionar el cambio administrativo, establecer políticas claras y participativas sobre el rumbo de la administración pública estatal y municipal.

De la Legitimidad: Al igual que en otros procesos, como sería el de la planificación o planeación del desarrollo, se ha perdido credibilidad

ante la sociedad. Sin duda que el mucho hablar durante la década de los setentas y de los ochentas sobre reforma administrativa, modernización administrativa, simplificación, mejoramiento del aparato publico, aunado a resultados poco satisfactorios o mal divulgados, han hecho que la sociedad, en este caso la mexiquense, crea poco en los procesos de cambio administrativo. Ha perdido la confianza sobre la capacidad del aparato público para transformarse por sí mismo y desde adentro.

Participación de la sociedad y de sus instancias organizadas en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas de administración pública, así como beneficios tangibles, serían factores básicos para avanzar en la legitimidad y recobrar la confianza en estos procesos de cambio.

3.3. Hacia una política administrativa

Impulsar el desarrollo integral de una entidad federativa como el Estado de México implica, necesariamente, reactivar a su administración pública estatal, ya que no es posible arribar al Siglo XXI con una aparato gubernamental obsoleto, rebasado por la compleja realidad socio-económica, con estructuras y sistemas caducos, así como con actitudes negativas y aptitudes limitadas por parte de los servidores públicos.

Modernizar integralmente y a fondo a la administración pública y una ética renovada del servicio público son imperativos para gobernar y avanzar en la legitimidad y en los consensos con la sociedad, puesto que la gobernabilidad transita por la vía de una mayor y mejor democracia, pero paralelamente por la vía de la efectividad del aparato público. A pesar de los esfuerzos realizados y los logros obtenidos, la modernización de la administración pública y una nueva ética del servicio público son retos pendientes, como partes integrantes de una política administrativa clara y explícita. En otras palabras, una mayor

capacidad de respuesta del aparato público y valores renovados en los servidores públicos son los ejes a seguir.

A partir de la idea que hay que superar la falsa dicotomía entre Política y Administración, entre el qué hacer y cómo hacerlo, entre el que decide y el que actúa, es preciso definir, proponer y hacer explícita una política administrativa. Una armonía permanente entre la cabeza que piensa y decide, con el cuerpo que trabaja y materializa las ideas.

Una política administrativa que impulse la capacidad política; que permita la consolidación de la democracia; el avance en el desarrollo social; que propicie mayor seguridad para la población; que posibilite la igualdad de oportunidades, la lucha efectiva contra la pobreza extrema, la educación para la equidad y la participación en el esfuerzo colectivo, el desarrollo equilibrado de regiones y una economía con justicia, que sea a la vez competitiva en el mundo de la globalización.

En el pasado, han existido políticas administrativas explícitas y los gobernantes han instrumentado programas de reforma y modernización administrativa. Hoy también se hace, pero los programas son parciales, discontinuos y no promueven cambios de fondo. Ahora más que nunca se requiere contar con un gobierno eficaz, honrado y cercano a la sociedad.

Existe una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del gobierno estatal y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas o que ha asumido, en las últimas décadas. Dicha brecha tenderá a aumentar frente a las nuevas demandas y complejos retos que plantea la crisis, la democratización y el Siglo XXI, a menos que se realicen cambios de fondo en el aparato público estatal.

La capacidad de un gobierno, y el gobierno del Estado de México no es la excepción, es el “cuello de botella” de todo proyecto político. Sin suficiente capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos más consistentes, más ambiciosos, no se podrán materializar o se reducirá drásticamente el cumplimiento de sus metas.

Junto al diseño e instrumentación de políticas de fondo relativas a las diversas áreas de la economía, de lo social y hasta del ámbito político, no se ha planteado en general un proceso de elaboración sistemática de una “Política de Administración Pública”. Por ello se hace imprescindible diseñar una política innovadora en este campo, porque de lo contrario el aparato gubernamental simplemente incrementará aún más sus agudos déficits actuales de capacidad de respuesta.

Ya lo decía el Maestro del quehacer político, Maquiavelo: “Nadie deja de comprender cuán digno de alabanza es el gobernante que cumple la palabra dada, que obra con rectitud y no con doblez ...”, y la palabra dada en los tiempos actuales, en una gran proporción, se cumple por medio del aparato público, en función a su capacidad de respuesta.

La política administrativa que es necesario integrar y poner en práctica, debe contribuir a incrementar substancialmente la capacidad de respuesta de la administración pública estatal y de las municipales. Capacidad no sólo para hacer más y mejor las cosas, sino para escuchar a la ciudadanía, para estar más cerca de la población y para coordinar esfuerzos de grupos e instituciones.

Tal vez ahora lo más importante sea definir primero esta política administrativa, más que pensar en las estrategias y en los instrumentos específicos para transformar el aparato público; dependerá la propia instrumentación de los medios que en su oportunidad se propongan, sin perder nunca de vista que la administración estará siempre al servicio de la política.

Algunas características o rasgos que debiese tener esta política administrativa en el ámbito estatal, son los siguientes:

- Que sea participativa, democrática, desde su integración hasta su instrumentación y control. Para los cambios administrativos de escritorio ya no hay cabida, ni para las elitistas.

- Con un carácter histórico, que reconozca la evolución y las particularidades propias del Estado de México. La visión ahistórica del cambio administrativo, es desconocer que vivimos en realidades muy diferentes. Además, que nosotros generemos nuestras propias soluciones, nuestra propia tecnología administrativa, adecuada a la realidad estatal.
- Que busque la plena adecuación del aparato público a las condiciones económico – sociales de fondo, tanto las presentes como las futuras, así como una mayor y mejor vinculación con la sociedad. Se requiere profundizar en la desregulación, la simplificación, la desconcentración y la transparencia del aparato público.
- Que tenga una visión totalizadora del fenómeno político–social en que vivimos. Que sea incluyente y no deje de considerar ningún factor que influya en la estructuración y funcionamiento del aparato público.
- Que parta de un diagnóstico objetivo y apropiado de los verdaderos problemas estructurales y de fondo.
- Que no se pierda el carácter mediador de la administración pública, ya que el aparato público, por muy eficaz y eficiente que sea, es y será tan sólo un medio para el cumplimiento de las políticas públicas que define la sociedad.
- Que dentro de los problemas estructurales, toque el relativo al saneamiento de las finanzas públicas y la deuda estatal, ya que la “piedra de toque” para la viabilidad de cualquier proyecto económico o social, además de la participación social, seguirá siendo la disponibilidad de recursos.
- Que no se mistifiquen los medios, o sea no debemos de pensar que las estrategias de calidad total, orientación al usuario, reingeniería y otras de “moda”, sean suficientes para transformar la

administración pública. Antes de pensar en aplicar técnicas exitosas en el sector privado, se debe tener una profunda y real voluntad de cambio.

- Que se superen los dogmas formalistas, para no seguir pensando que los cambios de organigramas producen necesariamente una mayor eficacia gubernamental. Que sea innovadora, hasta audaz y que proponga la generación y adopción de modelos modernos.
- Que sea integral, desde la modernización del marco jurídico; la imagen institucional; de la participación social; la tecnológica; de la función pública; de las relaciones intergubernamentales, hasta la financiera y presupuestal.

En resumen, los gobiernos locales deben retomar una línea básica ya olvidada y plantear una nueva política administrativa explícita, que se sustente por un lado, en incrementar sustancialmente la capacidad del aparato público, para disminuir la brecha entre capacidad de respuesta y las necesidades crecientes de la población, para lo cual se requiere una modernización integral, a fondo y sostenida de la administración pública, y por el otro en una ética renovada del servicio público, con la incorporación y vigencia de valores sólidos dentro de la función pública.

3.4. Hacia una nueva ética gubernamental o del servicio público

No es posible avanzar en la modernización de la administración pública, en incrementar la capacidad de respuesta del aparato público, si no se complementa con una nueva ética gubernamental, con una ética renovada del servicio público, ya que la integridad de políticos y servidores públicos es un ingrediente crucial en una sociedad plural y democrática como la nuestra, sin olvidar que con un exceso de control no se hará nada y con muy poco control las cosas se harán mal.

Esta nueva ética gubernamental o del servicio público por la que deben propugnar los gobiernos locales, podrá comprender los siguientes elementos:

- Compromiso político, para asumir responsabilidades frente a su Partido y la sociedad. Los políticos y los servidores públicos deben proclamar que la ética gubernamental es importante, sostener que los valores son fundamentales, poner el ejemplo y fomentar la buena conducta con recursos adecuados.
- Una estructura jurídica eficaz, con leyes y reglamentos claros, congruentes y actualizados, que fijen normas de comportamiento y se hagan cumplir, lo que implica la divulgación y conocimiento de las mismas.
- Mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, no únicamente de los recursos asignados a ellos, sino sobretudo de las funciones y resultados a su cargo. Esto requiere del establecimiento de procedimientos administrativos, la práctica de auditorías operacionales, evaluaciones del desempeño tanto personal como institucional, así como mecanismos de consulta y supervisión por parte de la población.
- Códigos de conducta operativos en la práctica, que lleva al establecimiento y aplicación de valores, roles, responsabilidades, obligaciones, restricciones, cartas de derechos de los ciudadanos y otros medios adecuados a cada servicio público e institución.
- Una profesionalización constante de los servidores públicos, que implica formación, capacitación, actualización y carrera administrativa, entre otros factores.
- Condiciones propicias para el servicio público, o sea un trato justo y equitativo para el personal, salarios adecuados, seguridad laboral, condiciones apropiadas de trabajo y otros elementos correlativos.

- La existencia o el fortalecimiento de una instancia u órgano regulador y coordinador de esta nueva ética en el servicio público.
- Una sociedad civil activa, para que sus integrantes actúen como vigilantes permanentes de las actividades del gobierno y de los servidores públicos, lo que llevaría a fortalecer la contraloría social.
- Procesos de regulación en contra de conductas indeseables, pero que también incentiven la buena conducta, para mantener un equilibrio entre la corrección y la prevención.
- No únicamente hacer énfasis en eliminar y hasta castigar a los malos servidores públicos, sino también en incorporar valores en todos los sistemas administrativos, hasta llegar a crear toda una infraestructura ética eficaz, con los elementos arriba señalados.

Sin duda, se requiere de una mayor eficiencia y eficacia del aparato público, de elevar su capacidad de respuesta, pero a la par es indispensable una nueva ética y normas de conducta en el servicio público, para darle sentido y contenido al quehacer gubernamental. La transición democrática, económica y social requiere para materializarse de una transición administrativa, que nos lleve de una administración autocrática a una más democrática; de una administración centralizada a una descentralizada; de una administración burocratizada a una efectiva y racional; de una administración distante de la sociedad a una próxima y vinculada; de una administración abstracta y con elevados niveles de corrupción, a una humanizada y regida por valores éticos.

4. Un nuevo modelo de gestión pública: el caso del Estado de México

4.1. Metodología

A partir de un análisis histórico de los programas de reforma y modernización administrativa que se han dado en el Estado de México y un diagnóstico estratégico, expertos y especialistas, tanto identificados con la administración pública estatal como externos, analizaron el contexto socioeconómico, las tendencias del cambio administrativo y las necesidades actuales y futuras, para integrar y proponer un nuevo modelo de gestión pública que permita incrementar la capacidad de respuesta del aparato público.

Asimismo, se conocieron los aspectos teóricos en la materia y se tuvo como referencia las experiencias exitosas en otros ámbitos e instituciones, para determinar su factibilidad de ser aplicados en la administración pública estatal, así como las propuestas planteadas en foros por la sociedad, para integrar propuestas viables de estrategias, modelos y estructuras.

4.2. Prospectiva y características

Para promover el cambio administrativo en la administración pública del Estado México, existen dos escenarios: el primero, mantener los programas, los modelos y las orientaciones actuales, lo que llevaría a una mayor racionalidad de carácter incremental, para hacer mejor las cosas pero de la misma forma, además sería muy difícil elevar la capacidad de respuesta del aparato público; el segundo, efectuando cambios radicales, modificando paradigmas, eligiendo la disciplina del valor, concentrándose en constituir una administración pública de vanguardia, capaz de enfrentarse con efectividad a los retos actuales y futuros.

Como no se pretenden cambios meramente de forma, ni desconocer los avances y logros, se afirma que se requiere una modernización auténtica, integral y a fondo de la administración pública. Así, se aspira a que la administración pública del Estado de México en el siglo XXI, que un nuevo modelo de gestión pública eficiente, eficaz y honesto, se concentre en los siguientes principios que son muy similares a las señaladas en el punto 4) de la segunda parte, pero ya referidas a una situación específica:

Efectiva: Orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, a apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía nacional y local, así como a las instituciones públicas y sociales; concentrada en los resultados substantivos, con la capacidad suficiente para dar cumplimiento a lo señalado en planes y programas y atender las necesidades de la sociedad, mediante la evaluación del desempeño institucional y personal.

Sensible: Vinculada a los propósitos políticos, abierta a todas las demandas sociales y en especial, a los requerimientos de los sectores menos favorecidos de la población, para lo cual los canales de comunicación entre el gobierno y sociedad se habrán ampliado y mejorado substancialmente.

Próxima: Cercana a los ciudadanos, tanto para prestar servicios públicos de calidad, ágiles y oportunos; proporcionar más y mejor información y orientación, como para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y trámites, mediante una intensa desregulación y simplificación de normas y procedimientos, conjuntamente con una mayor desconcentración territorial y funcional.

Participativa: Al propiciar la participación efectiva de la población en general y de los involucrados en lo particular, en la definición e instrumentación de las políticas públicas, seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados, se tendrá una administración participativa y la contraloría social estará fortalecida.

Prospectiva: Con una visión a futuro, para no pensar únicamente en la solución de los problemas de hoy y emergentes, sino en los estructurales y de los años por venir, mediante la planeación y estrategias a largo plazo, subordinadas a las mejores causas de la sociedad.

Subsidiaria: Para que las acciones públicas sean realizadas por la instancia más cercana a la población o por la misma población, y para complementar las iniciativas de los actores sociales, para lo cual se avanzará substancialmente en la construcción de redes sociales de colaboración.

Descentralizada: Con la capacidad suficiente para seguir asumiendo cabalmente las competencias, atribuciones y recursos provenientes de los procesos de descentralización y de federalización, pero también con una vocación decidida para redistribuir funciones y recursos hacia los municipios de la entidad.

Profesional: Dispondrá de personal profesionalizado, cuyo ingreso, movilidad y permanencia en la función pública sea con base en el mérito y la idoneidad, como base de un servicio de carrera administrativa, evitando que no se presente el anquilosamiento de la función pública.

Ética: No únicamente por el manejo honrado de los recursos públicos y la revitalización de los valores, sino por responder de sus acciones y resultados ante la población, mediante una rendición objetiva de cuentas y códigos de conducta, y con énfasis en el control preventivo más que en el disciplinario.

Institucional: Las instituciones públicas estarán desarrolladas integralmente y se apoyará el desarrollo de las instituciones sociales y no gubernamentales.

Legal: No únicamente porque todas sus acciones estarán apegadas a Derecho, sino por dotar a los particulares de más y mejores medios

para la legítima defensa de sus intereses, para lo cual se revisará y adecuará el marco legal vigente. También se habrá impulsado una nueva cultura cívica, por lo que la ciudadanía respetará y hará respetar las leyes y las normas de convivencia social.

Dimensionada: Será una administración pública con las dimensiones y la magnitud que requiere la población estatal; sencilla en sus relaciones con la sociedad; normativa y conductora del desarrollo estatal, más que ejecutora; en fin, una administración inteligente, democratizada y racional.

Flexible: Con la capacidad necesaria para adaptarse con oportunidad a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y administrativo, a través de la innovación y la creatividad, como resultado de una reestructuración orgánica y funcional acorde con la dinámica de nuestro estado.

Transparente: Al proporcionar la información necesaria para que los poderes, entidades públicas y la población en general, puedan conocer y evaluar los procesos de toma de decisiones, los resultados de su actividad substantiva y situación financiera.

Congruente: Su actividad estará en congruencia con la actividad de otros ámbitos de gobierno y habrá armonía en todo el quehacer público, para lo cual los mecanismos de coordinación interinstitucional, con los otros poderes y ámbitos de gobierno funcionarán plenamente, y la dimensión regional será punto de confluencia de acciones y concurrencia de responsabilidades.

Eficiente: Mediante la racionalidad en el uso y aplicación de los recursos, incluyendo los tecnológicos, para lo cual los programas de ahorro, y productividad y prácticas sustentables se habrán constituido en elementos indispensables.

4.3. Factores y variables que integran el nuevo modelo

Los factores y variables que integran este nuevo Modelo de Gestión Pública, como áreas de concentración, son los siguientes:

En la sociedad, para definir políticas públicas claras y propiciar una administración participativa.

En los resultados sustantivos, para dar cumplimiento a lo señalado en planes y programas y atender a las demandas de la sociedad, mediante la evaluación del desempeño y el fortalecimiento de los sistemas de control de gestión.

En el usuario, en el ciudadano, para proporcionarle servicios públicos de calidad, a un costo razonable y con oportunidad.

En el servidor público, para avanzar en su profesionalización y establecer un sólido sistema de servicio civil y/o de carrera administrativa.

En los valores, para arribar a una nueva ética gubernamental, con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y códigos de conducta.

En las regiones y en el ambiente, para impulsar un desarrollo integral, equilibrado y sustentable, que produzca bienestar pero no a costa del ambiente.

En una visión a futuro y la continuidad, mediante una planeación y estrategias a largo plazo, así como para asegurar la continuidad en la ejecución de planes y programas.

En los ámbitos de gobierno, para fortalecer el federalismo, mediante la descentralización de atribuciones y recursos hacia los municipios.

En el territorio y autonomía, para acercar la administración a la población, mediante una mayor desconcentración, y dotar de mayor autonomía a los órganos administrativos y a las entidades públicas.

En las estructuras, para hacerlas más flexibles y eficaces, para lo cual será necesario una reestructuración funcional y sectorial, desde el primer nivel.

En los procesos, para integrar, simplificar, agilizar y modernizar los procesos internos de trabajo, para elevar su efectividad.

En las normas y procedimientos, para desregular y simplificar aún más a la administración, para que se convierta en agente efectivo de desarrollo.

En los recursos materiales, para alcanzar mayor productividad y ahorros sustanciales en su uso y aplicación.

En la tecnología e información, para integrar y aprovechar racionalmente la tecnología y la información disponible.

En las finanzas públicas, para lograr su equilibrio, mediante una reforma fiscal, financiera y presupuestal.

En las bases jurídicas, para alcanzar su actualización, sistematización y codificación.

En el ciudadano, para dotar de más y mejores elementos al ciudadano en su relación con la administración.

En sus dimensiones y magnitud, para disponer de una administración al tamaño de las necesidades de la sociedad.

En los sistemas de dirección, para mejorar la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos.

4.4. Interrelaciones del nuevo modelo de gestión pública

La interrelación de los factores y modelos que integran el nuevo Modelo de Gestión Pública, de pueden observar en el diagrama 1, en tanto que en el diagrama 2, se muestran el esquema básico de interrelación y coordinación que debe existir entre instancias, dependencias, mecanismos y sistemas.

Las características o puntos relevantes de este nuevo Modelo de Gestión Pública son las siguientes:

- Su propósito preponderante es elevar sustancialmente la eficacia, la capacidad de respuesta de la administración pública, para resolver los problemas fundamentales de la población, apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía nacional y local, así como a las instituciones públicas y sociales.
- Hace énfasis en la interrelación de los elementos que lo integran, dándole igual importancia a todos ellos.
- Se reconoce la vinculación que debe existir entre lo que se decide hacer (políticas públicas, planes y programas), los medios para su operación (normas, estructuras y procesos), los recursos para su ejecución (humanos, materiales, técnicos y financieros), el control de sus resultados y la evaluación de su impacto en la sociedad.
- Al ciudadano, a la población en general, se le reconocen diferentes roles como: participante en la definición y evaluación de políticas públicas; usuario o beneficiario de los servicios públicos; sujeto activo de derechos y obligaciones; agente de la actividad económica que contribuye al gasto público, entre otros.
- Se incorporan los valores que deben prevalecer en el servicio público y se plantea el fomento de la ética.

- Considera fundamental la participación social en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, planes y programas.
- No se limita a lo que estrictamente es el aparato público, sino que
▪ pretende consolidar los diferentes sistemas, que están conformados por un conjunto de factores y entidades de diversa naturaleza.
- Propicia la flexibilidad del aparato público, para adaptarse a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y administrativo.
- Postula una mayor coordinación inter e intragubernamental, a través de la creación y operación de gabinetes especializados y/o comisiones intersecretariales, consejos regionales, así como por otros mecanismos.
- Recupera la dimensión territorial como eje de la planificación y de la acción gubernamental, teniendo como referencia una regionalización preponderante.
- Busca vincular de la forma más sencilla, directa y transparente posible a la sociedad con la administración pública estatal, tanto en el cumplimiento de sus obligaciones como en el ejercicio de sus derechos.
- Fomenta la eficiencia interna, mediante la racionalidad en el suministro, uso y aplicación de los siempre limitados recursos, incluyendo los tecnológicos.

4.5. Construcción e implantación del nuevo modelo

La administración pública es el medio a través del cual la sociedad alcanza los objetivos determinados colectivamente y que es tan importante como el fin social que la anima. No se desconoce que existe una brecha entre la capacidad del gobierno estatal y las

responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas o que ha asumido.

Así, durante las últimas tres décadas, la administración pública del Estado de México ha sufrido profundas transformaciones para impulsar el desarrollo de la entidad y atender las necesidades de la sociedad. No obstante los avances logrados no han alcanzado los niveles deseados, debido principalmente a su proceso tardío de adaptación a los cambios sociales, funciones y recursos centralizados, inercias burocráticas para experimentar el cambio, entre otros aspectos.

Adicionalmente, debe considerarse la magnitud y complejidad de la problemática que plantea una creciente población, cada vez más demandante y participativa. En consecuencia se hace necesario modernizarla y transformarla integralmente y a fondo, para adecuarla a los requerimientos no solamente actuales, sino también futuros, identificándose para ello, las siguientes vertientes básicas:

- El Fortalecimiento de los Sistemas de Planeación, Control y Evaluación.
- Una Gestión Pública Eficiente y Eficaz.
- El Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público.

Las líneas fundamentales de este nuevo Modelo de Gestión Pública y las vertientes para la Modernización de la Administración Pública Estatal, se pueden apreciar en los diagramas 3 y 4 respectivamente.

Para cada una de estas vertientes existen diagnósticos específicos, objetivos, políticas, estrategias y acciones, para construir el nuevo Modelo de Gestión Pública que se propone y avanzar en la Modernización Integral de la Administración Pública del Estado de México.

Cabe mencionar que no es un modelo abstracto o teórico, sino parte de necesidades reales y de las demandas sociales. En consecuencia, los objetivos hacia donde deben encaminarse los esfuerzos de modernización de la administración pública deben ser definidos conjuntamente con la sociedad. Así, la sociedad demanda una administración pública que produzca más y mejores resultados, que le proporcione servicios suficientes y de mayor calidad, que sea más productiva y eficiente. Una administración pública en constante aprendizaje e innovadora, eficaz y emprendedora, que descarte trámites burocráticos. Busca una mayor descentralización de los servicios, acercándolos a donde se requieren; elimina la excesiva reglamentación para facilitar la actividad económica; un tratamiento diverso de los problemas según la región de que se trate, en fin, pretende acrecentar y fortalecer la confianza en su gobierno.

5. Reflexiones finales

Una primera reflexión es que podría parecer demasiado pretensioso hablar de un nuevo modelo de gestión pública para una administración local, pero es necesario intentarlo, ya que la transformación de las administraciones públicas no puede limitarse al ámbito federal o de los gobiernos nacionales. Y éste es uno de objetivos del presente trabajo: desarrollar una metodología para construir un modelo de gestión pública adecuado a un espacio y tiempo determinado. No es un modelo abstracto o teórico, sino un modelo que a partir de su conceptualización y del trazo de sus grandes líneas, se empieza a construir en la realidad.

Una segunda reflexión sería en el sentido de que se trata precisamente de un modelo propositivo, y que este modelo no es una realidad empírica, aún y cuando se refiere a ella. No es la representación o construcción explicatoria de algo que ya existe, sino se trata más bien de un objetivo, de una aspiración, de un “deber ser”, ya que a través de este modelo se busca deliberadamente una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. No representa la realidad existente y ésta no está

adecuada a lo que prescribe el modelo y al igual que cualquier otro modelo, no es algo que ya esté totalmente acabado y perfecto, sino que es susceptible de mejorarse, de enriquecerse, de perfeccionarse, por lo que siempre será necesario reajustarlo, en tanto que la realidad así lo exija, ya que determinadas variables se pueden presentar en forma diferente, y en una interrelación dinámica entre el mundo real y el mundo simbólico, se irá construyendo un modelo cada vez más apegado a la realidad y ésta más acorde al modelo.

Una tercera reflexión sería sobre que se busca explícitamente vincular los procesos de modernización administrativa con el diseño e implantación de este nuevo modelo de gestión pública, puesto que este último no se construirá por sí mismo, sino que es consecuencia de múltiples acciones de cambio administrativo y está condicionado por diversos factores, además que un nuevo modelo de gestión postula la modernización de la administración pública. Como lo establece Uvalle. “La gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño” (Uvalle, 1998:23). En consecuencia, debe desarrollarse un intenso, amplio, integral y permanente programa de modernización de la administración pública.

Una cuarta reflexión, se enfocaría hacia la necesidad de que los gobiernos nacionales y locales adopten una política administrativa explícita, al lado de las políticas prioritarias de carácter social y económico, en los términos que se propuso en este trabajo. No es posible arribar a nuevos estadios de bienestar para la sociedad, sin transformar los medios para impulsar su desarrollo.

Una quinta reflexión apunta hacia los propósitos de este trabajo: uno evidentemente es el de describir lo que está en torno de un modelo propositivo de gestión pública para un gobierno local, y el otro es el de

contribuir a construir lo que impulsa el CLAD: una nueva Gestión Pública para América Latina, más allá de los modelos tradicionales y de los empresariales o generados en realidades distintas a las nuestras, para avanzar en la conquista de nuestra autonomía cultural.

Y la última reflexión: es necesario tener presente que la administración pública del nuevo milenio debe permitir consolidar los avances democráticos, ser puente efectivo para concluir las diferentes transiciones en que estamos inmersos y en especial, responder con eficacia y oportunidad al principal desafío que en materia de justicia social se enfrenta la sociedad mexicana y en general todas las sociedades de la región: el desarrollo social, la superación de la pobreza extrema, el brindar oportunidades para mejorar los niveles de vida y bienestar para toda la población, alcanzar un crecimiento económico equilibrado y sustentable, ya que allí encuentra su justificación cualquier cambio o transformación del aparato público, cualquier modelo de gestión pública que se genere y adopte.

Bibliografía

Ayuntamiento de Alcobendas (1997). *Calidad y Modernización en la Gestión Pública, Alcobendas Plan Ciudad*. Alcobendas, España, Ediciones Gestión 2000.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, Venezuela.

Guerrero Orozco, Omar (1996). "Perfil de la Administración Pública Socialmente Necesaria", en *Revista IAPEM*, No. 32. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Méndez, José Luis (1999). "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 13. Caracas,

Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Moreno Espinosa, Roberto (1998). "La gestión pública en el umbral del nuevo milenio", en *Revista IAPEM No. 37*. Toluca, México; Instituto de Administración Pública del Estado de México.

OCDE – PUMA (1995). *Gobierno en Transición, Reformas al Sector Público en Países de la OCDE, Conclusiones del Comité de Administración Pública*. México, Departamento del Distrito Federal (Traducción).

OCDE (1997). *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Colección: Informes y Documentos, Serie: Administración General. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (1997). *La Ética en el Servicio Público, Cuestiones y Prácticas Actuales*. Colección: Estudios, Serie: Administración General. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.

Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999). "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia No.13*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Pardo, María del Carmen (1996). "Retos y Perspectivas en la Administración Pública Mexicana", en *Revista IAPEM No. 32*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Rosales Núñez, Juan. "Una nueva cultura de la gestión pública", en *Revista IAPEM No. 37*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Shand, David (1996). "La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en *Revista de Administración Pública No. 91*. México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.

Shepherd, Geoffrey (1999). "El desafío de la reforma administrativa en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 13*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998). "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en *Revista IAPEM No. 37*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824 – 1992*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Velasco Monroy, Santiago G. (1998). "Retos y perspectivas de la Administración Pública del Estado de México", en *Revista IAPEM No. 40. Federalismo y Administración Pública*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Villoria Mendieta, Manuel (1996). *La Modernización de la Administración Pública como Instrumento de la Democracia*. Colección: Estudios. Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de las Administraciones Públicas.

DIAGRAMA 1

MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

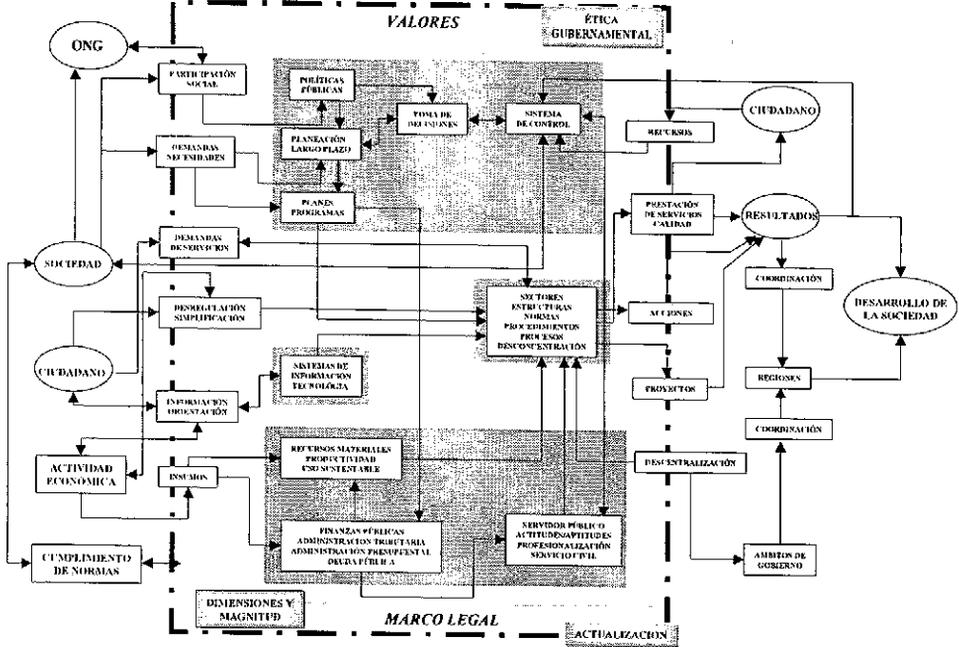
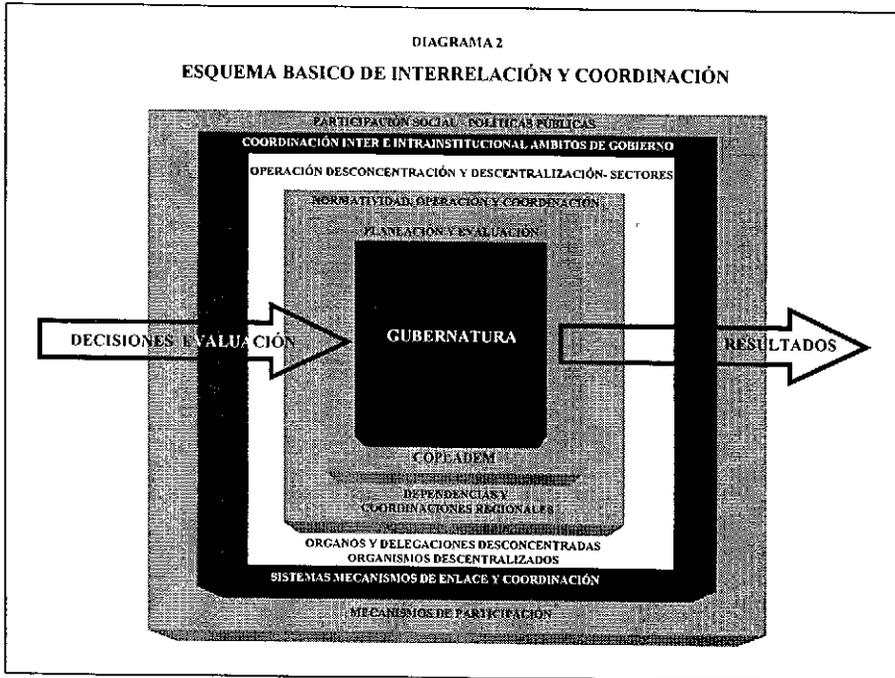
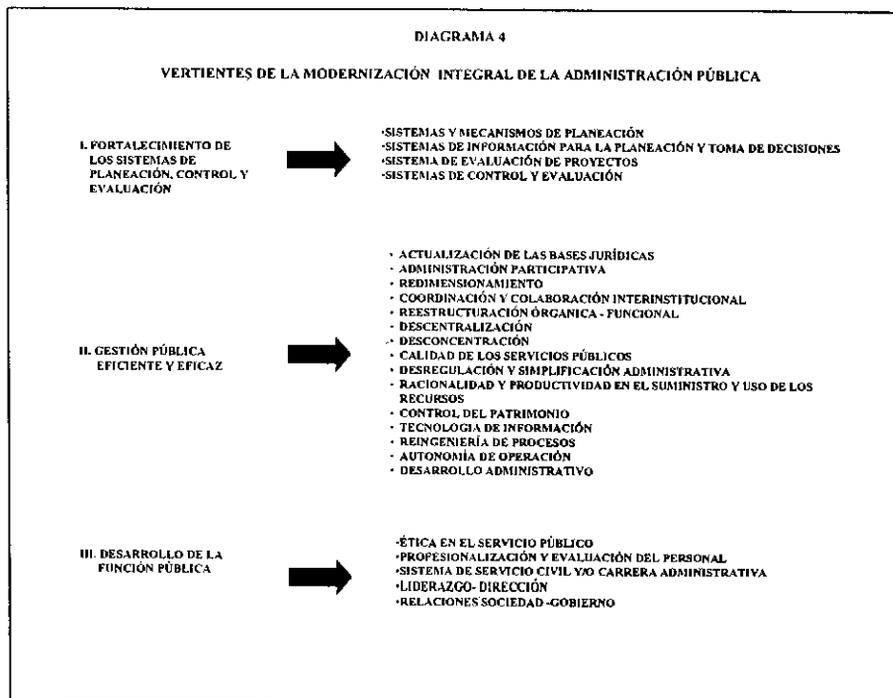
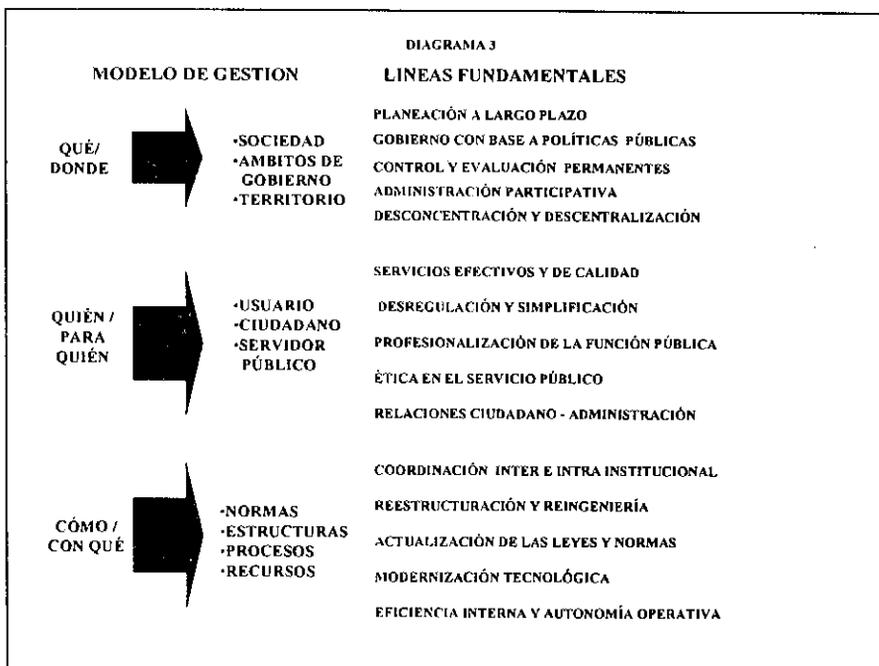


DIAGRAMA 2

ESQUEMA BÁSICO DE INTERRELACIÓN Y COORDINACIÓN







El dialecto de la música



Vuelo fantástico

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO MÉXICO. RETOS Y PROSPECTIVA

*Apolinar Mena Vargas**

1. El contexto: tiempos de cambio y de rediseño gubernamental

En la última década del siglo XX hemos sido testigos privilegiados de constantes y profundas transformaciones en el mundo. En todas las latitudes, en todos los países, están en curso procesos de cambio encaminados a consolidar la democracia, promover un desarrollo económico sostenido y propiciar una distribución más justa de la riqueza.

En la última década hemos presenciado grandes transformaciones geopolíticas y la configuración de bloques de países que, desde la óptica del Lester Thurow, competirán por el dominio económico del mundo en el siglo XXI. En esta misma dinámica, cotidianamente se producen avances asombrosos en el ámbito de la ciencia y de la tecnología.

"Los tiempos son tiempos de avances y retrocesos, de surgimiento de un nuevo sistema geoeconómico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización en todos los campos del planeta, de una poderosa incertidumbre sobre el futuro. Numerosos países están buscando respuestas, entre otros planos fundamentales, en el rediseño profundo del Estado". (Kliksberg, 1994: 9 y 10).

Todos los debates académicos y todos los esfuerzos institucionales que tienen que ver con el rediseño del Estado, coinciden en la

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, con estudios de Maestría en Administración Pública en esta misma Universidad; Miembro Fundador y Presidente del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México; coautor de varios libros y autor de diversos artículos y ensayos sobre Política y Administración Pública; actualmente es Director General de Organización y Documentación del Gobierno del Estado de México.

necesidad de convertirlo en un instrumento capaz de producir eficiencia económica y de encarar con efectividad los desafíos que caracterizan a este fin de siglo. Se reconoce la importancia de modificar la composición y el funcionamiento interior del Estado, al mismo tiempo que se resalta la conveniencia de transitar hacia nuevos modelos de vinculación Estado-sociedad civil.

En este contexto, gradualmente se acrecienta el convencimiento de que es necesario un proceso de rediseño, o incluso de reinención del Estado, para que éste sea capaz de vincularse eficientemente con una sociedad cada vez más plural, mejor informada, más demandante y participativa.

Actualmente se requiere un Estado que procure el desarrollo humano, que fortalezca la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que promueva la participación ciudadana en las actividades productivas y en las tareas gubernamentales. De cara al siglo XXI se requiere, en palabras de Bernardo Kliksberg, un "Estado inteligente"; un Estado socialmente necesario, como lo concibe Ricardo Uvalle.

"Sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad". (Uvalle, 1995: 12).

En esta perspectiva, competitividad, calidad y apertura son características que debe poseer un Estado reordenado, es decir, aquél que regula y promueve, que posee capacidad para gobernar la sociedad y el mercado, con énfasis en su papel de coordinador de los esfuerzos privados y públicos.

El arribo inminente del siglo XXI conlleva un desafío enorme para la imaginación, la creatividad y la innovación. Edgard Morin sostiene que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y

conflictivos, que el mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado.

Actualmente, en muchas partes del mundo, de nuestra "aldea global", se trabaja intensamente con la mira de definir el perfil final del siglo XXI; y, en esta búsqueda, el ente estatal es uno de los actores centrales. El diseño del "Estado necesario", del "Estado inteligente", no se reduce a la simple cuestión de su tamaño, porque lo más importante es el papel de éste frente a los problemas de la economía y de la sociedad, la manera en la que se interrelaciona con la sociedad civil y su capacidad de gestión para cumplir el papel histórico que le corresponde.

Mucha razón le asiste a Bernardo Kliksberg cuando dice: "En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndums, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil". (Kliksberg, 1994: 26 y 27).

Hoy ha sido superada aquella idea de que la acción del Estado y la acción de la sociedad civil no eran compatibles, en virtud de que está más que comprobado que cuando ambos actores conjuntan sus esfuerzos los resultados son mayores.

David Osborne y Ted Gaebler son dos convencidos de que ha llegado la hora de reinventar la función de gobernar, mediante la introducción del espíritu empresarial en la gestión pública. Desde su óptica, un gobierno efectivo debe tener una orientación empresarial (ganar en lugar de gastar), tener capacidad de anticipación, estar descentralizado, orientarse hacia el mercado (entiéndase la sociedad), guiarse por una misión, orientarse por resultados, guiarse hacia el cliente (el usuario,

el ciudadano, en nuestro lenguaje publiadministrativo) y cumplir un papel catalítico.

Su propuesta es interesante a todas luces. Así, previa adaptación de sus planteamientos a la administración pública, nuestros procesos de modernización podrían encaminarse por ese sendero e ir al encuentro de un nuevo paradigma gerencial, en el que al mismo tiempo que se privilegie la calidad y la competitividad, se otorgue una gran importancia al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa y creciente de la sociedad civil en las tareas públicas, que -como ya lo comentamos antes- son competencia tanto del gobierno como del ciudadano.

De cara al futuro, el nuevo paradigma gerencial debe instrumentarse plenamente en el sector público. Willis Harman sostiene que este nuevo paradigma implica la profesionalización total de la función pública. (Kliksberg, 1994: 34 y 35). Y es cierto: la actitud que debe asumir el gobierno y su administración pública ante la proximidad del tercer milenio es dar el poder real a los usuarios, a los ciudadanos; trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a sus necesidades reales; procediendo como lo recomienda Michel Barzelay, es decir, centrándose en sus requerimientos y rindiéndoles cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. En otras palabras, de aquí al futuro se deberá trabajar con el propósito central de consolidar un gobierno que trabaja con calidad total.

El siglo XXI se ha adelantado y las señales en este sentido son evidentes. Con asombro hemos presenciado constantes y profundos cambios geopolíticos y económicos, así como avances sorprendentes en el ámbito de la ciencia y de la tecnología.

Impulsados por esta inercia, el Estado y la administración pública están inmersos en un proceso de reforma, de rediseño profundo, ante la exigencia ciudadana de que se conviertan en instrumentos capaces de producir eficiencia económica, así como de generar bienestar y distribuirlo con un sentido equitativo.

El aparato de gobierno se ha visto en la necesidad de transformarse, de mejorar su desempeño interno y de revitalizar su relación con la sociedad, pues los cambios experimentados en el ámbito nacional e internacional hacen impostergable la necesidad de hacer frente a realidades cada vez más complejas con un perfil renovado, con una nueva actitud.

La función pública y el papel del Estado son muy diferentes a los de hace algunos años. Actualmente, el Estado es, ante todo, un ente que cataliza las iniciativas y las acciones de los particulares, que conduce y alienta las propuestas de la sociedad, para que ella misma promueva, corresponsablemente, su bienestar y su desarrollo integral. De esta manera, el Estado asume ahora una función más social y menos interventora en la vida económica.

México no es ajeno a esta megatendencia que está en curso en todas las latitudes. Los retos del desarrollo que enfrentamos los mexicanos y las exigencias de una sociedad cada vez más plural, mejor informada, más demandante y participativa, han obligado a repensar el Estado, llevándolo a reorientar sus medios y estrategias, sin renunciar a los fines que le dieron origen y razón de ser.

Los nuevos tiempos demandan un aparato público más eficiente, más disciplinado en cuanto al manejo de su presupuesto; más regulador y menos impositivo; concertador y normativo pero, a la vez, ágil y oportuno; y, sobre todo, más consciente de su responsabilidad social.

2. El Estado de México: una entidad federativa *sui generis*

Desde el inicio de la presente década, el Estado de México se convirtió en la entidad federativa más poblada, superando incluso al Distrito Federal. De acuerdo con los datos más recientes, cuenta con 11.7 millones de habitantes, en apenas el 1.1% de la superficie nacional, por lo que 13 de cada 100 mexicanos radican en la entidad. De 1970 a 1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional que registró 2.6%. En el

quinquenio posterior, aun cuando disminuyó a 3.2%, continuó situándose por encima del promedio nacional que descendió a 2.0%. La magnitud poblacional del Estado es impresionante, al punto de que, por ejemplo, tiene más habitantes que cuatro países latinoamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Paraguay) y que cinco países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Portugal). Además, su crecimiento demográfico en cinco años es igual al registrado por Suecia en 45 años o por Italia en 37 años.

En promedio, en cada kilómetro cuadrado residen 545 mexiquenses; cifra superada únicamente por el Distrito Federal. Asimismo, dos terceras partes de la población es urbana y sólo una es rural; el 70% de la población radica en 28 municipios conurbados de la zona metropolitana de la ciudad de México, 9% en siete municipios del Valle de Toluca y el 21% restante se encuentra disperso en 87 municipios.

La población de la entidad se incrementa diariamente en 1,040 habitantes; lo que implica construir dos escuelas, introducir 100 mil metros cúbicos de agua potable adicionales y edificar 200 casas nuevas diarias.

De 1980 a 1995, la actividad económica estatal participó con más del 10% anual en el Producto Interno Bruto Nacional y fue superada únicamente por la del Distrito Federal. En 1995 la población económicamente activa del Estado ascendió a 3.7 millones de personas y los afiliados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social fueron 840,177, por lo que su participación en el empleo nacional fue del 8.3%. Los sectores de actividad económica más importantes son el industrial y el de servicios, que aportan 43% y 52% del Producto Interno Bruto estatal, respectivamente; mientras que el sector agropecuario sólo aporta 5% de la producción de la entidad.

Con base en los datos más recientes, el Producto Interno Bruto del Estado de México equivale a 39,700 millones de dólares, superior al de los siete países de Centroamérica. Si consideramos que América Latina está compuesta por 33 países, el PIB del Estado de México

calificaría en el octavo lugar, después de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y México.

Por otra parte, la población estudiantil del Estado de México es de 3.5 millones de personas. El esfuerzo educativo estatal equivale a dotar de estos servicios al total de la población de países como Costa Rica, Irlanda o Nueva Zelanda.

El programa de abasto social de leche aplicado en la entidad podría satisfacer la necesidad acumulada de lácteo que tienen los niños que habitan los siguientes países: Belice, Honduras, Panamá, Jamaica, Bahamas y Costa Rica.

Las centrales de abasto de productos básicos de la entidad atienden a una población de 15 millones de personas, equivalente a los habitantes de Chile, los Países Bajos o Australia; y la red carretera estatal representa el 78% del diámetro ecuatorial de la tierra.

3. Magnitud e integración de la administración pública estatal

El Estado de México tiene actualmente alrededor de 12 millones de habitantes y si se considera que de acuerdo con las tendencias de crecimiento de la población, en el año 2000 tendrá 13 millones de habitantes, se comprenderá el enorme desafío que debe encarar el Gobierno estatal para satisfacer las demandas de la población, especialmente aquéllas relacionadas con educación en todos sus niveles, salud y seguridad social, vivienda y empleo, seguridad pública y protección del medio ambiente.

El acelerado proceso de desarrollo que ha caracterizado al Estado de México, el crecimiento de su población y el fenómeno de conurbación que comparte con el Distrito Federal, han motivado la necesidad de contar con una administración pública que responda con eficiencia a las demandas de la sociedad. El aparato gubernamental enfrenta cotidianamente el reto de adaptarse a los cambios generados por la dinámica social.

A fin de comprender la magnitud y la integración de la Administración Pública en el Estado de México, comenzaremos por señalar que actualmente laboran en ella 326,554 servidores públicos, de los cuales 190,157 (58.23%) corresponden al Poder Ejecutivo estatal; 68,712 (21.04%) forman parte de las representaciones federales en la entidad; y 67,685 (20.73%) se desempeñan en los gobiernos municipales.

De esta manera, en promedio, existen 16.3 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; pero si se excluye al magisterio, entonces habría 6.9 servidores públicos por cada 1,000 habitantes.

En el caso del Gobierno del Distrito Federal, el cual no brinda servicios educativos, existen 30.6 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; sin embargo, las delegaciones políticas en su territorio, cubren los servicios que en los estados corresponderían a los municipios.

Si en el Estado de México se excluyera al magisterio y se añadiera a los servidores públicos municipales, se tendrían 12.6 empleados públicos por cada 1,000 habitantes; es decir, 18 menos que en el Gobierno del Distrito Federal.

A manera de ejemplo, en el caso particular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ésta cuenta con 3,287 servidores públicos para atender a una población superior a los 12 millones de habitantes; mientras que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene adscritos a 10,700 trabajadores para una población de 8 millones y medio. Esto refleja, evidentemente, no sólo el distinto tamaño del conglomerado burocrático de las instituciones gubernamentales, sino también una fortaleza y capacidad de respuesta sustentada en una base cuantitativa diferente.

Por otra parte, en el caso de la administración pública mexicana en su conjunto (es decir, la federal, la estatal y la municipal) existen 47 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; mientras que en los Estados Unidos de América existen 67 servidores públicos por cada

1,000 habitantes. Esto demuestra que el sector público en México no tiene el volumen exagerado que se ha pretendido hacer creer. Incluso, algunos países de la Unión Europea llegan a registrar más de 100 servidores públicos por cada 1,000 habitantes.

Así pues, el aparato gubernamental en México tiene un tamaño moderado y para elevar sus índices de eficacia, debe redistribuirse y profesionalizarse. El sector público de nuestro país constituye el 16% del total de la población ocupada, y el 13% de la población económicamente activa.

Volviendo al caso del Estado de México, es pertinente señalar que el Gobierno estatal participa de manera significativa en los servicios educativos, ya que -por ejemplo- el 58% del total de servidores públicos está dedicado a funciones de carácter docente; y el 68.5% del total se desempeña en el Sector Educación, Cultura y Bienestar Social. Tradicionalmente, el Gobierno del Estado ha tenido una amplia participación en materia educativa. Hoy en día, opera el sistema educativo estatal más grande de la República Mexicana y es la entidad federativa que más recursos destina a la educación. En otras palabras, la administración pública estatal está muy orientada a la educación.

Las funciones de educación y cultura, seguridad pública, salud, seguridad y asistencia social, que tienen un carácter sustantivo y esencial para la administración pública del Estado de México, absorben casi al 90% del total de servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal. Esto significa que el número de servidores públicos es prácticamente irreductible, salvo que deseara compactarse el personal que brinda servicios de carácter adjetivo, lo que, indudablemente, tendría implicaciones en los logros y resultados de la función pública.

En los últimos 10 años, el personal adscrito a unidades administrativas encargadas de las funciones de desarrollo político y administrativo¹,

¹ Funciones de desarrollo político y administrativo: Considera a las unidades administrativas que realizan actividades de gobierno (política interna), finanzas, planeación, programación,

pasó de 11 a 12.4%; mientras que en el mismo período, el personal para las funciones de desarrollo social² pasó de 84.4 a 86.6%. Por lo que respecta a las funciones de desarrollo económico³, el número de servidores públicos de estas unidades administrativas decreció en los últimos 10 años del 4.9 al 1%; en razón del intenso programa de desincorporación de entidades paraestatales.

El Sector Central de la Administración Pública estatal se integra por 12 dependencias: 11 Secretarías y una Procuraduría General de Justicia. Las Secretarías que operan actualmente son las siguientes: Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social; Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Administración; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y Secretaría de Ecología. Además, existen tres Coordinaciones Generales (de Apoyo Municipal, de Comunicación Social y de Asuntos Metropolitanos).

El Sector Auxiliar de la Administración Pública estatal se integra por 34 organismos públicos descentralizados, una empresa de participación estatal mayoritaria y dos fideicomisos. De estas 37 entidades, 29, es decir, el 78.3%, fueron creadas durante la presente década. Asimismo, 21, es decir, casi el 60%, forman parte del Sector Educación, Cultura y Bienestar Social.

administración, comunicación social, apoyo municipal, procuración de justicia, orden público y seguridad ciudadana, principalmente.

² Funciones de desarrollo social: Comprende a las unidades administrativas que realizan actividades de educación, cultura y asistencia social, promoción del empleo, salud, desarrollo urbano y comunitario, ecología, obras públicas y comunicaciones, principalmente.

³ Funciones de desarrollo económico: Incluye a las unidades administrativas que realizan actividades tendientes a promover y apoyar la actividad económica relacionada con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria, minería, comercio, artesanías y turismo; el abasto popular y el desarrollo regional.

Existen, asimismo, seis organismos autónomos y 11 órganos desconcentrados por materia o por función, de los cuales 10 están adscritos a secretarías de despacho y uno a un organismo auxiliar.

El grado de desconcentración de los servidores públicos de las dependencias y organismos auxiliares en su conjunto, excluyendo las áreas que prestan servicios de salud, seguridad pública y educación, es aproximadamente del 45%; es decir, de cada 100 efectivos, 55 se desempeñan en unidades administrativas centrales y 45 lo hacen en unidades desconcentradas.

Entre 1990 y 1999, el aparato público mexiquense se incrementó en el número de unidades administrativas en un 39%. El aumento significativo en el número de unidades se dio entre 1990 y 1992, cuando fue del 36%; lo que se debió principalmente a la apertura de direcciones de área, toda vez que éstas casi no existían como nivel jerárquico entre las direcciones generales y subdirecciones.

Actualmente, existen 2,500 unidades administrativas, de las cuales el 48% corresponden a las dependencias del Sector Central; y el 52% restante a las entidades del Sector Auxiliar.

El tramo de control promedio es de 3.5 unidades administrativas subordinadas a cada unidad titular. El tramo de control más reducido corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico (2.4); y el tramo de control más amplio a la Procuraduría General de Justicia (4.7).

En cuanto al índice de administración, existen 12.5 servidores públicos (exceptuando cuerpos de seguridad, magisterio y personal sustantivo de unidades médicas) por cada unidad administrativa. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene el índice de administración más reducido (3.6); y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social y la Procuraduría General de Justicia, tienen el índice más alto al registrar 34 y 23, respectivamente.

4. Logros y avances del proceso de rediseño y modernización de la Administración Pública Estatal

Consciente de que los tiempos actuales exigen una administración pública nueva y diferente, con procesos ligeros que no sólo faciliten los trámites al usuario, sino también la operatividad interna del sector público, a partir de septiembre de 1993, el Gobierno estatal emprendió un proceso de reestructuración orgánica, con base en los siguientes criterios:

- Adoptar estructuras orgánicas funcionales, sólidas y racionales, que sustenten con eficiencia el desarrollo de planes y programas.
- Verificar la posible duplicidad de funciones, tramos de control y niveles jerárquicos innecesarios.
- Orientar las propuestas de reestructuración hacia la desconcentración de órganos y funciones.
- Reestructurar para ser más eficientes y efectivos; sin que ello implique el incremento en el número de unidades administrativas.
- Dar prioridad al fortalecimiento de las áreas sustantivas por sobre las de apoyo y de carácter técnico.

Así las cosas, durante el período 1993-1999, las acciones de rediseño organizacional permitieron la creación de 556 unidades administrativas y la supresión de 464. Con esto se conformó una estructura más racional y eficiente, que se compactó principalmente en las áreas de apoyo; y que se fortaleció en las áreas sustantivas, básicamente en las de carácter educativo.

Este proceso de reestructuración logró mayor congruencia y continuidad, porque -en octubre de 1995- el Gobernador del estado puso en marcha el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999. Este Programa ha permitido avanzar en la transformación de los esquemas

de organización y funcionamiento del aparato gubernamental. Así, a la fecha en la mayoría de las dependencias y organismos auxiliares existen estructuras de organización sencillas, compactas y funcionales, que han permitido dar cumplimiento a los planes y programas de gobierno, bajo criterios de racionalidad y eficacia; reglamentos interiores que definen con claridad el ámbito competencial de todas las unidades administrativas; y manuales administrativos con los que se ha evitado la improvisación y la discrecionalidad, así como el crecimiento agregativo que sólo genera respuestas reactivas y temporales. Se tienen, asimismo, sistemas y procedimientos administrativos cada vez más modernos y funcionales, que les permiten organizarse y operar con mayor eficiencia.

Mediante el diseño y la instrumentación de diversos mecanismos de orientación e información, se ha facilitado la interlocución del Gobierno con la sociedad y se ha mejorado la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Ahora, la población está más y mejor enterada sobre los trámites y servicios gubernamentales y cada vez es más participativa, porque está convencida de que sus opiniones sobre el desempeño de la administración pública son tomadas en cuenta.

Al acercar las oficinas públicas y las instancias de decisión a los lugares en los que la ciudadanía requiere soluciones para sus problemas, y al simplificar y modernizar los procedimientos de alto impacto social, se ha logrado mayor transparencia, honradez, eficiencia y eficacia en la función pública.

También se ha avanzado en el cambio de actitudes de los servidores públicos. El personal tiene una mística de servicio más fuerte, así como mayor voluntad de trabajar para satisfacer plenamente las necesidades de los ciudadanos. Además, la capacitación objetiva y sistemática, así como la evaluación permanente del desempeño, ha permitido que los servidores públicos estatales estén cada vez mejor preparados y posean la capacidad para perfeccionar las actividades de sus instituciones.

Por otra parte, se han modernizado los sistemas y procedimientos para la racionalización y control de los bienes y recursos materiales, con lo que el aprovechamiento óptimo de los insumos ha aumentado las posibilidades de hacer más con menos; y se ha avanzado en la automatización de los procesos gubernamentales, para consolidar una auténtica cultura informática en la administración pública y desarrollar macrosistemas que permitan mejorar los servicios que se otorgan al público.

Además, se registran avances importantes en la modernización de las unidades documentales y en el mejoramiento de los procesos de emisión, registro, preservación y resguardo de los acervos que constituyen el patrimonio documental del Estado y de los municipios; así como en la transformación de las administraciones municipales, que gradualmente se han convencido de la necesidad de emprender procesos de modernización administrativa para incrementar sus niveles de calidad y de productividad.

Los resultados del Programa son significativos, sin embargo, la dinámica y complejidad política, económica y social de nuestra entidad federativa, impone la obligación de abrir plenamente el aparato gubernamental a la participación ciudadana, para lo cual es necesario incorporar esquemas de descentralización; transparentar todos los actos públicos; desburocratizar los trámites y procedimientos; favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos; privilegiar la calidad total en los servicios públicos; y favorecer la libre organización y expresión de la sociedad.

5. Retos y perspectivas

Ante la proximidad del nuevo milenio, la administración pública estatal se encuentra en el mirador de la exigencia ciudadana para que se constituya en un instrumento que trabaje a favor de la sociedad y le brinde apoyo invariable para solucionar sus demandas y necesidades. El aparato gubernamental enfrenta el reto inexorable de crear, adaptar

y desarrollar nuevas capacidades institucionales, en razón de que la sociedad contemporánea exige que el Gobierno sea una organización apta para promover el desarrollo de la vida común y un ente catalizador para que la iniciativa de los ciudadanos sea punto de referencia en la atención y solución de los grandes problemas públicos.

El Gobierno y la administración pública deben realizar lo que es estratégicamente útil para la sociedad. El protagonismo gubernamental ya no tiene cabida en la realidad actual, porque ahora la ciudadanía es más activa, está más informada y es más emprendedora.

En el siglo XXI es indudable que la administración pública deberá cambiar sustancialmente, a fin de que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz. El máximo reto durante los próximos años será configurar una administración pública inteligente, democratizada y racional, que recobre la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

El nuevo milenio traerá consigo la imperiosa necesidad de lograr que el Gobierno y la administración pública tengan opciones oportunas y eficaces para responder a la complejidad que se genera y desarrolla en las esferas en las que los ciudadanos formulan demandas, plantean problemas y reclaman espacios para participar en las decisiones y acciones públicas.

Gradualmente, la administración pública se deberá transformar y adoptar las siguientes características: en primer lugar, promover la descentralización política y administrativa para generar una sinergia entre participación y eficiencia; en segundo lugar, sustituir las estructuras orgánico-funcionales piramidales, jerarquizadas y autocráticas por estructuras flexibles, adaptativas, horizontales y modulares; en tercer lugar, profesionalizar invariable y crecientemente a todos los servidores públicos; en cuarto lugar, instrumentar un modelo de calidad total y un control por resultados en todos los procesos administrativos; y en quinto lugar, volcarse totalmente a servir con eficacia, oportunidad y esmero a los ciudadanos.

En el Estado de México, actualmente se requiere un Gobierno que procure el desarrollo humano; que fortalezca nuestro sistema democrático; que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto estatal de productividad, competitividad y crecimiento; y que promueva la participación ciudadana en las actividades productivas y en las tareas gubernamentales.

Con el propósito de configurar un gobierno más eficiente y productivo, que posea la capacidad para atender a plenitud las demandas y necesidades de la sociedad, se deberá dar continuidad al proceso de modernización y mejoramiento integral de la Administración Pública que está en curso. El aparato gubernamental deberá transformarse por sí mismo y desde adentro; para que -renovado y fortalecido en sus esquemas de organización y funcionamiento- concentre invariablemente todos sus esfuerzos en la atención de los problemas de los ciudadanos.

De esta manera, sin dejar de perfeccionar los aspectos adjetivos, los de gestión interna, las dependencias y organismos auxiliares deberán concentrarse en los sustantivos, es decir: en transformar las estructuras, los procesos operativos y los sistemas relacionados con los servicios de mayor impacto social y los que más interesan a los ciudadanos: salud, educación, seguridad pública, asistencia social, ecología, etc.

Antes que servirse a sí misma, la administración pública debe volcar su atención y sus esfuerzos hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por la vía de la modernización, el desempeño y la efectividad de las acciones institucionales de las dependencias y organismos auxiliares serán crecientes y permitirán la recuperación gradual de la confianza de la sociedad.

En resumen, lo más importante de cara al futuro no es cuestionar los grandes cometidos de la administración pública, sino cómo los cumple en función de la diversidad y la complejidad de las demandas y necesidades de la ciudadanía; es decir que, sin desdeñar los aspectos

prescriptivos que formalizan sus acciones en la sociedad, lo más trascendente es perfeccionar el comportamiento factual (concreto y real) de las instituciones gubernamentales. De esta forma, tan relevante es modernizar y mejorar los elementos organizativos y procedimentales como las estrategias que tienen que ver con la actividad del Gobierno y con su cobertura, efectividad e incidencia en la sociedad.

Los procesos de modernización administrativa deberán encaminarse al diseño de un nuevo paradigma gubernamental, en el que al mismo tiempo que se privilegie la calidad y la competitividad, se otorgue una gran importancia al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa y creciente de la sociedad civil en las tareas públicas, que son competencia tanto del gobierno como del ciudadano.

La actitud que debe asumir el Gobierno y la administración pública ante la proximidad del tercer milenio es dar el poder real a los ciudadanos; trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a las necesidades reales de los usuarios; centrar toda su capacidad y sus esfuerzos en la atención ágil y efectiva de los requerimientos de la sociedad y rendirle cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. En otras palabras, se deberá trabajar con el propósito central de consolidar un gobierno con sentido humano que trabaje con calidad total.

La modernización administrativa deberá ser planeada, a fin de evitar acciones erráticas, aleatorias, focalizadas, reactivas o por mera agregación. La transformación de la administración pública tendrá que ser debidamente direccionada, con una visión de mediano y largo plazo, con un enfoque integral y objetivo, y congruente con las expectativas de los ciudadanos.

Este trascendente proceso de cambio gubernamental deberá encaminarse a la configuración de una administración pública que posea las siguientes características:

- Moderna, con la capacidad organizativa y funcional para adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales de la entidad, con base en un servicio civil de carrera, a través del cual se privilegien el mérito, la capacidad y el desempeño administrativo eficiente de los servidores públicos.
- Institucionalizada, correctamente integrada en sus órganos de dirección y gestión y con mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental bien diseñados para darle coherencia a las políticas públicas.
- Sincronizada, provista de los mecanismos que le permitan ser lo suficientemente flexible para responder de manera oportuna a las nuevas demandas sociales, así como para avanzar en paralelo con la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad.
- Equilibrada, capaz de promover un equilibrio entre la capacidad institucional de todas las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo estatal, así como para incorporar -con estricto respeto a su autonomía- a las administraciones públicas municipales al proceso de modernización.
- Democratizada, con una voluntad incluyente, que le permita abrir espacios públicos para la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y control de las tareas gubernamentales.
- Profesionalizada, promotora de un proceso de formación integral y continua de los servidores públicos, a fin de dotarlos de mayores conocimientos y aptitudes para que tengan un desempeño eficiente y de calidad, que beneficie a la sociedad.
- Planificada, con la capacidad para anticiparse al futuro con una visión estratégica y racional, para garantizar la buena marcha de los asuntos públicos.

Los principales obstáculos que deberá superar la administración pública estatal de cara al siglo XXI son la capacidad decreciente o

limitada de las estructuras institucionales para hacer frente al gran cúmulo de demandas de la ciudadanía; la todavía excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos; la carencia o insuficiencia de mecanismos para la evaluación del desempeño gubernamental; y la gradual pérdida de confianza de la sociedad en la función pública.

En el contexto de transición que se vive tanto a nivel nacional como estatal, es fundamental que el Gobierno del Estado de México le dé continuidad al proceso de modernización administrativa, a fin de que el aparato público sea más moderno, democrático, descentralizado, transparente, eficiente, desregulado, simplificado y basado en un servicio civil de carrera. En otras palabras, el propósito central consiste en darle contenido a una administración pública necesaria, inteligente y eficaz.

Referencias bibliográficas

Barzelay, Michel y Armajani, Babok J. (1992). *Breaking Through Boureaucracy. A New Wisdon for Management in Government*. Estados Unidos de América, University of California Press.

Kliksberg, Bernardo, comp. (1994). *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. México, INAP - Fondo de Cultura Económica.

Morin, Edgard (1991). "El Astro Errante", en *Un Nouveau Commencement*. París, Francia, Editions du Seuil.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1996). *La Reinención del Gobierno. Cómo el Espíritu Empresarial está Transformando al Sector Público*. Barcelona, España, Paidós.

Uvalle Berrones, Ricardo (1994). *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Toluca, México, IAPEM.

BASES PARA LA PUBLICACION DE ENSAYOS

1. El ensayo deberá tener como base alguno de los temas propuestos en la pagina siguiente
2. Los trabajos serán inéditos, no habiéndose publicado con anterioridad en cualquier otro medio impreso.
3. Los ensayos tendrán una extensión de entre 20 y 30 cuartillas. El uso de mayúsculas se sujetará a las normas habituales en castellano. El trabajo se enviará de preferencia en un diskette correspondiente en alguno de los paquetes siguientes: MS-Word para Windows, Word Perfect, Works
4. El trabajo se acompañará de los datos curriculares más importantes del autor.
5. Las referencias en el texto irán en notas a pie de página teniendo como base el siguiente ejemplo:

Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. México, INAP-BANOBRAS, 1992. p. 21.

6. Las referencias generales o bibliografía irán al final del trabajo conteniendo los elementos, como se ilustra a continuación:

Rogozinsky, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México, Fondo de cultura Económica, 1993.

Si se trata de una referencia hemerográfica:

Braybant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 16. Toluca, Méx., IAPEM, octubre-diciembre de 1992. p. 16.

7. La información cualitativa, datos, cuadros, gráficas o ilustraciones deberán llevar la fuente original que sirvió de base para su elaboración.
8. Las colaboraciones se entregarán o remitirán al IAPEM, ubicado en Av. Hidalgo Pte. 503, C.P. 50080. Toluca, México, a más tardar en la fecha indicada en la página siguiente.. Para cualquier información puede usted comunicarse a la Coordinación de Investigación a los tels. (7)214 38 21/ 214 06 89/ Fax 214 07 83; E-mail iapem@edomex.com

9. El Comité Editorial de la revista IAPEM seleccionará las colaboraciones que cumplan con los requisitos académicos que una publicación de esta naturaleza requiere. No se devolverán originales.

TEMAS PROPUESTOS

- Ética en el servicio público
- Rendición de cuentas
- Gobernabilidad y Administración Pública
- Evaluación de la gestión pública
- Nuevas tecnologías en la Administración Pública
- Carrera Administrativa y Profesionalización de la Función Pública
- Democratización de la Administración Pública
- Nuevas modalidades de prestación de servicios públicos
- Calidad y productividad en el servicio público
- Políticas públicas para el bienestar social
- Financiamiento y administración del desarrollo
- Descentralización y Desconcentración de la Administración Pública
- Colaboración y cooperación intergubernamental en los Estados y Municipios
- Federalismo, Estados y Municipios
- Los servicios públicos municipales
- Las finanzas públicas municipales
- La gestión municipal
- Federalismo fiscal y modernización de la hacienda pública municipal
- Retos y perspectivas de la administración municipal

FECHA LIMITE PARA RECIBIR COLABORACIONES PARA LA REVISTA IAPEM DURANTE EL 2000

REVISTA Núm.	PERIODO	FECHA
45	Enero-Abril	14 de Abril
46	Mayo-Agosto	20 de Julio
47	Septiembre-Diciembre	7 de Noviembre

REVISTA IAPEM No. 44, se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2000, en los Talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en: Pedro Cortés No. 402, Tels. 214-01-86/214-29-20/214-44-08, Col. Santa Bárbara, Toluca, México, C.P. 50050. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.