

# Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
ISSN 0187-8484 No. 48 ENERO ABRIL 2001

## HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Análisis y Aportaciones.



# Revista iapem

## MIEMBROS FUNDADORES

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

## CONSEJO DE HONOR

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

## CONSEJO DIRECTIVO 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez  
**Presidente**

Santiago G. Velasco Monroy  
**Vicepresidente**

Enrique Peña Nieto  
Carlos Rello Lara  
Guillermo Cano Garduño  
Rafael López Castañares  
Isidro Pastor Medrano  
Carlos Antonio Quijada Arias  
Ignacio Rubí Salazar  
José Chanes Nieto  
Julio César Olvera García  
Rafael del Castillo Ruíz  
**Consejeros**

Héctor Luna de la Vega  
**Tesorero**

Roberto Ramírez Pérez  
**Secretario Ejecutivo**

## SEDES

### TOLUCA

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

### CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Felipe Villanueva 601-B  
Col. Morelos, C. P. 50120  
Toluca, Estado de México.  
Tel. (017) 270 3454, Fax (017) 270 4384

### DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917  
Col. La Comunidad, C. P. 54000  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Tel. (01) 5565 7411  
Fax. (01) 5390 9684

### DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C. P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.  
Tel. (01) 5971 1731  
Fax. (01) 5971 1908

### DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n  
Ixtlahuaca, Estado de México.  
Tel. (017) 283 1600

## EDICIÓN

Revista IAPEM

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

Coordinación de Investigación  
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced  
Toluca, México, C.P. 50080  
Tels. (017) 214 38 21 y 14 06 89  
Fax. (017) 214 07 83

ISSN 0187-8484

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

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
**Revista IAPEM.** Toluca, México. Julio de 2001.

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

**Diseño Editorial:** D. G. Julia García Acuaautla  
D. G. Javier Mercado González-Rubio  
D. G. Jasmín Araceli Padua Marin

**Fotografía:** Jorge Ortega  
Diana Solís  
Alejandro Zarur

## DIRECTORIO

Enrique Mendoza Velázquez  
**Presidente**

Roberto Ramírez Pérez  
**Secretario Ejecutivo**

### COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán  
**Capacitación y Desarrollo  
Municipal**

Guillermo Legorreta Martínez  
**Difusión y Vinculación**

César Ortega Elizalde  
**Extensión**

Alejandro Zarur Osorio  
**Investigación**

Jorge Derbez Gómez  
**Sistemas e Informática**

Arturo Valdés López  
**Administración y Finanzas**

### DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
**Tlalnepantla**

José F. Salazar Rodríguez  
**Valle de Chalco Solidaridad**

Guillermo A. Segura Peral  
**Ixtlahuaca**

La tarea de reflexión y debate del Instituto de Administración Pública en el estado de México, se ha significado por la secuencia institucional de sus textos y obras. De ahí que la renovación de los consejos directivos, no influyen, ni modifican el compromiso con nuestros lectores para depositar en sus manos, las diversas novedades editoriales.

En esta oportunidad, el número 48 de la Revista IAPEM, coincide con la inauguración de una nueva etapa, que aspira retomar los aciertos y activos que a través del tiempo, han consolidado las acreditadas directivas que nos anteceden.

**Hacia una Nueva Gestión Pública. Análisis y Aportaciones**, incorpora en sus páginas, una serie de ensayos, que se orientan a discutir un tema de relevante actualidad, justo cuando los enfoques de gerencia pública, gobernación corporativa, administración cruzada y los considerados puramente tradicionales, hacen acopio de sus principales argumentos para marcar derroteros en el corto y mediano plazos.

La presente, incluye varias innovaciones que pretenden contribuir a la calidad del producto final. No hay que olvidar que, en principio, la denominación revista, es una invitación, a **revisar, recapitular, reformar, reposicionar**, como antídoto a lo rutinario, **cíclico y/o monótono**.

Por otra parte, el diseño retoma en su distribución mayor espacio, flexibilidad y oxigenación en los textos, sin demérito de su profundidad y rigor.

Periodicidad, seriedad, oportunidad, pertinencia, trascendencia de los ensayos, son elementos que se convierten en égidias fundamentales para la revista; son la razón de ser esta provocación editorial.

Bienvenidos a estas páginas que nos convocan a dialogar, discrepar, consensar; para, finalmente, coincidir que es en la discusión constructiva, donde encontraremos respuestas a los retos que nos plantea la atención de la expectativa social, que espera, exige, una administración pública con sentido y calidad humanos.

1897  
The first of the year  
was a very successful one  
and the business was  
very good.

The second of the year  
was also very successful  
and the business was  
very good.

The third of the year  
was also very successful  
and the business was  
very good.

The fourth of the year  
was also very successful  
and the business was  
very good.

The fifth of the year  
was also very successful  
and the business was  
very good.

1897  
The first of the year  
was a very successful one  
and the business was  
very good.



# Contenido

No. 48 Enero - Abril

¿ESTADO MODESTO, MERCADO ALTIVO? <i>Nicolás Rodríguez Perego</i>	6
RETOS DEL ESTADO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO <i>Miguel Guerrero Olvera</i>	30
HACIA UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA <i>Hilda V. Pérez Campuzano</i> <i>Víctor E. Díaz Posadas</i>	56
PROFESIONALIZACIÓN PARA EL CAMBIO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO <i>Juan Montes De Oca Malvaez</i>	78
RELACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN <i>Pablo Alberto Vinageras</i>	96
PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA DEL CRECIMIENTO HABITACIONAL POPULAR EN TLALNEPANTLA DE BAZ <i>J. Guadalupe Martínez Granados</i>	126
REVISIÓN AL MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX. Una Propuesta Alternativa <i>José Juan Sánchez González</i>	152
LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES EN AMÉRICA LATINA. Prolegómenos de un campo de conocimiento <i>Alexander Nemer Naime Libián</i>	166

## ¿ESTADO MODESTO, MERCADO **ALTIVO**?

Por:

*Nicolás Rodríguez Perego\**

### *Introducción*

*Desde hace un par de décadas, dentro de la tendencia a reducir el papel del Estado y redefinir las funciones del sector público, se introdujo en el lenguaje de la administración pública una serie de términos empleados anteriormente entre los especialistas de la administración empresarial. Por ello se habla ahora, con cierta naturalidad, de*

“gestión pública”, “gerencia pública”, “nueva gerencia pública” y se pregona la necesidad de introducir técnicas de gestión diseñadas y aplicadas originalmente en organizaciones cuyos objetivos tienen que ver con la industria y el comercio, en el ámbito de la actuación privada. En ese sentido, es también normal que se expongan los beneficios para el sector público de utilizar, para mejorar el funcionamiento de sus órganos, principios, métodos y técnicas que son característicos de ciertos novedosos enfoques administrativos de origen industrial, tales como: “Administración por Objetivos”, “Desarrollo Organizacional”, “Calidad Total”, “Aseguramiento de la Calidad”, “Automatización” y “Reingeniería”.

Este fenómeno ha sido visto como un efecto de la ideología privatizadora, propia del neoliberalismo económico y de su devoción por el mercado, materializada en los últimos años por las denominadas “apertura comercial” y “globalización económica”. En ese orden de ideas, algunos pudieran pensar que se trata de la desaparición de las funciones públicas, basada en la ineficiencia e ineficacia de los organismos que las desempeñan y en la tan repetida, pero no por ello totalmente cierta, afirmación de que el Estado es muy mal administrador. Sin embargo, el proceso no ha significado la desaparición total de las funciones del Estado, sino que se trata de una reducción de su papel, al considerarse imprescindible la supervivencia de ciertas tareas bajo su conducción. Se ha hecho evidente, entonces, la necesidad de emplear de manera racional los recursos públicos y, para ello -parece ser la idea predominante- nada mejor que utilizar los principios y las técnicas que las empresas privadas emplean para hacer más efectivo su funcionamiento y, por consiguiente, lograr sus objetivos y metas.

Existe, entonces, una contracción del ámbito de lo público y una tendencia a insistir en la necesidad de implantar técnicas que garanticen la buena administración de aquello que queda bajo su control, entendiendo por buena administración la que se basa en la

*\*Maestro en Administración Pública y actualmente cursa estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México.*

experiencia y desarrollo de organizaciones privadas, fundamentalmente las empresariales. El propósito de este trabajo es presentar la situación en relación con lo que constituye uno de sus aspectos más interesantes: el replanteamiento de lo que debe entenderse por "público" y lo que debe considerarse "privado". No se trata de un estudio filosófico en el que se discuta la esencia misma de ambos conceptos, sino de la presentación de algunas de las manifestaciones prácticas del fenómeno. En la primera parte del trabajo se hace una breve semblanza del Estado Social, siguiendo con los rasgos característicos del Estado moderno y de la Gestión Pública, para terminar con la mención de algunos de los principios y técnicas que han sido trasladados de un ámbito al otro.

En la segunda parte se hace énfasis en un aspecto menos discutido de esta nueva circunstancia, pero no por ello menos importante, constituido por el hecho cierto de que las relaciones dentro de las empresas, han venido siendo interpretadas más allá de simples relaciones laborales y se intenta revestirlas de un sentido de trascendencia que, por su insistencia y aparente aceptación, por lo menos doctrinariamente hablando, podría pensarse en una irrupción de la organización empresarial en terrenos que fueron propios de otras organizaciones, principalmente de las de carácter público.

## 1. La reciente evolución del Estado

El Estado siempre ha sido sometido a modificaciones. La diferencia es que desde el siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX, esas transformaciones significaron un crecimiento cuantitativo y un desarrollo cualitativo, mientras que a partir de esos años, la característica de las modificaciones cambia en el sentido de que lo que se busca es una disminución de sus

funciones. Desde el llamado "Estado Liberal", ocupado solamente de mantener el orden y resguardar la soberanía, se encuentran posteriores denominaciones que sucesivamente destacan una participación creciente de órganos públicos en una gran diversidad de actividades. Después de la Segunda Guerra Mundial surge la modalidad conocida como "Estado de Bienestar", al que también se llamó, con una connotación más amplia, "Estado Social".

*"Hoy, el Estado está inmerso en un proceso de cambio que, como ya se dijo, ha implicado su reducción y la simplificación de sus funciones. Además, se ha planteado como imprescindible la implantación de mecanismos de gestión y de control para garantizar el buen manejo de los recursos de que dispone, en las organizaciones que integran el sector público".*

Aunque estas circunstancias puedan hacer creer, en un primer momento, que sólo se trata de volver al "Estado Liberal", las condiciones actuales muestran claramente que no es así, ya que el replanteamiento de las relaciones comerciales ha provocado un desequilibrio en las funciones y en el ámbito mismo de competencia estatal cuya principal consecuencia en este campo es el futuro incierto del Estado-nación, tal como ha sido conocido hasta ahora.

Ha aparecido ya una interesante posición teórica que plantea la necesidad de rebasar un Estado que se "viste de gerente" para ubicarlo en la posición justa y adecuada que la sociedad reclama, ante los nuevos retos y las nuevas expectativas. En ese sentido,



Jorge Ortega

ante los desastrosos resultados políticos y sociales de un sistema que despolitiza al Estado y lo recubre de características empresariales -insistiendo en los errores del gobierno y en las bondades del mercado-, Omar Guerrero propone una revitalización de la política y el rescate de funciones que no fueron la simple manifestación de una etapa histórica determinada, sino que caracterizan al Estado, más allá de cualquier denominación. “Tal es el motivo por el cual la segregación de programas sociales

por vía de expropiación o por efecto del desinterés gubernamental, significa el abandono de uno de los afluentes más preciados de legitimidad política de los gobiernos y la claudicación del principal deber de ofrecer protección a la ciudadanía”.<sup>1</sup>

### 1.1. El Estado Social

En el fondo, a lo largo del desarrollo histórico que enmarca la aparición del Estado Social, estuvo siempre la vieja preocupación por corregir los efectos de una convivencia sustentada sobre la propiedad que, normalmente, provoca desigualdades y problemas, cuya gravedad puede poner en peligro la supervivencia de la propia sociedad. Vale la pena mencionar que el papel otorgado al Estado, dentro de esta idea correctora, fue predominante en los países industrializados y fue en aquellos países donde se cuestionó recientemente dicho papel y se planteó su reforma sustancial, porque el modelo parece haberse agotado. En los países subdesarrollados se ha actuado en la misma dirección, pero, por no estar en las mismas condiciones, por tratarse de otras realidades, en cuanto a niveles de desarrollo y de distribución de la riqueza, los efectos han sido diferentes.

La Alemania de la posguerra lleva a nivel constitucional, en 1949, la idea de que el Estado es social, además de federal y democrático.<sup>2</sup> Esto constituyó en ese país, y en los otros que con él compartieron características de la civilización industrial, la necesaria adaptación del tradicional Estado liberal burgués a las condiciones sociales que esa civilización produjo. La interesante presentación que hace García Pelayo del desarrollo del concepto de Estado Social y de la transformación práctica que significó, no solamente muestra características que permanecen hoy en día, sino que son la prueba de que en los últimos años de la década de los setenta del siglo XX, no se vislumbraba una transformación del Estado en términos regresivos, hacia una disminución de sus labores, como ha venido sucediendo.

La tendencia que nace en aquel entonces y permanece todavía, es la integración de los dos ámbitos, público y privado, a través de la interacción Estado y sociedad. “Más que ante dos términos definidos nos encontramos ante lo que los norteamericanos denominan “complejo público-privado”, en el cual muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas a la vez que éstas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales. En realidad se trata de un nuevo planteamiento del problema clásico de las relaciones entre el Estado y la sociedad que, en términos de abstracción sistémica, podría expresarse de la siguiente manera: el sistema estatal y el sistema social, son partes de un metasistema, es decir hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales, igualmente complementarios”.<sup>3</sup>

Pero el Estado Social no estaba aparentemente en vías de extinción, sino que había

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. p. 242

<sup>2</sup> Citado por García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977. pp17

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 25



demostrado tantas virtudes que sólo era necesario vigilarlo para evitar que tentaciones totalitarias lo llevaran a impedir el desenvolvimiento sano y armonioso de la propia sociedad. En ese sentido, sus fines eran garantizar las condiciones mínimas de existencia a los ciudadanos para lograr la estabilidad del sistema, para lo cual se transformó en un Estado distribuidor – responsable de la distribución adecuada de lo producido–, en un Estado manager –que a su función de regular el sistema económico, añade la de apoyar con infraestructura y promoción las labores productivas, la de planificador del desarrollo y la de encargado directamente de la producción de ciertos bienes y servicios.

El Estado Social no denotaba simplemente una función determinada, como sucedía con los términos Estado de bienestar o Estado asistencial; era más que eso y para ello requería (esto también es algo que ha vuelto a plantearse como condición del Estado neoliberal) de un sistema “democráticamente articulado” en el cual la sociedad tomase parte activa y no permaneciera como simple receptora de los beneficios de sus decisiones.<sup>4</sup>

La condición complementaria de Estado y sociedad ha sido una de las características de este modelo. Como bien lo recuerda J. J. Sánchez G., el hecho de que el Estado asumiera labores consideradas dentro del campo de la acción de los particulares, no significó una disminución de la potencialidad de éstos sino, por el contrario, constituyó un instrumento para el desarrollo social y para garantizar las condiciones que permitiesen un mejor rendimiento de la acción individual.<sup>5</sup> La reforma del Estado planteada recientemente, considera una nueva delimitación de lo público y lo privado porque parece estar preocupada fundamentalmente por aminorar la intervención del Estado en asuntos sociales. La complementariedad mencionada está

en juego con los mecanismos impulsados por esta reforma del Estado, creándose una situación contraria a la anterior que no produce efectos similares. Antes, la fortaleza del Estado garantizaba el desarrollo social, en cambio, la debilidad estatal de ahora no es garantía de ese desarrollo. Por otro lado, las medidas puestas en marcha han provocado una situación delicada deformadora de los órganos públicos restantes, en cuanto se les deja actuar pero no se les suministran los recursos adecuados para hacerlo cabalmente. “Las prescindibilidades, los retiros voluntarios, los congelamientos de vacantes, las restricciones a la inversión pública, han contribuido a encoger al Estado, pero, en muchos casos, aumentaron simultáneamente su deformidad”.<sup>6</sup>

## 1.2. El Estado moderno y la Gerencia Pública

*“Dos de las características más importantes del nuevo Estado son la tendencia a conceder autonomía a las instituciones públicas y diseñar y aplicar instrumentos de evaluación enfocados hacia los resultados obtenidos”.*

Esta situación ha revivido el interés por los principios y técnicas utilizados en el sector privado, en donde la necesidad de emplear cuidadosamente los escasos recursos con que se cuenta, produce de manera natural un énfasis en la definición clara de los objetivos y en que los resultados coincidan con lo previsto. Por todo ello, han aparecido las denominaciones ya mencionadas de “Gestión Pública” y “Gerencia Pública”, derivadas de la traducción del término “management”, empleado en inglés para referirse al manejo y dirección de las empresas, siendo específicamente en los Estados

<sup>4</sup> *Ibidem*. pp. 30-51

<sup>5</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998. p. 36

<sup>6</sup> Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. FCE, México, 1994. p. 68

Unidos donde se comienza a hablar de "public management" para dar a entender la necesidad de un manejo eficiente de los recursos públicos por parte de las organizaciones del sector. No existen diferencias entre ambas versiones al castellano, a no ser el hecho de que en España se prefirió el primero y en algunos países de América Latina el segundo, utilizándose ambos, de manera indistinta.<sup>7</sup> Pero el problema de fondo no es qué término usar o cuál es el más adecuado; se trata, realmente, de señalar que el vocablo tradicional "Administración Pública" ya no es suficiente para denominar el campo en el cual se mueven las organizaciones encargadas de realizar actividades públicas.

La insuficiencia del término que, por supuesto, refleja la de la disciplina misma que con él se designa, surge de su estrecha relación con la ciencia política y de la exagerada preocupación por las disposiciones legales y por los procedimientos formales, que han sido rasgos distintivos de su desarrollo, pero que no necesariamente estuvieron presentes en sus inicios. No hay que olvidar que, precisamente, la dicotomía política-administración surgió de la intención de resaltar la función ejecutiva, directiva, coordinadora de recursos para alcanzar objetivos, que ahora renace con mayor ímpetu. Vale la pena transcribir aquí dos párrafos escritos por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX, en los cuales es fácil deducir la preocupación porque las cosas en el campo de la Administración Pública se hagan bien y -lo que es más relevante dado el interés que se muestra ahora por la evaluación y por la "rendición de cuentas"- porque exista una información adecuada y una discusión ciudadana alrededor de las acciones administrativas:

"Los debates no son más indispensables en los problemas de la legislación que en las cuestiones de administración. Aún es más importante saber cómo se construye la casa,

que saber cómo ha concebido el arquitecto sus planes y ha calculado los diversos materiales de que tiene necesidad"... "yo no digo sólo que una Administración sobre la cual se discute y a la cual se interroga es la única Administración honrada y eficaz; yo añado que un pueblo no se gobierna realmente él mismo, sino cuando discute sobre su Administración y la interroga".<sup>8</sup>

Así mismo, es altamente recomendable la lectura de algunos textos, escritos hace ya tiempo, en los cuales se plantea la necesidad de cuidar los recursos públicos, basados en la idea de que éstos también son escasos y, además, pertenecen a todos los ciudadanos. El primero de ellos fue escrito por Lasswell en 1951 y publicado posteriormente, junto con otros relacionados con el tema, en una excelente edición de Luis Aguilar.<sup>9</sup> En definitiva, al adoptarse ahora una nueva nomenclatura se pretende mostrar la necesidad de asumir los retos de la nueva realidad, no sólo con un cambio formal de vocabulario, sino con nuevas y eficaces herramientas que permitan, por un lado, teóricamente hablando, una explicación amplia y consecuente de los nuevos fenómenos a los que la disciplina se enfrenta y, por el otro lado, desde el punto de vista práctico del funcionamiento concreto del organismo público, el desempeño esperado que justifique plenamente su existencia.

Esta rápida incursión en los planteamientos teóricos relativos a la revisión del sector público, en cuanto a sus organismos y el desarrollo de las funciones que se les encomiendan, quedaría incompleto si no se hace una breve referencia al "institucionalismo". En este campo existen posiciones diferentes ya que para algunos "institución" es una asociación grande o importante; otros la identifican con sus efectos ambientales y otros la hacen equivalente a los efectos culturales o históricos. La organización formal, en rigor,

<sup>7</sup> Cabrero, Enrique. "Gestión Pública ¿La Administración Pública de siempre con un nuevo disfraz?", estudio introductorio, en Bozeman, Barry (comp.), *La Gestión Pública, su situación actual*. FCE, México, 1998.

<sup>8</sup> Wilson, Woodrow. "El Gobierno Congresional y la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública* núm. 43. INAP, México, jul.-sep. 1980. pp. 120-121

<sup>9</sup> Aguilar, Luis (ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996. 2ª. Ed.

no es institución, pero es uno de los medios más importantes para la institucionalización. Las instituciones son "estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades".<sup>10</sup> En ese sentido son algo más trascendentes que simples organizaciones. Hay un elemento valorativo inmerso en la idea de institución relacionado con el interés y la utilidad que para la comunidad pueda tener su existencia y funcionamiento, en términos de los efectos que produce.

Ayala Espino también llama la atención sobre el error que se comete cuando se confunde a las instituciones con las organizaciones públicas y privadas, y al respecto señala: "mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado, por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes".<sup>11</sup> Existe una larga tradición en el estudio de las instituciones, destacándose el reconocimiento de las instituciones económicas, como las principales forjadoras del desarrollo social. El nacimiento y consolidación del capitalismo, la revolución industrial y sus más importantes manifestaciones, dieron lugar a instituciones que vinieron a ocupar un lugar al lado de las instituciones políticas y religiosas, propias de civilizaciones anteriores.<sup>12</sup>

La utilización de recursos nemotécnicos a través del uso de términos que inician con una letra determinada, tan común entre los estudiosos de la administración de empresas<sup>13</sup>, no podía faltar en esta arremetida a favor del empleo de principios y técnicas empresariales en las organizaciones públicas. Jones y Thompson, por



Jorge Ortega

ejemplo, hablan con entusiasmo de las cinco "R" de la nueva gerencia pública: la Reestructuración, la Reingeniería, la Reinención, la Realineación y la Reconceptualización. La Reestructuración se considera el primer paso en el proceso de cambio y significa "eliminar todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores".<sup>14</sup> Este primer paso debe conducir al establecimiento claro de los componentes de la organización en relación con la responsabilidad otorgada y puede traer consigo un aplanamiento de la estructura, favoreciendo la delegación de autoridad. El concepto de Reingeniería es tomado, sin ninguna modificación, de sus creadores Hammer y Champy, quienes diseñaron el modelo con la expresa intención de ofrecer una herramienta a las grandes empresas para facilitarles la adaptación a las nuevas condiciones del entorno, despojándose de principios que corresponden a la dirección de empresas de finales de siglo XIX e inicios del XX, basados en los anteriores planteamientos de Adam Smith.<sup>15</sup> Aparece aquí, entonces, la idea de que "no hay que arreglar nada, hay que empezar de cero"; hay que olvidarse de las tareas y concentrarse en los procesos; además de recomendar algo que es fundamental en el modelo: el uso adecuado de herramientas de cómputo que permita una disminución del número de empleados.

<sup>10</sup> Jepperson, Ronald. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell y Dimaggio (comps.), *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. FCE, México, 1999. p. 198

<sup>11</sup> Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. FCE, México, 1999. p. 64

<sup>12</sup> Jepperson, R. y Meyer, John. "El orden público y la construcción de organizaciones formales", en Powell y Dimaggio. *Op. cit.*

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo: Peters, T. y Waterman, R. *En busca de la excelencia*. Lasser Press Mexicana, México, 1984.; Pascale, R. y Athos, A. *El secreto de la técnica empresarial japonesa*. Grijalbo, México, 1984.

<sup>14</sup> Jones, L. y Thompson, F. "Un modelo para la nueva Gerencia Pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado", en *Revista Reforma y Democracia* núm. 15. CLAD, Caracas, oct. 1999.

<sup>15</sup> Hammer, M. y Champy, J. *Reingeniería*. Norma, Bogotá, 1994. pp. 10-18



La Reinención es vista como la aplicación del pensamiento estratégico y de la planificación en la búsqueda de nuevos mercados. Aquí el concepto de mercadeo adquiere un valor muy importante y comprende "las relaciones entre investigación de mercado, desarrollo de programas, distribución de los precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente".<sup>16</sup> La Realineación resulta de una "estructura de contingencia institucional consistente con las oportunidades emergentes del mercado y con la estrategia desarrollada en el marco de la reinención".<sup>17</sup> Aquí aparece uno de los más recientes y más útiles enfoques para el desempeño global de las empresas, integrante básico de la Teoría de Sistemas, el enfoque de "contingencia", también llamado "situacional", según el cual no existe una mejor estructura, ni una mejor técnica que otra, las condiciones del entorno serán las encargadas de determinarlas. Se trata de entender las interrelaciones dentro de la organización, así como entre la organización y su medio ambiente, observando en qué forma operan bajo condiciones variables y en circunstancias específicas.<sup>18</sup>

La Reconceptualización se explica como una especie de aprendizaje del gerente y de la propia organización para crear autoaprendizaje, adquirir capacidad de adaptación y motivar el conocimiento. Para explicar este concepto, Jones y Thompson se basan en la conocida obra "En Busca de la Excelencia", en la cual se encuentra un ejemplo exitoso de la aplicación en un banco norteamericano de "los valores fundamentales de la compañía", después de que fue adquirido por un banco japonés. Los valores y metas de la organización deben ser explicados a los empleados, sin descuidar "un alto grado de entrenamiento para enseñar a los empleados qué hacer y cómo hacerlo". Lógicamente, a los valores,

claridad en las metas y al entrenamiento efectivo, deben agregarse la estabilidad del personal y el fomento de un ambiente de trabajo que facilite la amistad y la confianza entre los empleados de la organización.<sup>19</sup>

Construir un nuevo tipo de Estado, equidistante de la concepción neoliberal y del fracasado Estado Social, parece ser el reto de finales del siglo XX y principios del XXI. Un documento reciente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) insiste en la necesidad de reformar la administración pública, para otorgarle los mecanismos que le permitan atender las nuevas funciones derivadas de la transformación del papel del Estado. Ya es posible hacer una evaluación de las primeras medidas tomadas en ese sentido en los países latinoamericanos, que fueron, en los años ochenta, caracterizadas por la apertura comercial y el ajuste fiscal. Aunque se logró el objetivo principal de reducir el tamaño del Estado, esta primera etapa no resolvió los problemas básicos que estos países enfrentan. El propósito, entonces, del documento del CLAD es presentar una serie de recomendaciones y medidas concretas para que, en lo que ahí se llama una "segunda generación de reformas", se reconstruya el aparato estatal, teniendo como mira la solución de "tres grandes problemas específicos de la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social".<sup>20</sup>

Para reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión, el documento recomienda implementar una reforma gerencial que, aunque inspirada en las transformaciones organizacionales planteadas para el sector privado, debe adaptarse al contexto político democrático en el cual se encuentra el sector público. Aquí se recuerda que existe una diferencia básica entre ambos tipos de organizaciones;

<sup>16</sup> *Ibidem.* p. 11

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 19

<sup>18</sup> Kast, F. Rosenzweig, J. *Administración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y Contingencias.* McGraw Hill, México, 1990. pp. 121-122

<sup>19</sup> Jones, L. y Thompson, F. *Op. cit.* pp. 23-24

<sup>20</sup> CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina.* Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1998. p. 4



mientras que la empresa es guiada por la esperanza de obtener beneficios económicos, los organismos públicos deben motivarse por la búsqueda del interés colectivo. En cuanto a las características y objetivos de la reforma gerencial propuesta, el documento menciona las siguientes: a) la profesionalización de la alta burocracia; b) transparencia de la administración y responsabilidad de los funcionarios; c) descentralización de la ejecución de los servicios públicos; d) desconcentración organizacional de dependencias centrales a agencias descentralizadas; e) control orientado hacia los resultados; f) diseño y aplicación de nuevas formas de control, que incluya la preocupación por resultados, costos, prestación del servicio en términos de competencia, y evaluación de parte de los ciudadanos; g) existencia de dos formas de unidades administrativas autónomas, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que se ubican en un espacio público no-estatal; h) orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; i) democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servidor público a través de una rendición de cuentas ante los ciudadanos, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad.<sup>21</sup>

Los cambios planteados a partir de la década de los ochenta se basan en una ruptura con el viejo modelo estatista y un replanteamiento de la cuestión económica. En México, el proceso inicia con claridad a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Entre las medidas propuestas, en el que se llamó Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cabe destacar la disminución del gasto público y la reestructuración de la administración pública, al mismo tiempo que se buscaba el restablecimiento de las condiciones mínimas para el funcionamiento del aparato productivo, alentando la operación eficiente de las instituciones financieras y del

mercado cambiario. Al mismo tiempo, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se planteó la recuperación económica y el cambio estructural como los aspectos de mayor importancia para el nuevo gobierno.<sup>22</sup> Comenzaba así el desmantelamiento del modelo proteccionista y de sustitución de importaciones y se entraba de lleno en un nuevo orden económico internacional que planteaba la apertura de los mercados. En el sexenio siguiente el proceso continuó y se profundizó a través de la privatización del sector paraestatal y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Es de hacer notar que el proceso en México requería de la democratización que con insistencia se señala en el documento del CLAD. Con altibajos, con imperfecciones propias de una transición, esa democratización ha dado sus frutos más relevantes al producirse un cambio de partido en el gobierno, el 2 de julio de 2000, por primera vez después de setenta años. Ese cambio no es ninguna garantía de que se llevarán a cabo las transformaciones que el país necesita para mejorar sus condiciones económicas y sociales. Sin embargo, se trata de un paso trascendental y de una apertura política susceptible de producir otras modificaciones que de manera paulatina irán ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de aprender a moverse en un sistema que les garantiza participación y que les otorga facultades de control sobre las organizaciones públicas y hacia los encargados de su administración.

Como bien lo señala Crozier<sup>23</sup>, la reacción anti-intervencionista presente en todos los países occidentales no se debe a que el Estado pueda o deba retirarse de la economía, sino a que los problemas que actualmente se le plantean son diferentes y, por lo tanto, lo obligan a redefinir su papel. En ese sentido, la gestión directa o activa del Estado en la economía requiere

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 9-16

<sup>22</sup> Medina Peña, Luis. *Hacia un nuevo Estado. México, 1920-1994*. FCE, México, 1995.

<sup>23</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. FCE, México, 1995.



Jorge Ortega

de un replanteamiento completo, en el cual será importante garantizar la igualdad de las personas y la protección del ambiente a través de regulaciones simples, que no inhiban el libre juego de la producción y del comercio en la competencia, pero que susciten

la colaboración de los ciudadanos. Por otro lado, la evolución de la sociedad industrial lleva a que, en los últimos años, la tradicional distinción entre lo económico y lo social tienda a desaparecer. En efecto, parece que las mismas nuevas condiciones de competitividad y, dentro de ellas, el estudio de las características del modelo japonés de administración empresarial -en el que parece jugar un importante papel el reconocimiento de las relaciones humanas, olvidadas en el modelo formal de las empresas occidentales- han provocado la inmersión de aspectos sociales dentro de la lógica de la empresa, dando lugar a una interesante situación de reposicionamiento del que todavía no se conocen las últimas consecuencias.

### 1.3. Organización pública y eficiencia

No es reciente la relación entre la Administración Pública y ciertos conceptos de gestión que parecen inherentes a la dirección de empresas privadas, tales como el de eficiencia. Desde el momento mismo en que nace esta disciplina en los Estados Unidos, dando pie a la famosa dicotomía política-administración, se introducen a su estudio los principios del taylorismo y posteriormente se fueron incorporando los nuevos principios de los siguientes enfoques de la administración privada. Esta estrecha relación se explica porque las fuentes política y jurídica de la administración pública no aportaron los elementos técnicos

para el funcionamiento eficaz de sus organizaciones y, además, por el carácter burocrático ampliamente aceptado en la administración pública y que, de hecho, corresponde a lo que el propio Weber llamó "el tipo de organización más eficiente", no haciendo distinción entre la naturaleza pública o privada de la organización de que se tratase. Esta autoridad legal-racional, moderna, se basa en reglas pactadas por los miembros de la asociación, por lo cual no se obedece a una persona sino "al derecho" y dentro de la competencia previamente delimitada. Por otro lado, la división interna del trabajo supone una jerarquía entre las diferentes "autoridades" con la exigencia de una formación profesional determinada de quienes están llamados a ejercerlas y con total separación entre su propio patrimonio y el de la asociación.<sup>24</sup>

A partir de Taylor y de Fayol se integra el pensamiento administrativo formal, sistematizado, como parte fundamental del tipo de organización magistralmente interpretado por Max Weber al diseñar, basándose en la realidad surgida de la consolidación del capitalismo con la revolución industrial, el modelo burocrático. Era necesario que la autoridad perdurara, trascendiera en el tiempo para que las modernas organizaciones pudiesen realizar sus labores de manera permanente. La autoridad carismática y la autoridad tradicional fueron desplazadas por la autoridad legal-racional basada en reglas preestablecidas, en la capacidad técnica y en la impersonalidad de las relaciones personales que constituyen el motor de las organizaciones. A pesar de las limitaciones que el modelo posee, relacionadas con el desconocimiento de la existencia de la estructura informal y la simplificación del factor humano y social, pretendiendo que todo funciona tal como se planea, siempre y cuando se apliquen adecuadamente los principios de una buena programación, esta concepción formal y mecanicista de la

<sup>24</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, México, 1977.

<sup>25</sup> Kliksberg, Bernardo. *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la Teoría de la Organización*. Paidós, Buenos Aires, 1978. p. 269

organización tuvo aceptación entre los empresarios y un alto grado de difusión porque en definitiva, "era la tecnología que la gran empresa necesitaba".<sup>25</sup>

Sin embargo, el conocimiento, el análisis y la aplicación de los principios teóricos desarrollados para las empresas privadas, por parte de los estudiosos de la Administración Pública y por los propios administradores públicos, no tuvieron resultados prácticos similares, en ambos campos. El devenir real del funcionamiento de las organizaciones públicas estuvo siempre cargado de aspectos de orden político y de condiciones específicas que dificultaron un funcionamiento racional, mientras que en el sector privado se desarrollaron herramientas destinadas a la mejora del rendimiento y del efectivo desempeño.<sup>26</sup> Pero ello no quiere decir que las primeras no hayan requerido aplicar mecanismos que permitan un uso adecuado de sus recursos, ni que en el segundo no se presenten aspectos de carácter político. El término burocracia, con toda la carga peyorativa que ahora tiene, se ha reservado a las organizaciones del sector público y las deficiencias de su funcionamiento -consideradas como propias de la burocracia- siempre se refieren a esas organizaciones, olvidándose que la estructura organizativa de cualquier empresa privada obedece claramente a las características del modelo weberiano y que muchas de sus fallas se manifiestan también en ellas.<sup>27</sup> La formalidad propia de la estructura organizativa, la existencia de normas previamente establecidas para obtener una adecuada integración y coordinación de los recursos empleados, la necesidad de definir, diseñar y aplicar métodos y procedimientos, dispositivos de evaluación y de control, han estado siempre presentes en ambos campos, como característicos de la actividad administrativa.

*"Muchas de las técnicas que ahora se intentan aplicar en las organizaciones privadas, con la intención de mejorar su rendimiento y lograr un ambiente laboral más propicio para la convivencia y la satisfacción del personal, tendrían mayor posibilidad de éxito en las organizaciones públicas, dada su naturaleza misma y las condiciones de su estructura y funcionamiento".*

Para sostener esta afirmación es necesario hacer una breve incursión por los principios del enfoque de calidad, uno de los enfoques más populares entre los administradores privados, sobre todo después de que se dieron a conocer los rasgos fundamentales de la admirada gestión empresarial japonesa, en los años ochenta del siglo XX. Algunas de las obras que contribuyeron a ese conocimiento y admiración, convertidas en verdaderos "best sellers", serán mencionadas en la segunda parte del trabajo. A continuación se hará referencia a los más importantes autores del enfoque de calidad, llamado también de "Control Total de la Calidad" o de "Calidad Total".

Una rápida incursión por los 14 puntos de Deming, muestra como el enfoque otorga prioridad al comportamiento de los dirigentes o responsables de la organización. "Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio", primero de esos puntos, significa, por supuesto, la aplicación de las herramientas técnicas necesarias que garanticen la mejora buscada. Sin embargo, corresponde a los directivos establecer las condiciones que motiven a los participantes en el proceso a un comportamiento que tenga como propósito buscar mejoras en el producto fabricado y en el servicio prestado, lo que va más allá de la simple

<sup>26</sup> Lhérisson, Hugues. "Estudio introductorio", en Lynn y Wildavsky (comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. FCE, México, 1999.

<sup>27</sup> Golembiewsky, Robert. "El comportamiento y la Teoría de la Organización en el sector público", en Lynn y Wildavsky (comps.), *Op. cit.*



aplicación de ciertos métodos o procedimientos. "Adoptar la nueva filosofía", el segundo punto, se encuentra plenamente inmerso en el ámbito de la voluntad de los integrantes de la organización. La adopción debe darse en todos los niveles, pero es en el nivel superior donde tiene mayor trascendencia e importancia para el desenvolvimiento organizacional. Los siguientes puntos conciernen, en aspectos específicos, al mejoramiento de las relaciones humanas y constituyen un programa de administración, en lo que Deming señala como una transformación que "sólo puede realizarla el hombre, no el hardware (ordenadores, aparatos, automatización, nueva maquinaria); una compañía no puede comprar un camino hacia la calidad".<sup>28</sup>

El involucramiento de los líderes de la empresa y el cambio de actitudes a favor de la calidad, son dos de las condiciones que Crosby repite con insistencia a lo largo de sus obras. Haciendo a un lado cierta ligereza en el empleo de términos que harían pensar en la sencillez de la puesta en marcha de los principios y técnicas de la calidad, que se manifiesta hasta en el título de sus libros, el propio Crosby advierte sobre la poca efectividad de un simple cambio formal, sin el previo convencimiento del personal directivo y del resto de los participantes. "Cambiar una cultura no implica enseñar a las personas un conjunto de técnicas nuevas o reemplazar sus estándares de comportamiento por nuevos patrones. Es cuestión de intercambiar valores y proporcionar modelos de conducta; lo cual se logra modificando las actitudes".<sup>29</sup> *Calidad sin Lágrimas* y *La Calidad no Cuesta*, son algunos de los títulos de los libros de Crosby que señalan su intención de hacer ver lo fácil que resulta poner en marcha un programa de esa naturaleza y obtener los buenos resultados que se buscan. El subtítulo del primero de esos libros va más allá al pretender que allí se sientan las bases para dominar "el arte de administrar

sin problemas". Esta es, sin duda, una afirmación engañosa pues, cualquiera que sea la técnica aplicada, la administración no es sólo una actividad que enfrenta problemas permanentes, sino que su función esencial es solucionarlos.

Juran señala que la trilogía integrada por la "planificación de la calidad", el "control de calidad" y la "mejora de la calidad", como tres procesos sucesivos, constituyen la base de la gestión estratégica de la calidad, a la que define como "un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de calidad por toda la empresa".<sup>30</sup> Para este autor, las causas de la crisis de las empresas occidentales se encuentran en la desvinculación entre los diferentes departamentos y a la tradicional concepción de que la calidad es un problema a ser solucionado únicamente a niveles de producción y que sólo debe ser atendido en las empresas dedicadas a la manufactura de bienes.

Para alcanzar lo que él llama "revolución conceptual en la gerencia", Izhikawa resalta seis aspectos principales. Hay que establecer primeramente una distinción entre la ganancia inmediata del corto plazo y la calidad. También debe evitarse la evaluación basada en periodos cortos que fomenta cierto efectismo sin proyección permanente en el tiempo. Así mismo, adaptarse a las necesidades y tendencias del consumidor es clave para el éxito de la calidad. Por último, considerar a las diferentes áreas de la empresa como "clientes" y "proveedores" entre sí, con lo cual se garantiza que los directivos se involucren más y acepten sus funciones en términos de "servicio" y no de simple mando o dirección. Vale la pena resaltar un aspecto que Izhikawa define como "el respeto a la humanidad como filosofía gerencial" y a través del cual, enfatiza la necesidad de una verdadera delegación de autoridad dentro de la empresa y que se haga sentir a cada miembro de ella, sin

<sup>28</sup> Deming, Edward. *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989. pp. 15-73

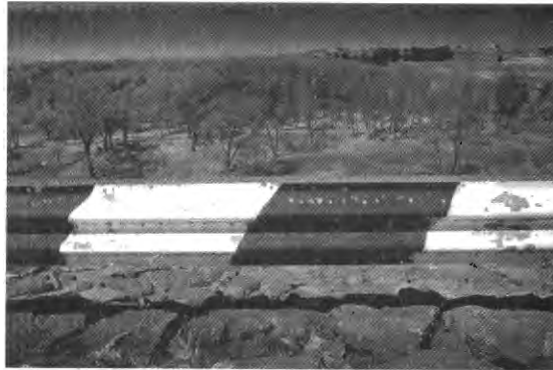
<sup>29</sup> Crosby, Phillip. *Calidad sin lágrimas. El arte de administrar sin problemas*. Ed. CECSA, México, 1987. p. 109

<sup>30</sup> Juran, J. M. *Juran y el liderazgo para la calidad. Un manual para directivos*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1990. p. 169

importar el nivel en que se encuentra, que su trabajo es útil, que su colaboración es imprescindible y que está ahí realizando actividades que quiere y debe llevar a cabo, por voluntad propia y no que es, simplemente, alguien que recibe órdenes.<sup>31</sup>

Las características y condiciones de una organización pública pueden funcionar, como ya se ha dicho, como facilitadores para la implantación en ella de un programa de calidad, haciendo las necesarias adaptaciones y teniendo en cuenta que se trata de principios y de técnicas diseñadas para otras realidades y para otros tipos de organización. En este sentido, si se toma como ejemplo una organización pública educativa, la inexistencia del lucro como objetivo de dicha organización puede ser considerada como facilitadora. La naturaleza de esta organización inhibe la pretensión de buscar y obtener beneficios económicos con su funcionamiento con lo que no se tienen conflictos en lo que se refiere a la asignación y distribución de las ganancias. El hecho de cobrar cuotas o derechos no es más que un mecanismo que permita la obtención de recursos para garantizar una mejor prestación del servicio a la comunidad.

Son los objetivos perseguidos por la organización educativa, los que constituyen la principal característica en el sentido que se menciona, ya que la definición en términos de utilidad social de su finalidad no puede ser puesta en duda, desde ningún punto de vista. En efecto, todo miembro de la organización, desde el nivel en que se encuentre y cualquiera que sea la función que cumple, puede estar consciente de la utilidad social de su labor y de su contribución personal. Todas las medidas que tiendan a mejorar el funcionamiento de la organización deben contar, en principio, con el apoyo entusiasta de sus miembros. Por otro lado, la justificación está implícita dado el carácter de bien social que la educación posee y el he-



Jorge Ortega

cho mismo de que los involucrados directamente en la prestación del servicio educativo, poseen un doble interés en su buen funcionamiento: como responsables de su prestación y como potenciales usuarios del servicio, directamente o a través de hijos y familiares. Esto significa una coincidencia entre objetivos personales y objetivos organizacionales, tan buscado en las empresas y tan difícil de lograr.

Los autores del enfoque de la calidad y, desde hace algunos años, todos los que estudian aspectos relacionados con la administración de empresas, insisten en la necesidad de establecer vínculos de solidaridad, de colaboración que permitan la realización del trabajo en equipo, imprescindible para la obtención de resultados. Ahora bien, los integrantes de una organización pública educativa, conscientes del interés público en juego a través de su trabajo, estarán dispuestos, con mayor razón que en ningún otro tipo de organización, a integrar sus actividades con una actitud cooperativa, en provecho del servicio que prestan. Las técnicas de un programa de mejoramiento de la calidad serán aceptadas y reconocidas con el necesario involucramiento de todos los participantes, allí donde previamente exista el convencimiento de que los objetivos planteados tendrán un significado que se traducirá de inmediato en un beneficio social.

<sup>31</sup> Ishikawa, Kaoru. *¿Qué es Control Total de la Calidad? La modalidad japonesa*. Editorial, Norma, Bogotá, 1986. pp. 99-113



El diseño y funcionamiento de grupos o equipos de trabajo llamados "Círculos de Calidad" en el enfoque brevemente reseñado, pero que como muchos otros aspectos de dicho enfoque han pasado a formar parte de la literatura y la práctica gerencial, sin importar enfoques o teorías aplicadas, es otro de los elementos característicos de una organización pública educativa. En efecto, la existencia de academias, colegios, consejos y demás formas de participación colectiva, son interesantes antecedentes, algunos con

una larga trayectoria y una importante tradición de funcionamiento, que pueden adaptarse y funcionar de manera armoniosa dentro de los métodos y procedimientos que un programa de calidad requeriría.

La exposición que acaba de hacerse de las características y condiciones de las organizaciones públicas considerándolas como "fortalezas", específicamente de las educativas, para obtener beneficios de la aplicación de principios y técnicas originalmente diseñados para la dirección de empresas privadas, no pretende olvidar los obstáculos que en la práctica se presentan en dichas organizaciones por la existencia de costumbres administrativas que, al contrario, han impedido su buen funcionamiento. Por otro lado, no se puede despreciar el peso de vicios, deformaciones, corruptelas, que a lo largo de muchos años han sido manifestación diaria dentro de esas organizaciones y que, evidentemente, han contribuido a un comportamiento de quienes en ellas trabajan, muy alejado de esa actitud de colaboración y solidaridad a la que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, en época de cambios democráticos, en momentos en que es de esperarse un resurgimiento de mecanismos de control y supervisión estrictos sobre el manejo de los recursos públicos, no está de más esperar

transformaciones positivas en la administración de ese tipo de organizaciones y es recomendable recordar y tener presente el interés social y la nobleza de sus objetivos.

## 2. La otra cara de la moneda

Dentro de la lógica del enfrentamiento, cuando una parte retrocede la otra avanza; cuando una pierde terreno, la otra lo gana. En el enfrentamiento entre el Estado y el mercado, a partir de los años ochenta del siglo que acaba de terminar, le tocó retroceder al Estado. No se trata de una lucha entre el Estado y la sociedad, sino entre el Estado y el mercado, productos ambos de aquella. La sociedad es el campo de batalla en donde se da el enfrentamiento. Se trata, además, de una confrontación permanente que dura desde los inicios del capitalismo. Desde entonces, el Estado ha buscado fines políticos y económicos. La distinción entre ambos fines ha significado una constante polémica en cuanto a si debe o no el Estado perseguir fines económicos, considerados como los que pertenecen al campo del individuo y se refieren a la satisfacción de sus necesidades materiales a través del trabajo y de la acumulación de bienes. Subordinar la política a la economía fue uno de los planteamientos que desde los enciclopedistas ha venido siendo retomado por numerosos autores. Ello dio lugar a la doctrina que se conoce como el "utilitarismo", consagrada a resaltar los beneficios de la técnica y del trabajo. "La libertad es esencialmente económica, la libertad política es dada por añadidura".<sup>32</sup>

Es necesario distinguir entre el Estado y la Economía, señala Heller, y no confundirlos a través de una tan amplia definición de la segunda —"todo obrar sometido al principio del ahorro, o incluso toda obra racional para un fin"— en la cual sería muy difícil no incluir cualquier actividad social. Todo Estado, incluso el Estado capitalista, debe utilizar a la economía como un medio para

<sup>32</sup> Touchard, Jean. *Histoire des idées politiques*. Presses Universitaires de France, Paris, 1967. p. 407

llevar a cabo sus propias y específicas acciones. Por otro lado, el cumplimiento de esas acciones supone medidas restrictivas a los procesos de cambio de carácter económico y limitaciones a la libre competencia. "Aun el Estado que se propusiera renunciar a toda expansión de poder hacia fuera y a toda política social y aduanera, que renunciara a toda reglamentación de cárteles y sindicatos y que, en fin, incluso suprimiera toda policía sanitaria, de la construcción y otras ramas de la policía administrativa, un tal Estado, sólo posible en el reino de las utopías, se vería obligado no obstante, para poder organizar la cooperación social-territorial, a intervenir, desde un punto de vista extraeconómico, en la economía, regulándola".<sup>33</sup>

## 2.1. La altivez del mercado

La situación descrita en la primera parte, relacionada con los profundos cambios económicos que caracterizaron los últimos años del siglo XX ha provocado, entre otras cosas, que los centros de dirección política nacionales se encuentren acorralados, minimizados y en real peligro de extinción. En ese sentido, por encima de las instituciones políticas internacionales, sin ninguna posibilidad de dirección y con muy poca influencia, se han colocado organismos económicos hegemónicos con la posibilidad cierta de influir en las decisiones que, con contenido económico, se toman en los diferentes países. A esto se agrega una fuerte tendencia a favorecer el intercambio comercial y avanzar hacia la globalización integrando bloques regionales por encima de los territorios nacionales. Esto ha dado pie a la lucha entre Estado y mercado en la que la decisión a favor del segundo no parece haber significado un avance en términos de desarrollo integral, sino más bien un retroceso en lo que se refiere a las

condiciones de vida y de equidad existentes. Esta situación es particularmente alarmante en los países del llamado Tercer Mundo, especialmente en América Latina. En el informe sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas, publicado en 1992, se hace notar que los grados de inequidad, presentes en la mayoría de los países, se han convertido en una característica del mundo de finales del siglo XX. Kliksberg resalta un impresionante dato tomado de dicho informe: "la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990".<sup>34</sup>

En el proceso iniciado en los años ochenta del siglo XX la empresa se ha convertido en la punta de lanza de las transformaciones; los mercados ya no están aislados ni corresponden a un territorio y a un país determinados; los productos van y vienen de un lugar a otro sin mayores trabas; la información circula sin limitación alguna; los recursos controlados por grandes empresas transnacionales superan en mucho aquellos de los que pueden disponer algunos países; el Estado, en cambio, sigue estando enmarcado en un territorio y una sociedad determinados. La globalización económica tiene interesantes efectos sobre la naturaleza misma del Estado, poniendo en duda hasta su propia permanencia.

Como ya se dijo al inicio del trabajo, el aparato estatal armado para servir de sustento al modo de producción capitalista, que se conoce con el nombre de Estado-Nación, se encuentra en entredicho, pues uno de sus elementos fundamentales, la dominación ejercida sobre el sistema económico de su territorio, como una manifestación de soberanía, ha sido rebasado por la apertura comercial y la globalización económica. En efecto, la realidad actual no reconoce fronteras para el flujo de capitales y recursos a todo el

<sup>33</sup> Heller, H. *Teoría del Estado*. FCE, México, 1974. p. 232

<sup>34</sup> Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado*. INAP, FCE, 1994. p. 22



mundo y estos transitan sin que exista control por parte de los gobiernos nacionales. Existe la apariencia de un "nuevo desorden mundial"<sup>35</sup> porque faltan normas, disposiciones que regulen esta nueva situación, llenando el vacío que ha dejado un tipo de Estado diseñado para otra realidad. El concepto mismo de globalización ha significado la ausencia de centro controlador; Bauman propone el término "universalización" con el cual se busque dar a entender que el proceso conlleva una intención de orden, pues este término como otros de reconocido prestigio, tales como "civilización", "desarrollo", "convergencia" y "consenso", poseen una connotación clara de acuerdo, regulación y actividad consciente que la "globalización" no ha logrado tener.<sup>36</sup> Estamos ante un hecho del cual nadie es responsable, "algo que nos pasó", sin que aparentemente haya sido querido o buscado, ni haya sido el resultado de una acción realmente planeada.

Kenichi Ohmae presenta el panorama de la competencia mundial y la estrategia de alianzas, destinadas no solamente a fortalecer a las empresas internacionales, sino a evadir las medidas proteccionistas que algunos gobiernos nacionales han intentado. El modelo de empresa multinacional ha sufrido fuertes transformaciones y ha surgido la empresa "inmigrada" que se mueve indistintamente teniendo como base de operaciones a los países de la tríada integrada por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. No hay competidor a nivel mundial que no sea un gigante en su país de origen y, por lo tanto, la estrategia consiste en concertar alianzas con empresas del extranjero y constituir grandes conglomerados con participación en empresas de los países más importantes, que permita el fortalecimiento contra las empresas nacionales en el país de origen de cada uno de los socios. Se trata, en realidad, de una lucha impresionante por sectores de un mercado cada vez más grande, en el que

la alianza no es más que la alternativa para destruir a la competencia y donde el concepto de "nacionalidad compartida" ha sido no solamente olvidado, sino considerado como un obstáculo para el crecimiento de la empresa. Las otras empresas nacionales poderosas deben ser destruidas y para ello la alternativa es la alianza con empresas extranjeras. Para competir con Ford y Chrysler, General Motors compra acciones de Suzuki y Toyota, Nissan distribuye productos Volkswagen en Japón y esta empresa fabrica un Nissan en Alemania. Al reseñar la lucha sangrienta entre Honda y Yamaha por el mercado internacional de las motocicletas, el autor afirma "esto es para recordarnos que los verdaderos competidores sólo son los gigantes nacionales y para que tengamos siempre presente que "si no los matamos, ellos nos matarán"<sup>37</sup>.

El "gobierno de lo económico" es, para el Programa en Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, "la organización de la acción colectiva con respecto a la economía, específicamente la producción, distribución, consumo e inversión de recursos; se refiere a las políticas, instituciones y sistemas de administración e incluye todas las formas de organización de las actividades comprendidas en una economía, tales como organizaciones gubernamentales, empresas privadas, instituciones financieras y organizaciones laborales".<sup>38</sup> En ese mismo documento se reconoce la necesidad de una difícil adaptación del Estado-nación a los efectos de la globalización, en virtud de los problemas que ella plantea al gobierno nacional en el plano de las relaciones económicas. Se afecta de manera evidente, tanto la soberanía de los Estados en el sistema económico internacional, como la soberanía del Estado en sus relaciones con el sector privado y la sociedad civil. Allí se señalan algunos ejemplos que muestran como el Estado se ha visto obligado a poner

<sup>35</sup> Bauman, Zygmunt. *Globalization. The human consequences*. Columbia University Press, Nueva York, 1998.

<sup>36</sup> Bauman, Zygmunt. *Op. cit.* p. 59

<sup>37</sup> Ohmae, Kenichi. *El poder de la tríada*. Mc Graw Hill, México, 1990. p. 56

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas. Programa de Administración Pública y Finanzas. *Globalization and Economic Governance*. Report prepared by the Secretariat, 2000



en marcha cierto tipo de regulaciones, no precisamente impulsado por un interés de desarrollar una política económica determinada, sino obligado por las condiciones del entorno globalizado. Entre tales ejemplos pueden mencionarse políticas impositivas, políticas sociales, políticas de regulación del comercio y de la inversión

Emmanuel Todd se muestra contrario a la idea de que la globalización haya provocado la crisis de lo nacional y sostiene que existe primero un "antinacionalismo" de las élites de algunos países derivado del interés económico, que posteriormente ha producido el fenómeno de la globalización. Es errónea la explicación común de que "la causa de que las naciones hayan sido rebasadas debe ser buscada en la acción de las fuerzas económicas, en esta globalización cuya lógica irrefutable habría hecho explotar las fronteras".<sup>39</sup> Su argumentación se basa en que existió un fenómeno de desculturización anterior, en el que se desconocieron valores nacionales básicos, tales como la igualdad y la integración del grupo. Para él —en una posición que parece ser desmentida por los ilustrativos ejemplos descritos por Ohmae en Alemania y en Japón, donde persisten fuertemente arraigados esos valores, será más difícil sucumbir ante la arremetida de los intereses económicos sin nacionalidad.<sup>40</sup>

Diferentes informes de organismos internacionales están sesgados por un enfoque netamente económico y reflejan los puntos de vista de las grandes corporaciones que dominan el mercado mundial. En este sentido, Fournier hace un análisis exhaustivo del informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo en el Mundo, "El Estado en un Mundo en Cambio", presentado en Washington en 1997, y constata que la fuente principal del documento es una encuesta aplicada a

3,600 empresas de 69 países, en la cual los empresarios manifiestan sus opiniones sobre los respectivos Estados, haciendo claras referencias a la inestabilidad política, el grado de corrupción y la criminalidad, resaltando sus efectos sobre la confianza de los inversionistas. El autor llama la atención sobre el hecho de que no aparezca ninguna referencia a alguna fuente que permita obtener la opinión de los ciudadanos de dichos países, la que seguramente sería muy significativa en aspectos relacionados con el nivel del empleo y de los ingresos.<sup>41</sup>

## 2.2. ¿Democracia empresarial?

Con cierta curiosa coincidencia, la inquietud por replantear las funciones del Estado, buscando su "adelgazamiento" y su retiro de la realización directa de actividades económicas, se dio a conocer en momentos en los cuales en el sector privado, tanto en el ámbito académico relacionado con el estudio de la Administración, como en el de la realización práctica de la dirección de empresas, se iniciaba una tendencia al análisis de aspectos descuidados durante mucho tiempo, referidos a la preocupación por los recursos humanos dentro de ellas. Así como no era realmente novedosa aquella inquietud, tampoco lo era el planteamiento "humanista" en las relaciones dentro de la organización empresarial. En efecto, es bien sabido que el llamado "enfoque de las Relaciones Humanas" se origina a finales de los años veinte del siglo XX y que, por otro lado, ya habían existido manifestaciones en ese tenor por parte de autores como Marie Parker Follet y Chester Barnard. En virtud de lo ampliamente conocido de los principios del enfoque de Relaciones Humanas y de los escritos de estos autores, además de que se desviaría el propósito del trabajo, no se hace aquí referencia a los detalles que los conforman.

<sup>39</sup> Todd, Emmanuel. *L'illusion économique*. Editions Gallimard, Paris, 1998. p. 23

<sup>40</sup> *Ibidem*. p. 24

<sup>41</sup> Fournier, Jacques. "L'Etat dans un monde en évolution. À propos du rapport de la Banque Mondiale", en *Revue Française d'Administration Publique* No. 84. Institut International d'Administration Publique, Paris, oct.-dic. 1997. p. 561

Jorge Ortega



En realidad, no se trata de una “curiosa coincidencia”. Los países desarrollados, con los Estados Unidos a la cabeza, atravesaron por un grave periodo de recesión durante los años setenta, uno de cuyos aspectos más

recordados fue la crisis energética que provocó incremento de la inflación y disminución de los índices de productividad. Sin embargo, uno de los países que más dependía de la importación de petróleo no sintió los efectos de la recesión y, por el contrario, mantuvo su productividad y competitividad, con bajos niveles de inflación. Ese país era Japón que, desde ese momento, se convirtió en foco de la atención de los administradores, dado el éxito de su gestión empresarial. Al analizar los aspectos sobresalientes de la gestión japonesa, los investigadores occidentales comenzaron a recomendar el énfasis en temas que hasta ese entonces habían sido desdeñados y que, para ellos, eran fundamentales para explicar tal éxito. En el libro de Pascale y Athos<sup>42</sup> se hace una completa presentación de esos aspectos y se insiste, al aplicar el modelo de Mc Kensey de las siete “eses”, que en el mundo oriental la selección y la administración del personal, basadas en la posesión conjunta de ciertos valores de orden superior (superordinate goals), además del estilo gerencial y de las aptitudes del personal directivo, eran consideradas como muy importantes, aun por encima de los aspectos meramente formales —propios de la administración occidental— relacionados con la estrategia, la estructura y los sistemas.

Uno de los aspectos a resaltar de esta “nueva gerencia privada”, con el perdón de la expresión, es que de repente se pretende

establecer dentro de la empresa, mecanismos que supuestamente van a provocar una “democratización” en sus relaciones internas. Vale la pena detenerse a discurrir un poco sobre el significado que ello puede tener, sobre todo porque en la naturaleza misma de la empresa no se encuentran los elementos que pueden permitir una amplia participación de sus integrantes, en los términos que puedan concordar con lo que se entiende por democracia. Sin embargo, los radicales cambios ocurridos en los últimos años del siglo XX, las transformaciones tecnológicas, han producido una importante modificación en la manera en que se produce la relación empleador-empleado, en cuanto a la participación del conocimiento. En su clásica obra “The Practice of Management”, Peter Drucker no hace ninguna alusión a los empleados en el proceso de toma de decisiones, más que para recomendar a los administradores tomar en cuenta si la pronta y efectiva ejecución puede ser posible porque se cuenta con el personal adecuado, en cuanto a la capacidad y las habilidades requeridas. En una de sus últimas obras, en cambio, dicho autor se refiere con precisión a que en la nueva organización “del saber”, como la llama, el empleado posee autonomía en cuanto a que puede aplicar el saber que posee, sin la injerencia de ningún patrón.<sup>43</sup>

Debe reconocerse que Drucker, uno de los autores más prolíficos de la Administración de negocios, ha hecho interesantes planteamientos en torno a las transformaciones requeridas para el mejor manejo de las empresas en tiempos difíciles, publicando en 1980 una obra que tituló “Managing in turbulent times”. Con esta obra, inicia él mismo una evolución que lo lleva a presentar ideas como las señaladas en el párrafo anterior y a considerar a la empresa como la organización social por excelencia, destinada a cubrir necesidades sociales y obligada a obtener beneficios,

<sup>42</sup> Pascale, R. y Athos, A. *Op. cit.*

<sup>43</sup> Drucker, Peter. *La sociedad postcapitalista*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

como el medio que le permite su permanencia y la garantía de la satisfacción de la necesidad social que atiende con sus productos o con los servicios que presta. En la segunda mitad del siglo XX, afirma Drucker, se transformó radicalmente la fuerza de trabajo y es necesario que los empresarios tomen en cuenta las nuevas condiciones de la población, principalmente las relacionadas con la edad productiva y la capacitación.<sup>44</sup>

La obra de Mintzberg<sup>45</sup> en la que presenta diferentes diseños para obtener organizaciones eficaces, muestra la evolución que debe darse desde la inflexibilidad burocrática hasta modelos diferentes de estructuras con mayores posibilidades de adaptarse a la nueva realidad de un contexto dinámico y, por ende, incierto. Este autor representa uno de los mejores intentos por lograr diferentes tipos de organización, de acuerdo con las circunstancias internas y externas que la caracterizan. Cinco son los tipos principales, siendo el primero el que llama de "estructura simple", con una fuerte centralización y el último la "adhocracia", caracterizado por una descentralización selectiva. Con respecto a la democracia dentro de las organizaciones, entendiéndolo por ella la descentralización total basada en la participación de todos en la toma de decisiones, Mintzberg es muy claro al señalar que en algunas organizaciones voluntarias y en casos muy específicos como los Kibbutz de Israel, podría pensarse en relaciones de igualdad entre sus miembros, pero en las organizaciones convencionales, principalmente las empresariales, éstas serían muy difíciles.

Existe cierta tradición en la búsqueda de la "democracia industrial" y, en ese sentido, en la antigua Yugoslavia los trabajadores elegían a los gerentes en muchas empresas; en Francia y en Alemania se reservan

puestos de dirección en las grandes empresas para representantes de los trabajadores. En los Estados Unidos no se ha hablado de democracia, pero se ha planteado la participación como un mecanismo que permite la descentralización y busca mejorar el rendimiento de los empleados. "A la administración participativa difícilmente se le puede llamar democratización, ya que está basada sobre las premisas de que el gerente de línea tiene el poder formal y que él elige compartirlo con sus empleados. El los llama para pedir consejo...pero la democracia no depende de la generosidad de aquellos que tienen el poder formal; en lugar de eso, distribuye el poder constitucionalmente a través de la organización".<sup>46</sup> En el siguiente punto de este trabajo se hará referencia en detalle a un posible sexto tipo de configuración estructural que Mintzberg esboza y que llama "misionera", que podría haber servido de modelo para quienes han incorporado a las empresas el concepto de "misión", en sustitución de otros términos más tradicionales, como "fines", "propósitos" y "objetivos".

Es innegable que una empresa es una colectividad y de ella surgen relaciones que implican acuerdos, desavenencias o conflictos; pero, también es cierto que estas relaciones no están planteadas en un plano de igualdad y que no pasa de ser un anhelo de ciertos autores el que ellas se sugieran en ese plano. La estructura organizativa de la empresa es el mecanismo que se pone en marcha para garantizar la obtención de resultados por parte de los miembros de la empresa, minimizando la influencia personal de cada uno de ellos y reservando el ejercicio del poder a un pequeño grupo. Esa estructura está ya ahí, cuando alguien llega a prestar sus servicios a una empresa determinada; los aspectos que conforman sus facultades o atribuciones, sus deberes u obligaciones, no son generalmente

<sup>44</sup> Drucker, Peter. *Managing in turbulent times*. Harper and Row Publishers, Nueva York, 1985.

<sup>45</sup> Mintzberg, Henry. *Designing effective organizations*. Prentice Hall, New York, 1993.

<sup>46</sup> *Ibidem*. p. 112



Jorge Ortega

discutibles en el contrato que se establece entre la persona y la empresa; si acaso, lo es la remuneración a recibir. El hecho de que la posesión de ciertos conocimientos sofisticados, de vanguardia, coloquen a algunos especialistas, actualmente, en posición de negociar y obtener mayores beneficios y su relación con los directivos se establezca en niveles de igualdad, no representa, por su condición todavía excepcional, un ejemplo que permita generalizar y afirmar que la

democracia ha llegado a las empresas, ni siquiera que las condiciones estén dadas para ello.

El concepto de democracia está estrechamente ligado al de cooperación y al de igualdad. Hablar de democracia en la empresa implica, entonces, condiciones que permitan la realización de un esfuerzo conjunto, a través de la colaboración, y la participación equitativa de todos sus miembros en la toma de las decisiones que les conciernen. Es obvio que las contradicciones existentes en su seno, la condición de asalariados que tienen unos y de patrones que tienen otros, la distribución inequitativa del poder, la existencia de normas y estructuras preestablecidas que condicionan la conducta de sus miembros, la misma celeridad requerida para un funcionamiento adecuado dentro de un contexto exigente, son algunos de los aspectos relevantes de la empresa que dificultan sobremanera el ejercicio democrático en su seno. La empresa "está en el centro de las contradicciones que atraviesan nuestro mundo, y no puede resolverlas sola. Y es ilusorio esperar que sirva de modelo para el funcionamiento global de la sociedad. Su propensión natural a negar las contradicciones nos muestra que

en este plano es poco lo que podemos esperar de ella".<sup>47</sup>

Hablar de democracia, aun en el terreno social, es un tema escabroso que está lejos de lograr amplios consensos, en vista, principalmente, de la desigualdad entre los ciudadanos y de la presión que sobre la conducción de la sociedad ejerce el poder económico. El reconocido economista norteamericano John Kenneth Galbraith desenmascara el acondicionamiento social, detrás del cual se oculta una lucha permanente por el poder y la dominación de unos sobre otros, predominante en los Estados Unidos. "A la larga resulta claro que las organizaciones sí influyen al gobierno, lo doblegan y, por ende al pueblo, a su necesidad y voluntad; y que las corporaciones no están subordinadas al mercado; sino, más bien, el mercado que se supone las regula es, en cierta medida, un instrumento en sus manos para fijar sus precios y sus ingresos".<sup>48</sup>

### 2.3. De "objetivos" a "misión". Del lucro a la responsabilidad social

El retiro del Estado del ejercicio de actividades económicas no ha significado en la práctica que las actividades públicas sean asumidas por organizaciones privadas; sin embargo, el reposicionamiento de ambos sectores, ha provocado ciertas manifestaciones del ámbito empresarial que pretenden abarcar un espacio mucho mayor que el delimitado por lo económico. Parece como si la iniciativa privada, no contenta con haber recuperado el terreno económico perdido, se hubiese lanzado a la conquista de nuevos terrenos que le permitan atrincherarse para consolidar su nueva posición y poner en jaque a un debilitado sector público. Prueba de esta ofensiva se encuentra en el campo de la doctrina administrativa, con una buena acogida en el mundo empresarial práctico, a través del diseño y puesta en marcha de programas basados en los últimos enfoques teóricos de

<sup>47</sup> Le Mouél, Jacques. *Crítica de la eficacia*. Paidós, Argentina, 1992. p. 99

<sup>48</sup> Galbraith, John K. *Anatomía del poder*. Diana, Compañía Editorial, S. A., 1986. p. 27



la gerencia, principalmente en el enfoque de calidad. En muchos casos, las modificaciones propuestas por cada nuevo enfoque retoman ideas y principios ya expuestos por los clásicos del pensamiento administrativo, dándoles un barniz diferente a través de una novedosa presentación y el empleo de un vocabulario remozado.

Una rápida incursión por varias obras de reconocidos especialistas permite constatar la evolución del vocabulario gerencial caracterizado por una sustitución de ciertos términos que denotaban con precisión aspectos netamente relacionados con el manejo de empresas, por otros generales e imprecisos, aplicables sin distinción a cualquier grupo humano, y con cierta tradición en el ámbito de lo público. El "gerente" se ha convertido en "líder"; el "ambiente" externo e interno ha pasado a ser estudiado en términos de gran contenido axiológico como el de "cultura" social y organizacional; la "dirección", el "proceso gerencial de toma de decisiones", la "compensación" y la "evaluación" individuales, ahora se plantean como "trabajo en equipo", "toma de decisiones en grupo", "recompensas y evaluación del grupo"; los "objetivos" se han transformado en "misión" y el lucro ya no es el fin de los negocios, sino el medio que les permite atender la satisfacción de las necesidades sociales, produciendo ciertos bienes y prestando ciertos servicios.

Ya se dijo que Mintzberg esbozaba, al inicio de los ochenta, una nueva configuración estructural que llamó "misionera" por su alto contenido de socialización, a través del adoctrinamiento y la ideología. Este autor expone claramente que se trata de una configuración en la cual la misión inspiradora, acompañada de creencias y normas, arrastra a todos, los compromete plenamente y los conduce a lograrla aun a costa de cualquier sacrificio. Aunque no niega que podría presentarse en cualquier

tipo de organización, hasta en las de carácter económico, Mintzberg dice que, en el mundo occidental, esta configuración sólo se presenta en algunas de carácter voluntario, "en los movimientos religiosos y sectas ideológicas, los partidos políticos revolucionarios, los grupos tales como alcohólicos anónimos, etcétera".<sup>49</sup> El autor finaliza haciendo ver el contraste existente entre las empresas japonesas, con características misioneras y las empresas occidentales, que son "burocracias mecánicas", lo cual no impide que "nuestros descendientes...se vuelvan cada vez más hacia la ideología y la configuración misionera en la estructuración de sus organizaciones".<sup>50</sup>

Demás está decir que en las obras clásicas de la Administración no aparece el término "misión", con el sentido en que es empleado actualmente; comienza a aparecer en los años setenta, con mayor frecuencia en los ochenta, y es citado por algunos autores como sinónimo de "objetivo", en ciertos casos ni siquiera aparece y en otros hasta tenía un sentido inferior al de otros términos similares; más recientemente adquiere el significado que Mintzberg le otorga en su sexta configuración estructural. Ilustra la modificación que el uso del término va a tener en este proceso de revisión de la doctrina administrativa, el empleo inicial peyorativo que se encuentra en la obra de Reddin, al clasificar a los gerentes en ocho clases, siendo el peor de ellos el que llama "misionero", caracterizado por ser complaciente, interesado en las relaciones y no en los resultados, que evita conflictos, evade las responsabilidades y, en cierta forma, "abandona su papel de gerente".<sup>51</sup>

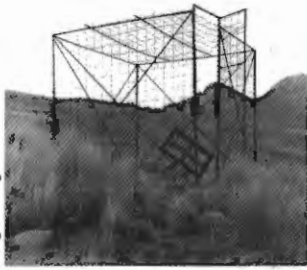
Sin que pueda afirmarse que se trata exactamente de lo mismo, es posible comprobar la estrecha relación que existe entre los conceptos de "misión" y de "responsabilidad social". La misión - entendida como la obra que alguien se

<sup>49</sup> Mintzberg, Henry. *Op. cit.* p. 294

<sup>50</sup> *Ibidem.* p. 296

<sup>51</sup> Reddin, William. *Managerial effectiveness.* Mc Graw Hill, Kogakusha Ltd., 1970. p. 218

Jorge Ortega



siente comprometido a realizar en virtud de los efectos colectivos trascendentes que ella tiene- y el misionero —que asume la misión y está dispuesto a cualquier sacrificio, incluso el de la vida, por alcanzarla, suponen un interés por lo social, por lo común, que traspasa el limitado margen que una organización representa. El egoísmo propio de las

labores realizadas con una intención de beneficio personal, desaparece para dar paso a un supuesto desprendimiento y a un interés que concierne a todos los miembros de la comunidad. Así mismo, con la expresión “responsabilidad social” se ha querido indicar que las empresas no deben limitarse a sus funciones normales, sino que deben comprender que el desarrollo de sus actividades acarrea consecuencias a la comunidad dentro de la cual se encuentran inmersas, con lo cual, ampliando un poco la idea, se les señala una vocación de servicio que requiere la definición y la puesta en marcha de actividades extraeconómicas, enmarcadas dentro de funciones de índole social.

El concepto de responsabilidad social ha despertado interesante polémica entre los economistas y los teóricos de la administración de empresas. Diversas posiciones han sido manifestadas con respecto a si los negocios tienen obligaciones diferentes a la de alcanzar su objetivo primordial, que es asegurar beneficios económicos a los inversionistas. Esta polémica data de los años sesenta y ya para entonces se habían detectado 5 modelos o posiciones de comportamiento socialmente responsable por parte de las empresas. El primero de esos modelos llamado “austero” considera que el compromiso adquirido por la empresa se limita a satisfacer el deseo de sus dueños de obtener una ganancia. El segundo es el modelo “casero” según el cual la empresa debe cuidar y proteger a sus trabajadores, a través de un trato justo. El modelo del “vendedor” pone énfasis en la atención al

consumidor del bien que produce o el servicio que presta la empresa. El modelo “inversión” se preocupa de la empresa como un sistema, integrado por dueños, clientes, empleados y proveedores. El modelo “cívico” ve a la empresa como a cualquier ciudadano y, por lo tanto, considera que posee derechos y obligaciones, disminuye el interés por las utilidades y cree posible y recomendable la inversión de recursos en actividades que no las garanticen, o que de antemano se sepa que no las producirán. Por último, el modelo “artístico” asume un papel activo a través de inversión de tiempo y recursos para contribuir decididamente en la mejoría de las cualidades estéticas y morales de la vida.<sup>52</sup>

El desempeño de la empresa ha sido asociado a esas actividades de responsabilidad social, a pesar de que las diferentes posiciones reflejadas en los modelos mencionados, han impedido acuerdos sobre el concepto mismo de “responsabilidad” y el alcance que debe dársele. Es por ello que Carroll<sup>53</sup> trató de abarcar todas las posiciones a través del modelo que llamó “modelo conceptual tridimensional del desempeño empresarial”, mostrando las diferentes dimensiones involucradas en la problemática que este asunto plantea. Debe reconocerse, dice el autor, que tanto los aspectos económicos, legales, voluntarios, así como las otras razones que han provocado obligaciones que van más allá de las labores normales de la empresa, son de interés y deben ser atendidos, lo que hace necesario elaborar un concepto de responsabilidad que los envuelva a todos. Para ello, es necesario considerar que la totalidad de las obligaciones sociales de la empresa, en un orden que va de la mayor a la menor obligatoriedad que ellas signifiquen, comprende responsabilidades económicas —derivadas de las labores propias del funcionamiento normal—, responsabilidades legales —que incluyen la atención forzosa

<sup>52</sup> Eells y Walton. *Fundamentos conceptuales de los negocios*. FCE, México, 1977. pp. 262-264

<sup>53</sup> Carroll, Archie. “A three dimensional conceptual model of corporate performance”, en *Academy of Management Review*, vol. 4 No. 4, 1979.

de lineamientos y limitaciones de carácter externo provenientes de disposiciones de autoridad pública-, responsabilidades éticas –concernientes al respeto de ciertos aspectos de carácter moral- y las responsabilidades discrecionales –ubicadas en el plano voluntario y supone que la empresa decide, sin ninguna presión u obligación destinar recursos a fines sociales.

El tema de la responsabilidad social es en sí polémico, pero se hace todavía más polémico cuando se asegura que el beneficio económico no es un fin, sino un medio para realizar las funciones que la sociedad espera de la empresa. En ese sentido, Peter Drucker considera que la empresa es un órgano de la sociedad y cumple una función social; por lo tanto, la gerencia tiene una triple responsabilidad pública, en cuanto a velar por el cumplimiento de los objetivos de la empresa, operar con ganancia porque por su naturaleza “el negocio es el órgano creador y productor de riqueza de la sociedad”<sup>54</sup> y no extralimitarse en el ejercicio de la autoridad con respecto a su personal. En su obra más reciente este autor afirma que la clave del éxito del funcionamiento de cualquier organización está en que sus miembros consideren que su trabajo es lo más importante para la sociedad y, como la actual es una sociedad de organizaciones, sin dejar de ocuparse cada una de ellas de su principal actividad, “tienen la responsabilidad de intentar encontrar un enfoque de los problemas sociales básicos que encaje en sus competencias y que, claro está, transforme un problema social en una oportunidad para la organización”.<sup>55</sup>

La “ética” en los negocios está asociada a las relaciones entre los miembros de la empresa, posibilidad de manipulación o de abuso de poder de parte de los gerentes, y a la responsabilidad social, en cuanto ella puede significar un enfrentamiento entre los

intereses inmediatos de la empresa y los del entorno. En ese sentido, los valores que permean a la empresa y los que predominan en la comunidad que la envuelve, juegan un papel de primer orden en la conformación de las nuevas relaciones que se plantean a la luz de los principios y los procesos que integran los aspectos brevemente abordados en este trabajo. Estos y otros temas, forman parte del tema mayor de la cultura que, como ya ha sido mencionado, ha irrumpido de manera fundamental en el estudio de las organizaciones, principalmente en el de las empresas, haciendo imprescindible su atención por parte de los analistas en sus investigaciones teóricas, y por los administradores en sus labores de dirección de las organizaciones, tanto de los sectores privado como público. El objetivo específico de este breve ensayo ha sido presentar los rasgos básicos de algunos de los componentes del tema de la cultura organizacional, por ello no se ha emprendido un estudio más profundo ni se ha abarcado la problemática en toda su extensión.

Actualmente el Estado atraviesa por un periodo de revisión diferente al que sufrió durante el siglo XIX y buena parte del XX. En aquellos momentos se vio envuelto en procesos de transformación que lo consolidaron y le otorgaron injerencia en todos los asuntos relacionados con la vida social. Ahora, por el contrario, se le ha sometido a un adelgazamiento que hace pensar en un regreso a la concepción liberal del Estado, que lo vincula a pocas y específicas funciones de mantenimiento del orden. Sin embargo, el replanteamiento de las relaciones en el ámbito económico internacional, de apertura comercial y globalización, ha significado un desajuste de las funciones que definen la competencia estatal, provocando un cuestionamiento del viejo Estado-Nación.

<sup>54</sup> Drucker, Peter. *La gerencia de empresas*. Ed. Hermes, México, 1989. p. 499

<sup>55</sup> Drucker, Peter. *La sociedad poscapitalista*. Op. cit. p. 131

## Conclusiones

- Con la disminución de las funciones públicas se ha buscado regresar actividades económicas al ámbito privado, argumentando una necesaria libertad de acción que permita un mejor y más completo desarrollo individual, que redunde en beneficios sociales al garantizar el uso eficiente de los recursos y una ágil y oportuna prestación de bienes y servicios. Sin embargo, las consecuencias de las medidas puestas en marcha, han comenzado a sentirse, mostrando que el fortalecimiento del mercado, a través del debilitamiento del Estado no garantiza el desarrollo social, ya que en muchos países, principalmente en los subdesarrollados, se ha empeorado la situación de las clases menos favorecidas.
- Como consecuencia del proceso de transformación del Estado, se han replanteado principios de funcionamiento de las organizaciones públicas, haciéndose hincapié en la necesidad de otorgar mayor importancia al uso racional de los recursos y a la obtención de resultados correspondientes a los objetivos que a cada una de ellas se les hayan definido. Esto ha llevado a la aparición del concepto de "public management", traducido como "gestión pública" o "gerencia pública", mediante el cual se plantea la aplicación de principios, métodos y técnicas diseñados y empleados en el sector privado, específicamente en las organizaciones dedicadas a actividades industriales y comerciales, en el manejo y funcionamiento de la administración pública. Esto ha provocado medidas tendientes a revisar la estructura organizativa de las instituciones públicas, a exigirles el establecimiento de metas específicas, a concederles ciertos niveles de autonomía en el manejo de recursos y a diseñar mecanismos de evaluación y control dirigidos a la revisión precisa de los resultados obtenidos.
- El desarrollo de las organizaciones públicas estuvo siempre cargado de aspectos y de condiciones especiales que descuidaron un funcionamiento eficiente y privilegiaron resultados políticos inmediatos por encima de cualquier otro. Sin embargo, esto no quiere decir que la administración de esas organizaciones no haya requerido de métodos y técnicas que les permitiesen un mejor uso de los recursos, mayor agilidad en el cumplimiento de sus funciones y la búsqueda adecuada de sus objetivos. El mismo modelo burocrático, empleado generalmente para referirse al sector público y a sus *ineficientes* órganos, surge para permitir el desarrollo de la empresa moderna y ambos tipos de organizaciones han sido diseñados bajo los mismos principios técnicos de la administración que dicho modelo supone.
- Al mismo tiempo que se ha producido el interés por hacer un mejor uso de los recursos asignados a las instituciones públicas, se ha presentado una evolución de la doctrina administrativa en el sentido de llamar la atención sobre la necesidad de mejorar e intensificar las relaciones humanas dentro de la empresa. Esta situación se relaciona con el conocimiento que en el mundo occidental se ha tenido de la manera en que se manejan las empresas en Japón. Los fundamentos



doctrinarios de las teorías de la administración privada surgidos de este nuevo pensamiento gerencial, podrían con relativa facilidad ser aplicados a ciertas organizaciones públicas, en virtud de que las bases de contenido social, el llamado a la preponderancia de valores como la colaboración, la solidaridad, el esfuerzo común y la convivencia, corresponden más a la naturaleza de las actividades públicas que al escenario normal del desenvolvimiento de las organizaciones industriales o comerciales privadas.

- En este proceso de cambio, la empresa se ha convertido en el campo de experimentación para nuevos planteamientos que revisan los principios sobre los cuales se ha levantado, como producto de las relaciones sociales de carácter económico. En ese sentido, conceptos que se elaboraron y pertenecieron tradicionalmente a otro tipo de organizaciones, cuyos objetivos se relacionaban con la satisfacción de necesidades no económicas de los individuos, han sido tomados y recomendados para ser aplicados en las empresas por los pensadores de la administración. Se trata, en realidad, de ser consecuentes con el hilo conductor que siempre ha estado presente en los diferentes enfoques y escuelas de la administración de negocios, relativo a la necesidad de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y el rendimiento adecuado de sus miembros. El ejemplo de Japón y la experiencia de algunas grandes corporaciones multinacionales han hecho pensar en la posibilidad cierta de que a partir de esos conceptos se logre un mayor compromiso en trabajadores y empleados.
- Producto de estas circunstancias es la proliferación en la teoría y la práctica de los negocios de temas novedosos y la incorporación de términos y expresiones, que en otros tiempos pertenecían a actividades diferentes a las empresariales y que poseen un alto contenido social, relacionado directamente con lo que, para usar términos que parecen obsoletos, antes se llamaba "interés social" o "bien común". De ciertos vocablos más técnicos, específicos y claros, se ha pasado a otros generales, imprecisos, aplicables a cualquier grupo no empresarial. Los "objetivos" se han convertido en "misión", la autoridad jerárquica cede el paso a la democratización, la formalización y la estructura se flexibilizan ante la descentralización y la informalidad, el lucro pierde importancia ante la arremetida de la responsabilidad social. Todo ello soportado en una premisa de muy difícil ejecución, como es que en la empresa se produzcan cambios culturales sin que éstos se hayan producido en el modelo mismo que para su conformación se emplea, ni en el entorno que la rodea. ■■■

# RETOS DEL ESTADO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Por:

Miguel Guerrero Olvera\*

## Introducción

Los constantes cambios experimentados por el Estado mexicano desde la década de los ochenta han dado lugar no sólo a transformaciones cuantitativas, mediante su redimensionamiento, sino particularmente a transformaciones cualitativas que han derivado en una considerable merma de su capacidad para dar respuesta a sus responsabilidades históricas y constitucionales de atención al bienestar social; razón por la cual, resulta indispensable que el Estado modifique su actual proceder en torno a los procesos económicos y sociales. Con respecto a los primeros, requiere llevar a cabo una decidida participación que corrija las fallas propias del mercado, ya que en la actualidad, su ausencia ha derivado en nuevas irregularidades por la existencia de mercados globalizados que han puesto de manifiesto no sólo que el Estado asuma una participación más activa, sino que también es indispensable su presencia ante los excesos cometidos por aquél que han puesto en entredicho la viabilidad de un sistema.

*“En el terreno social resultan más evidentes las insuficiencias del mercado para dar lugar a una verdadera justicia social y distributiva, por lo que el Estado debe mantener una mayor presencia que induzca a formas de distribución más equitativas, considerando la falta de evidencia empírica de que el mercado por sí mismo ha de dar lugar a ello, así como por la evidencia histórica de las insuficiencias de la pretendida teoría del derrame y de la existencia de una mano invisible capaz de inducir el beneficio social colectivo”.*

\* Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la misma Institución; se desempeña profesionalmente como docente en una Institución de Educación Superior.

De igual modo, resalta la necesaria presencia de una institución que le permita al Estado manifestar dicha participación en los ámbitos referidos; dicha institución es la empresa pública, la cual, lejos está de ser objeto de estudio antropológico o pieza de museo. Por el contrario, ante las condiciones actuales de necesaria participación del Estado en los procesos productivos y distributivos de la riqueza, la empresa pública es el instrumento adecuado que le puede permitir materializar

sus actos de gobierno ante la sociedad, si bien modificando su propia naturaleza y los fines pretendidos por ella, estableciendo una diferencia en su proceder y su funcionamiento, de acuerdo con lo que el Estado pretenda con su existencia, es decir, para su participación en los procesos económicos y para la satisfacción de las demandas sociales.

modificar la forma actual de proceder del Estado, será resultado de un cambio en sus roles y finalidades que lo induzcan a manifestar nuevas formas de instrumentar su presencia ante la sociedad civil a través de su administración pública, y más particularmente de su gestión pública, que necesariamente deberá estar inscrita en un cambio de mentalidad de los servidores públicos, es decir, requiere impulsar una nueva cultura de gestión pública.

## El Estado como factor de desarrollo económico

La pretensión actual del capitalismo por excluir la participación del Estado en los procesos económicos, o bien restringir su presencia a niveles mínimos, no es solamente poco deseable desde el punto de vista de los intereses de la sociedad y del compromiso histórico y constitucional del Estado para la atención de los mismos, sino que también resulta ser un proceso que, a la luz de los hechos recientes, ha mostrado su inviabilidad como estrategia de desarrollo por los excesos cometidos en contra de los fundamentos sociales del propio sistema capitalista; imposibilidad que ha empezado a hacerse presente por los resultados obtenidos.

A reserva de considerar los rasgos que manifiesta la situación actual en que ha derivado la restricción del Estado para no participar en los procesos productivos y distributivos de la sociedad, es importante la caracterización que presenta Oscar

Oszlak sobre la intervención reguladora del Estado en los procesos sociales:

“La luz del semáforo se ha apagado súbitamente. Imaginemos la escena. El cruce de las dos avenidas está ahora librado a la racionalidad individual de cada peatón, de cada automovilista, de cada conductor de autobús, camión o ambulancia. No más luces de colores que guíen alternadamente sus movimientos. No más limitaciones a la capacidad colectiva de las personas para fijar sus propias reglas sobre una materia tan banal como cruzar una calle.

Primero lo harán las mujeres y los niños; luego, el resto de los peatones. Sólo después, ordenadamente, cruzarán los vehículos, alineados en filas que respeten diferentes velocidades, comenzando por aquellos que circulan de derecha a izquierda de los otros. Por supuesto, cederán el paso a las ambulancias, a los bomberos y a los peatones discapacitados que se hubieren demorado en el cruce. Nadie intentará ‘ganar de mano’ a los demás ni aprovechará el porte de su rodado para apresurar la operación de cruzar. [...] Visiones utópicas de este tipo, que han alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales, impulsan hoy en día los esfuerzos de transformación del Estado y la sociedad [...]. Por cierto, resultaría estéril establecer reglas de juego incompatibles con la naturaleza humana, como las que suponen que en ausencia de un semáforo, peatones y conductores regularán sus movimientos observando una jerarquía de valores y un código de conducta que privilegian el desinterés individual y el respeto al interés del prójimo”.<sup>1</sup>

Igualmente utópica es la pretensión del capitalismo porque sea el mercado la instancia facultada para regular los procesos de intercambio entre los

<sup>1</sup> Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/ FCE, México, 1994. pp. 45- 47

Jorge Ortega



individuos en la sociedad, sin contar más con la presencia reguladora del Estado; máxime si consideramos su tendencia natural a manifestar la desigualdad que caracteriza la participación y distribución de la riqueza en la producción capitalista, actuando así el mercado como extensión que refuerza la inequidad y los conflictos del sistema.

Conflictos cuya resolución se presenta de acuerdo con las fortalezas de cada uno de sus participantes. Tal es el caso de los intereses monopólicos derivados de la concentración del poder económico, reforzados con la privatización de la empresa pública y la ausencia reguladora del Estado; por lo que, ante dichos intereses, la sociedad, incluyendo a los capitalistas que carecen de dicho rasgo monopolista, se encuentra inerte ante la proclamada presencia de la 'mano invisible' del mercado que, como lo manifiesta Lester Thurow, no es otra mano sino la de un "carterista"<sup>2</sup> que está presto a beneficiarse del esfuerzo ajeno.

*"El carácter utópico de los supuestos que han llevado al capital a manifestar las bondades del mercado como mecanismo distribuidor de la riqueza, se hace extensivo a la llamada teoría del 'derrame', para la cual, el beneficio colectivo se hará presente cuando los individuos alcancen su beneficio particular; supuestos que los hechos han desmentido".*

El sentido idílico de esta teoría se manifiesta también en el principio que enarbola las acciones globalizadoras del capital, bajo el supuesto de que será su internacionalización la que conduzca a la generalización del desarrollo económico en todo el mundo; lo que también resulta ser una falacia.

"La idea de que la internacionalización conducirá a la convergencia en el desarrollo hoy está poco acreditada. La internacionalización que efectivamente se extendió, sin embargo, no sólo no favoreció el desarrollo, sino que agudizó las contradicciones entre países industrializados y en desarrollo".<sup>3</sup>

Las insuficiencias del mercado, dejado a su plena libertad, han dado lugar a lo que se nombra como 'fallas del mercado', entre las cuales podemos señalar "la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información"<sup>4</sup>, la presencia del monopolio y la competencia monopolística, la divergencia entre los costos privados y los sociales, la presencia de riesgos de incertidumbre y de beneficios y cargas intergeneracionales.

Estas fallas en el pasado indujeron la presencia del Estado como elemento corrector de las mismas, por lo que en la actualidad, y ante su ausencia, se han presentado, además de las ya señaladas, también las siguientes:

- "Rápida expansión de los mercados financieros sin controles institucionales.
- Creciente lucha de mercados entre las naciones en un contexto de apertura comercial, pero sin reglas del juego institucionalizadas y aceptadas por todos.
- Cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados laborales que las instituciones existentes no recogen cabalmente.
- El aumento de la incertidumbre en un contexto de creciente información asimétrica entre países, agentes y mercados. Puede afirmarse que no existe una estructura institucional que permita regular el flujo y procesamiento de volúmenes

<sup>2</sup> Lester Thurow, citado por *Ibid.* p. 29

<sup>3</sup> Ayala Espino, José. "Globalización y nuevas instituciones", en *RAP* núm. 100, México, INAP, 1998. pp. 2-3

<sup>4</sup> Rosenthal, Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates. Las razones y las consecuencias", en *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. INAP, México, noviembre 1989. p. 23



- inimaginables de información.
- Las tradicionales fallas del mercado y del gobierno no sólo persisten, sino que se amplifican en un contexto de 'sobreexposición' de las políticas internas a las presiones externas.
- Creciente desigualdad social, empobrecimiento y desempleo asociados a los procesos de reestructuración industrial, flexibilización laboral y privatización de una parte de la red de servicios sociales. En particular puede decirse que las políticas sociales tradicionales que habían atendido los problemas sociales han sufrido una significativa 'desinstitucionalización' ".<sup>5</sup>

En tales condiciones se presenta actualmente el funcionamiento del mercado sin la función reguladora del Estado y sin su tradicional presencia en los procesos económicos, lo cual ha sido contraproducente para el propio funcionamiento del sistema capitalista, y han sido sus propios voceros los encargados de manifestar los excesos cometidos. El Banco Mundial, en su Informe Mundial del Desarrollo de 1991, señaló: "lo importante son las interacciones entre el Estado y el mercado [...] no existen los mercados competitivos sin contextos políticos reguladores, y es imprescindible la intervención estatal para que funcione adecuadamente".<sup>6</sup>

El desencanto por la incapacidad autoregulatora del mercado se manifestó nuevamente en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, titulado 'el Estado en un mundo en transformación', en el cual se señaló "que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas ni el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos".<sup>7</sup>

Estas consideraciones, aunadas a las condiciones actuales de desigualdad económica que caracteriza los intercambios económicos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y las condiciones de inequidad social presentes en estos últimos, evidencian que el Estado difícilmente podrá ser objeto de tratamiento antropológico o como si fuera una pieza de museo. Particularmente su participación en los procesos económicos, y la reflexión y las acciones en torno al mismo han de girar más que sobre su tamaño, sobre la calidad de su desempeño, o bien, como lo señala Kliksberg, "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y los medios".<sup>8</sup>

Por tal motivo, el Estado enfrenta la exigencia de manifestar su carácter dinámico y su capacidad de reconstrucción no para dar respuesta a pretensiones reduccionistas, sino de necesaria atención a su desarrollo histórico y de compromiso social que es, en última instancia, el que debe determinar los derroteros por los que ha de transitar como forma de organización política de la sociedad.

"Es necesario construir verdaderos Estados, instituciones eficaces y legítimas que sirvan como instrumentos de equidad, cohesión social, transformación productiva y de democratización nacionales. Desde esta perspectiva, uno bien puede preguntarse si la 'crisis del modelo' que tanto nos ocupa y preocupa es un resultado de 'mucho' o de 'poco' Estado".<sup>9</sup>

En este sentido, es innecesaria toda reflexión en torno al tamaño ideal del Estado, lo mismo en relación con la pretendida dicotomía entre Estado y mercado, ya que los hechos ponen de manifiesto la inviabilidad de polarizar esta discusión, bien tomando partido por un

<sup>5</sup> Espino Ayala, José. *Op. cit.* p. 6.

<sup>6</sup> Citado por Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina", en Loaeza, Soledad (comp.), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México, México, 1996. p. 25.

<sup>7</sup> Ojeda Paullada, Pedro. "La reforma del Estado", en RAP, *Op. cit.* p. 18.

<sup>8</sup> Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 24.

<sup>9</sup> Cordera, Rolando. *Op. cit.* p. 22.

intervencionismo estatal a ultranza, o bien a favor del mercado. Con respecto al Estado, porque en el pasado manifestó signos de agotamiento por las condiciones de crisis mostradas, particularmente en el renglón de sus finanzas públicas, y por la atención corporativa a la problemática social existente; y en relación con el mercado, por estar sustentado en un salvajismo que coloca en la indefensión a los grupos sociales mayoritarios, además de poner en entredicho la soberanía estatal ante los intereses de un capitalismo cuyo rasgo distintivo es carecer de toda nacionalidad, por ser su único interés la obtención de la mayor ganancia en el menor tiempo posible, aunque ello le signifique poner en riesgo sus propios fundamentos.

“Una mayoría de seres humanos ha dejado de ser necesaria para el pequeño número que, por regir la economía, detenta el poder. Según la lógica dominante, multitudes de seres humanos carecen de motivo racional para vivir en este mundo donde, sin embargo, llegaron a la vida.

Para obtener la facultad de vivir y los medios para hacerlo deberían satisfacer las necesidades de las redes de los mercados, las que rigen el planeta. Pero no lo hacen, o mejor dicho, los mercados ya no aseguran su presencia ni tienen necesidad de ellos. O tienen necesidad de muy pocos, cada vez menos. Por consiguiente, su vida ya no es ‘legítima’ sino tolerada”.<sup>10</sup>

Por tal motivo, en las condiciones actuales, y como lo demuestra la experiencia histórica, no es la exclusión lo que ha de regir la relación entre Estado y mercado, sino su complementariedad. El Estado y el mercado son indispensables para el correcto desarrollo de las naciones, considerando que “cuando las fuerzas económicas arrinconan al Estado, las condiciones generales de reproducción de la sociedad se ponen en

peligro: el sistema social se asoma a sus posibilidades destructivas. Cuando el Estado arrincona al mercado, o de plano busca abolirlo, la asignación de los recursos se vuelve tortuosa y cada vez más ineficiente”.<sup>11</sup>

En este sentido, la presencia de posiciones encontradas, bien a favor del mercado, o a favor del Estado, no hacen sino manifestar su carácter ideológico por la defensa de los intereses creados. Por el lado del mercado, los intereses básicamente económicos de los capitalistas, sin que esto deje de representarles también poder político; y por el lado del Estado, los intereses de la burocracia a que dio lugar y que defienden sus espacios de poder y de enriquecimiento a través del gasto público, dejando de lado, en ambos casos, el interés social para el que la alternativa más viable no es únicamente mercado o sólo Estado, sino lo que señala Julio Rodríguez López: “todo el mercado posible, todo el Estado necesario”.<sup>12</sup> Históricamente la polarización del conflicto Estado-mercado no le ha representado beneficio alguno a la sociedad, particularmente en su calidad de vida y en sus posibilidades de desarrollo, sino que dicha polarización se ha dado en detrimento suyo.

La necesidad del Estado deriva de las insuficiencias que ha mostrado el mercado y las fallas que lo han caracterizado tradicionalmente, las cuales, aunadas a su situación actual de competitividad, exigen la presencia de un Estado capaz de instrumentar las acciones indispensables para el fortalecimiento de sus mercados internos que le permitan ponerlo a salvo del proteccionismo que caracteriza a los mercados de los países desarrollados. Estos, no obstante que enarbolan abiertamente el fin de las restricciones comerciales, diversos hechos manifiestan que internamente aplican fuertes medidas proteccionistas; por lo que la pretendida

<sup>10</sup> Forrester, Viviane. *El horror económico*. FCE, México, 1997. p. 31.

<sup>11</sup> Cordera, Rolando. *Op. cit.* p. 25.

<sup>12</sup> Rodríguez López, Julio. “El socialismo democrático ante el reto de la economía abierta”, en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, tomo III, vol. V. México, junio 1992. p. 141.

globalización de la economía, como bien la ha llamado Joan Ginebra<sup>13</sup>, no es sino una 'trampa global', es decir, la presencia de los bloques regionales tiene la pretensión de establecer áreas de proteccionismo más amplias para beneficio del país que, por su propio desarrollo y sus ventajas comparadas, comanda la firma de los diversos tratados comerciales, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica ante el Tratado de Libre Comercio, o bien Alemania ante la Comunidad Económica Europea, estableciendo un intercambio desigual con los demás países miembros.

Por tal motivo, corresponde al Estado impulsar las acciones necesarias para modificar las condiciones de intercambio desigual entre las naciones, instrumentando las medidas que permitan a sus economías nacionales alcanzar el grado de competitividad exigida por los procesos globalizadores, esto es, actuar en términos de complementariedad, más que de exclusión.

"No se trata de reemplazar el mercado por el Estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga corregir los efectos adversos de las imperfecciones del mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado. Es incluso relativamente más importante mejorar la acción del mercado y del Estado en sus esferas de responsabilidad tradicional, que redefinir los límites de esas responsabilidades. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible".<sup>14</sup>



Jorge Ortega

Resulta indiscutible que el Estado no puede dar la espalda a los cambios experimentados por la economía mundial mediante su globalización, e implementar una política de aislamiento sería tanto como condenar al país al fracaso. Sin embargo, sí ha de enfrentar la situación actual impulsando un cambio radical de sus estructuras y sus instituciones, particularmente su orientación y sus fines, rescatando su compromiso histórico y constitucional de convertirse en verdadero rector de la economía, muy por encima de los intereses de naturaleza transnacional, mismos que hasta la fecha han encausado su rumbo económico, en detrimento de la situación interna de su estructura productiva y de atención a la demanda interna, particularmente en lo relativo a la equidad social, que a todas luces está ausente.

El modelo económico puede permitir al Estado dar respuesta a su compromiso histórico de atención al interés común, corresponde a los principios derivados de una economía mixta en la que el Estado actúe no contra el mercado o exclusivamente para el mercado, sino con el mercado, para dinamizar la planta productiva del país sin exclusión del interés público que ha de ser el valor fundamental que guíe sus acciones en el plano de su participación económica.

<sup>13</sup> Véase Ginebra, Joan. *La trampa global. Neoliberalismo, neocapitalismo, neocolonialismo*. Ed. Panorama, México.

<sup>14</sup> Rosenthal, Gert. *Op. cit.* p. 23.

*“El carácter del Estado deseable no es el de un Estado simplemente promotor, sino un Estado que no se confíe de los supuestos automatismos del mercado...”*

un Estado “que esté listo para intervenir, dirigir e inducir, [...] un Estado desarrollista, un Estado comprometido, como tal, en perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica y reestructuración productiva orientada al crecimiento sostenido y a la equidad social”.<sup>15</sup>

En términos generales, algunas de las principales acciones que le competen realizar al Estado en pro del fortalecimiento de la estructura productiva nacional y de su mercado interno, son: fomentar las exportaciones, sin descuidar por esto la producción interna para hacer frente, de manera competitiva, a las liberalizadas importaciones; adaptar la fuerza de trabajo al nuevo contexto internacional, mediante procesos educativos y de capacitación constante para incrementar el grado de competitividad y productividad requerida; construir la infraestructura necesaria para el aumento de la competitividad del aparato productivo nacional; definir objetivos y promover decisiones de largo alcance en materia de industrialización; desarrollar las capacidades tecnológicas que permitan a las empresas nacionales alcanzar el rango de productividad de las empresas transnacionales; regular los mercados financieros para evitar la sujeción del país a la inestabilidad que hoy día les caracteriza, entre otras.

De manera más específica, cabe anotar las acciones señaladas por el Instituto Internacional para la Gobernabilidad, que el Estado requiere instrumentar para consolidar las instituciones y las capacidades públicas correspondientes a las modernas economías:

- La garantía de una macroeconomía sana mediante la creación de marcos institucionales y competencias organizativas para manejar adecuadamente la oferta monetaria, las finanzas públicas y la balanza externa. El desarrollo de las capacidades para influir en los procesos de integración e internacionalización.
- La garantía de un sistema financiero sano y competitivo mediante el desarrollo de la capacidad para regular y supervisar eficazmente el mercado financiero, así como para influir en el fortalecimiento de los mercados financieros globalizados con la finalidad de superar sus disfunciones o puntos negros más peligrosos y desestabilizadores.
- El sometimiento estricto de toda la administración de autoridad interventora en la economía a un régimen estricto de seguridad jurídica.
- El desarrollo de políticas de competencia efectivas con base en marcos legales claros y a cargo de agencias confiables, acompañadas de políticas de protección y defensa de los consumidores.
- Un marco institucional para las relaciones laborales y las políticas de empleo.<sup>16</sup>

Estas son algunas de las acciones que le corresponden al Estado bajo la aplicación de un modelo económico que le permita enfrentar sus retos, ausentes en el actual modelo neoliberal. Este, como ya se ha señalado, al priorizar los intereses incrementalistas y de corto plazo de los capitales monopólicos y transnacionales, ha cometido excesos que manifiestan hoy día su agotamiento por sus efectos derivados; razón por la cual “no es recomendable que el Estado sea un espectador pasivo del cambio económico; necesita encauzarlo, intervenir, suplir las deficiencias de las instituciones del mercado, impulsar

<sup>15</sup> Cordera, Rolando. *Op. cit.* pp. 33-34.

<sup>16</sup> Ojeda Paullada, Pedro. *Op. cit.* p. 30



proyectos de inversión -preferentemente con los empresarios nacionales-, ensanchar las economías externas de los productores, consolidar las ventajas comparativas no tradicionales. En una palabra, ha de combinar voluntad política y recursos en instrumentar políticas industriales decisorias con el propósito de resolver el impasse transnacional en que se encuentra inmersa la economía mexicana".<sup>17</sup>

## El Estado socialmente indispensable

Hacer depender la atención de la problemática social exclusivamente de los mecanismos del libre mercado, es una opción, desde el punto de vista lógico y de los acontecimientos actuales, contraproducente para garantizar el bienestar colectivo, sobre todo de los sectores menos privilegiados; particularmente por lo erróneo de los supuestos de que se parte para señalarlo como instrumento justo de distribución de la riqueza: la "teoría del derrame" y la existencia de una "mano invisible" que regule los intercambios distributivos sin alteración alguna a favor de la justicia social y del beneficio colectivo.

"En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del 'derrame'. Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económico y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se 'derramará' al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolo de la situación de pobreza 'dura'. Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada, genere

hacia delante un 'escenario feliz'. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo".<sup>18</sup>

Igual de inoperante que esta teoría, también ha sido la pretendida presencia de una "mano invisible", la cual no ha mostrado evidencia alguna de su existencia al interior de los procesos distributivos de la riqueza. La ausencia del Estado en dichos procesos ha derivado en una polarización de las injusticias sociales, al hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, así como disminuyendo el número de los individuos al interior del primer grupo, e incrementando el número de personas en el segundo; es decir, cada vez hay menos ricos y, en contraparte, cada vez hay más pobres que no sólo enfrentan su tradicional pobreza, por su restringido acceso a los beneficios materiales, sino que en la actualidad se agrava su situación por los márgenes cada vez mayores de pobreza extrema. Pobreza reflejada en la presencia de los siguientes indicadores que dan cuenta de su crítica situación:

"De acuerdo a datos del Banco Mundial, 1,300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad. Según informa el PNUD [United Nations Development Programme] ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y 1980, esa situación afectó a 200 millones de pobres. Entre 1980 y 1993 a 1000 millones. 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos, y cerca



Alejandro Zarur

<sup>17</sup> Ibarra, David. *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*. Ed. Aguilar, México, 1996. pp. 112-113.

<sup>18</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*. Ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la Naciones Unidas, realizada en New York, 27 de mayo al 3 de junio de 1997. Mimeógrafo, p. 4.



Jorge Ortega

de 500 millones tiene un estado de desnutrición crónico. 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables como diarrea, malaria y tuberculosis”.<sup>19</sup>

De manera particular, la crítica situación de millones de individuos se manifiesta no sólo en la insuficiencia de sus ingresos obtenidos por su trabajo y por su falta de acceso a la seguridad social, sino también por las condiciones de desempleo a que ha dado lugar el intenso desarrollo tecnológico que hace innecesaria la presencia de altos volúmenes de mano de obra en los procesos productivos.

“El mundo que se instala bajo el signo de la cibernética, la automatización y las tecnologías revolucionarias, y que desde ahora ejerce el poder, parece zafarse, parapetarse en zonas herméticas, casi esotéricas. Ha dejado de ser sincrónico con nosotros. Y desde luego, no tiene vínculos reales con el ‘mundo del trabajo’ que ha dejado de serle útil y que, cuando alcanza a vislumbrarlo, le parece un parásito irritante caracterizado por su presencia molesta, sus desastres embarazosos, su obstinación irracional en querer existir. Su escasa utilidad”.<sup>20</sup>

En el terreno de la educación persiste una situación semejante, no sólo por la falta de acceso de millones de individuos al beneficio que ésta debiera representarles, al incrementar sus posibilidades de éxito en el trabajo, con el consabido incremento de la productividad del mismo, sino por la desvalorización de que ha sido objeto como elemento formativo integral del individuo, al priorizarse la presencia de una perspectiva instrumental que encausa sus capacidades formativas para generar exclusivamente mano de obra técnica, limitando así sus

capacidades formativas en el terreno cultural y de formación existencial del individuo. Particularmente, la desvalorización de que ha sido objeto la educación corresponde a su falta de funcionalidad como vía de acceso a una situación de vida mejor, ya que la formación profesional del individuo ha dejado de permitirle el acceso a trabajos mejores, o simplemente al trabajo, ya que el fenómeno del desempleo le niega esa posibilidad.

“Aquí no se pone en tela de juicio la diversidad y el contenido de las materias; todo lo contrario. Cerrado el camino del trabajo, la enseñanza podría darse el objetivo de ofrecer a estas generaciones-bisagra una cultura que diera sentido a su presencia en el mundo, su simple presencia humana, lo que les permitiría adquirir una idea general de las posibilidades accesibles a los humanos, una perspectiva del campo de los conocimientos. Con ello les daría razones para vivir, caminos para desbrozarse, un sentido para su dinamismo inmanente.

Pero más que preparar a las nuevas generaciones para un modo de vida que ya no pasaría por el trabajo (convertido prácticamente en inaccesible), se trata por el contrario de hacerlas ingresar en ese lugar cerrado que las rechaza, con el resultado de que las convierte en marginales de lo que ni siquiera existe. En desgraciadas.

[...] Por el contrario, se tiende a considerar que no se les prepara lo suficiente -o de manera directa- para ingresar en empresas que no los quieren, que han dejado de necesitarlos, pero para las cuales se querría formarlos [...] se fijan un solo objetivo y se reprochan por no ser suficientemente consecuentes: inscribir a los niños lo antes posible en el mundo del salario, que ya no existe”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 1

<sup>20</sup> Forrester, Viviane. *Op. cit.* p. 29

<sup>21</sup> *Ibid.* pp. 88-89.

La grave situación de vida que enfrentan millones de personas en el mundo, adquiere mayor grado de preocupación por los efectos derivados, que han dado lugar a la presencia de un "círculo vicioso" al incidir directamente en los márgenes de productividad del recurso humano, lo que ha de reflejarse, necesariamente, en las posibilidades de desarrollo económico. No sólo por su significado que denigra a una sociedad sustentada en estos valores, sino porque la desigualdad presente da lugar a un menor nivel de competencia que merma las capacidades productivas; es decir: "desigualdad - baja productividad - bajos niveles de competencia y libertad económica - mayor concentración - mayor desigualdad; y en consecuencia, mayor inestabilidad y dificultades del sistema económico para atender las demandas básicas que plantea la sociedad".<sup>22</sup>

De igual gravedad son los efectos derivados de esta situación de pobreza extrema: desempleo, marginalismo educativo, etcétera, que han dado lugar al crecimiento de la economía informal, con los grados de desprotección social e inestabilidad en sus ingresos que esta implica; al agravamiento de la inseguridad pública, por encontrar miles de individuos en el vandalismo una vía de acceso rápida para obtener recursos monetarios; a la desvalorización de la educación como vía de acceso a un mejor futuro, no sólo en el plano material, sino en la propia visión del individuo ante su entorno social y su problemática existencial, entre otros graves efectos.

Estas condiciones en que se desenvuelve actualmente el ámbito de las relaciones sociales, particularmente en las nulas posibilidades de justicia social por la vía exclusiva del mercado, al no estar entre sus "virtudes" la posibilidad de generar por sí mismo el bienestar colectivo, refuerzan las voces que proclaman la presencia del

Estado como regulador de su funcionamiento.

"Las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de las reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado".<sup>23</sup>

Máxime si se considera la estrecha relación entre justicia social y desarrollo económico, ya que sin la primera, las posibilidades de presentarse el segundo son vagas; razón por la cual "el desarrollo social parece en la experiencia concreta un proceso vital para que pueda haber un desarrollo económico sostenido"<sup>24</sup>, que sin la presencia del Estado para limitar los excesos de un mercado inequitativo, se pondría en riesgo no sólo los avances económicos pretendidos, sino la estabilidad social y política de las naciones.

Sin embargo, no son tarea fácil los retos que enfrenta el Estado para reencauzar las condiciones actuales en que prevalece la perspectiva del capitalismo y la aplicación del modelo neoliberal que exige la ausencia del Estado en los procesos productivos y distributivos, así como toda acción reguladora del mismo. Modificar los rumbos presentes desde hace tres décadas han marcado la pauta para definir el carácter público del Estado y, en consecuencia, de atención de las necesidades comunes y colectivas de la sociedad, exige una nueva redefinición después de los embates que ha sufrido esta categoría por circunscribirla únicamente a un contexto individualizador y exclusivamente de consumo o propiedad

<sup>22</sup> González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. INAP, México, 1991. p. 77

<sup>23</sup> Oszlak, Oscar. *Op. cit.* p. 47

<sup>24</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo...* *Op. cit.* p. 3

por parte de más de un individuo. De tal forma, se hace indispensable que esta categoría de lo público retome nuevamente su "dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios para la sociedad".<sup>25</sup>

Los excesos cometidos por el capital al trastocar las fronteras entre lo público y lo privado, lo han llevado al extremo de circunscribir el problema de la pobreza como si fuera exclusivamente un fenómeno de naturaleza individual, resultado de las aptitudes, de las actitudes y de los esfuerzos de los sujetos al desempeñarse como factor productivo y de la búsqueda personal por superarla. Por lo cual, la solución y la atención de la misma ha de darse únicamente en el plano individual y no como un problema de naturaleza social, al no considerar que "la desigualdad y la pobreza, no son sólo problemas entre el Estado y los que menos tienen, son problemas de la sociedad en su conjunto, esto es, públicos"<sup>26</sup>, por lo que su atención debe darse también en el terreno de lo público, que es responsabilidad del Estado.

Esta responsabilidad lejos está de poder ser atendida mediante políticas de corte asistencialista o de manera focal, sin embargo, ésta ha sido la forma reciente mediante la que el Estado las ha atendido a través sus políticas sociales, pretendiendo con esto "reestructurar lo público propio del Estado posrevolucionario [en el caso de México] basado en un pacto social característico de un Estado con orígenes populares, y darle una nueva configuración que responda a un Estado eminentemente comprometido con el capital, basado en un pacto social donde lo público adquiere un carácter asistencialista, [por lo que] el bienestar social no es una obligación del Estado en tanto problema social; [así el Estado] sólo queda comprometido para con las agrupaciones que decide atender mediante convenio previo".<sup>27</sup>

Con la aplicación de políticas de corte asistencialista, el Estado sólo atiende los efectos de la pobreza no sus causas. La anterior es una forma de atender la pobreza mediante mecanismos propios de un corporativismo ya anacrónico, que en el caso de México encontró su forma más representativa mediante la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, más para su beneficio personal que del sistema político.

El que la política asistencialista se enfoque más a los efectos que a las causas de la pobreza, encuentra su razón de ser en la pretendida validez de la "teoría del derrame", por considerar que mediante estas políticas, la espera para la llegada del beneficio colectivo a través del beneficio individual se hará menos tortuosa y menos desesperante, como lo señala Kliksberg:

"En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría de por sí los problemas de la pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Si ello sería así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Su papel debía ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto esos eran recursos que se estaban 'distrayendo' de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales".<sup>28</sup>

Indiscutiblemente lo que se espera de un Estado socialmente indispensable no es la atención focalizada ni asistencialista de la problemática social derivada de la aplicación del modelo económico actual

<sup>25</sup> Gurza Lavallo. *La reestructuración de los públicos. El caso Conasupo*. UNAM, México. p. 65

<sup>26</sup> González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 60

<sup>27</sup> Gurza Lavallo. *Op. cit.* p. 75

<sup>28</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo...* *Op. cit.* p. 14



que beneficia sólo a unos cuantos; otros han de ser los rasgos que lo caractericen para impulsar un desarrollo social estructurado y sustentado, como es el caso de un Estado promotor del desarrollo social y que combata eficazmente la pobreza y la crisis, un Estado que:

“Se basa en el principio de que todo miembro de una comunidad, por el solo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel de vida mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población. Sin discriminación alguna. En sus grandes líneas, la política social y económica del bienestar, se basa en un programa de estabilidad y progreso económico que elimine eficazmente los ciclos de desorden y anarquía en la producción económica y evite la crisis; un programa de pleno empleo en el que el Estado -respetando y fomentando la libre empresa- use todos sus recursos, sin llegar a medidas de nacionalización extrema; una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población; un programa de obras públicas para ayuda directa del desempeño, de créditos del gobierno para los constructores y de incentivos para las inversiones; un vasto programa de seguridad social que garantice, en la medida posible, todos los riesgos de la vida y, sobre todo, una planificación pública que, mediante la ayuda de técnicos especializados de la materia, promueva el bienestar de la comunidad”.<sup>29</sup>

Los retos que enfrenta un Estado de tal naturaleza lo obligan a modificar sus mecanismos de asignación del gasto social, canalizándolo no sólo para la atención



Jorge Ortega

focalizada de la problemática social, sino para instrumentar políticas de verdadero impacto en la distribución de la riqueza, que si bien dinamicen el campo de la producción, también vuelva más equitativa la distribución de la riqueza vía salario, sin la aplicación de las políticas contraccionistas y monetaristas que hasta la fecha le han caracterizado, e instrumentando también una verdadera reforma fiscal que grave más a los que más tienen y no a las personas de menos ingresos, como también ha sido la constante en la aplicación del actual modelo económico.

Por tal motivo, ha de modificar también las formas de evaluación de su desempeño, más acordes con el valor de la eficacia que con el de la eficiencia, por corresponder este último más a mediciones incrementalistas de la relación costo-beneficio, propias de la iniciativa privada y no del desempeño del Estado. Este ha de medir sus resultados mediante la evaluación de los objetivos alcanzados, ya que sin excluir a la eficiencia como medida deseable de su desempeño, no por eso ha de convertirla en un fin en sí mismo, sino que ha de ser un medio más para la consecución de sus objetivos de atención a la problemática social existente, que, como bien la nombra Ojeda Paullada, debe de ser una “justicia con eficiencia”.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Citado por Ojeda Paullada, Pedro. *Op. cit.* p. 20. (el subrayado es mío).

<sup>30</sup> Ojeda Paullada, Pedro. *Ibid.* p. 17



El concepto mismo de eficacia debe ser objeto de redefinición en el contexto del Estado socialmente indispensable, por los riesgos que el uso de este concepto puede representar si no se define en la perspectiva correcta; utilizarlo de manera indiscriminada, puede servir para calificar al Estado actual como eficaz, por el cumplimiento puntual que ha dado a los objetivos que le han sido impuestos por el capital en esta etapa de su reestructuración, particularmente en su afectación al bienestar de la sociedad por las políticas económicas aplicadas. La aplicación de estas medidas evaluatorias ha de ser definida más bien en función del cambio de los roles del Estado frente a la sociedad en su conjunto, es decir, de indispensable atención a la problemática social existente.

Un rasgo que debe caracterizar a este tipo de Estado, corresponde a su pleno respeto por el marco normativo vigente, es decir, ha de ser necesariamente un Estado de Derecho que en pleno apego al orden jurídico prevaleciente se someta a lo estipulado por el precepto constitucional, que en el caso de México es congruente con la demanda por una sociedad más justa e igualitaria, particularmente por el rango que otorga a la equidad social al convertirla en asunto propio de la democracia, y en consecuencia en objeto de participación indispensable de la ciudadanía en el establecimiento de los mecanismos y procedimientos que den cabal cumplimiento

a sus demandas de justicia social. Pero más aún porque su exclusión de los procesos definitorios de lo que ha de ser el Estado resulta improcedente a la luz de los hechos históricos.

“Debemos partir del reconocimiento de que los Estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir”.<sup>31</sup>

Finalmente, la necesaria presencia de un Estado cuyos rasgos le permitan caracterizarlo como socialmente indispensable, le exige la aplicación de una etapa que, una vez llevada a cabo la etapa quirúrgica de avasallamiento a las estructuras y capacidades del Estado, rehabilite su “rumbo a un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social”.<sup>32</sup> Las instituciones que le permitirán llevar a cabo esta función, son las empresas públicas, cuya existencia ha sido tan vituperada por el proceso de redimensionamiento del Estado y por el modelo económico vigente en la actualidad.

### Revalorización de la empresa pública

Conformar un Estado rector del desarrollo económico y socialmente indispensable, exige un cambio radical en el tipo de modelo económico que hasta la fecha ha venido implementando el Estado mexicano, por estar este último sustentado en su ausencia directa y dinámica de los procesos económicos y de su responsabilidad por atender los aspectos relativos al bienestar social; en tanto que bajo el modelo

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 28.

<sup>32</sup> *Ibidem*

alternativo, contrariamente, es necesario su fortalecimiento y su amplia presencia en los procesos productivos y distributivos de la sociedad en su conjunto.

Dicho modelo alternativo debe "establecer una nueva estrategia de desarrollo que se base en la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso y el fomento al empleo; que promueva la articulación, integración y desarrollo de los sectores productivos y modifique los desequilibrios sectoriales y regionales"<sup>33</sup>, a efecto de estar en condiciones de superar la crisis e impulsar un verdadero desarrollo económico del país.

Una estrategia de esta naturaleza implica redefinir el papel del Estado para que, sin caer en los excesos cometidos en el pasado, ni hacerlo de manera desordenada ni indiscriminada, le sea posible "recobrar la capacidad de crecer por la vía de aprovechar el ímpetu y las oportunidades de la demanda de los mercados internacionales, acceder a la revolución tecnológica mundial y adoptar un patrón avanzado de especialización industrial".<sup>34</sup> Es decir, deberá ser un Estado que lejos de aislar al país en el contexto internacional bajo falsos y superados nacionalismos, se involucre en el proceso global adoptando una defensa de la soberanía nacional y de su planta productiva, para satisfacer, en primera instancia, los requerimientos del mercado interno, sin descuidar por ello el fortalecimiento del sector exportador bajo las condiciones de productividad y competitividad requeridas.

Para tal efecto, deberá crear las instituciones necesarias y fortalecer las ya existentes, como es el caso de sus empresas públicas, que le permitan incidir de manera directa, sistematizada y racional, en los procesos productivos y distributivos; los

primeros, contando con empresas capaces de alcanzar los márgenes de competitividad, productividad y eficiencia exigidos por los intercambios comerciales globalizados; en tanto que sus empresas de atención a la problemática social deberán actuar bajo parámetros de eficacia y productividad para la satisfactoria y puntual atención de las demandas de bienestar presentadas por una sociedad cada vez más participativa, que exige mecanismos de distribución más equitativos.

Indudablemente, bajo esta estrategia de desarrollo, muy lejos ha de estar de la integración del conjunto de empresas del Estado mediante sus tradicionales mecanismos aplicados en el pasado, en donde la práctica común fue crear empresas que no correspondían a las necesidades reales de su desarrollo, ni del país, al igual que absorbiendo empresas privadas en condiciones de escasa rentabilidad o con problemas financieros y operativos; por haber sido precisamente estas prácticas las que demeritaron su correcto desempeño en el contexto de la economía nacional. De tal manera, el concepto y el papel de la empresa pública también debe ser redefinido bajo este contexto.

"A través de la acción de la empresa pública, el Estado se legitima ante las masas. Indudablemente, el concepto de la empresa pública debe transformarse [...] para adecuarse a las nuevas circunstancias económicas y sociales. Las empresas públicas tienen actualmente una función primordial: contribuir a la superación de la prolongada y persistente crisis, que tiende a profundizarse, y aportar elementos a los sectores sociales que han sido más afectados por ésta para lograr, por su propio esfuerzo y organización, la elevación de su nivel y calidad de vida".<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Bautista Romero, Jaime. "Del Estado interventor al neoliberalismo", en Martínez, Ramón; Nanrique, Irma y Bautista, Jaime. *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?* Ediciones el Caballito, México, 1996. p. 150

<sup>34</sup> Ibarra, David. "La empresa pública como producto histórico", en Cervantes Delgado, Alejandro (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México*. Ed. Diana, México, 1994. p. 48

<sup>35</sup> Olmedo Carranza, Raúl, en Cervantes Delgado. *Ibid.* p. 123.

<sup>36</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1990.

Por otra parte, la naturaleza de la empresa pública deseable para que le permita cumplir al Estado con sus responsabilidades de desarrollo económico y de atención social, no exige mayor esfuerzo de definición, considerando que en términos programáticos, ya ha sido conceptualizada previamente en el Programa para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994<sup>36</sup>, elaborado por la Contraloría General de la Federación, que no por su escasa aplicación, pierden vigencias los buenos propósitos en él contenidos. Tal es el caso de la distinción que hace entre empresas públicas y entidades de servicio institucional, en donde las empresas públicas:

“En virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tiene objetivos preponderantemente económicos y, en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera, esto es, se ajustan a pautas de costo-beneficio económico, con base en el estudio y análisis del mercado en que actúan”.<sup>37</sup>

por su parte, las entidades de servicio institucional:

“Son aquellas que cumplen con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, así como de regulación del mercado, distribución del ingreso y de desarrollo social o regional, las cuales son medibles por su capacidad de atención a las demandas sociales”.<sup>38</sup>

La distinción al interior de la empresa pública es significativa, por establecer claramente cuáles deben ser los fines pretendidos por cada una de ellas, así como los parámetros de medición de su desempeño, acordes con dichos fines. En el

caso de la empresa pública como tal, la actividad del Estado por su conducto ha de someterse a los parámetros de competitividad propios del mercado, a efecto de involucrar la eficiencia como medida de evaluación indispensable en el desarrollo de sus actividades y para el máximo aprovechamiento de sus recursos.

Entre las acciones que deberá llevar a cabo este tipo de empresa pública, se encuentran aquellas que contribuyan a la formación del Producto Interno Bruto, a la apertura de polos de desarrollo local, regional y nacional; que incidan positivamente en la tasa de desempleo; que contribuyan a la obtención de divisas; en síntesis, que impacten directamente en las posibilidades de crecimiento económico.

De igual modo, también se hace necesaria la presencia de empresas públicas que “coadyuven a integrar la planta productiva, así como a eliminar su excesiva dependencia de la tecnología extranjera”<sup>39</sup>; por lo que atender los asuntos relativos al desarrollo tecnológico resulta de primer orden, considerando la importancia que este renglón ha adquirido para manifestar las posibilidades de desarrollo económico de los países, particularmente por sus ventajas comparativas adquiridas.

“... un nuevo paradigma tecnoeconómico basado en la informática se está difundiendo a un ritmo acelerado en el ámbito mundial y por medio de todos los sectores productivos. Esto altera los patrones de ventajas comparativas internacionales en contra de las industrias intensivas en mano de obra, y a favor de aquellas intensivas en el uso de conocimientos. Las nuevas tecnologías permiten importantes reducciones en el uso de materias primas y energía en los procesos de producción, y aseguran una mejor calidad a un menor costo”.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Lombardo, Horacio y Orozco, J. Jesús. “Régimen jurídico de las entidades paraestatales”, en Kaplan, Marcos, *Crisis y futuro de la empresa pública*. UNAM/PEMEX, México, 1994. p. 320. (el subrayado es mío)

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 320.

<sup>39</sup> Bautista Romero. *Op. cit.* p. 151

<sup>40</sup> Sagasti, Francisco R. “América Latina en el nuevo orden global fracturado: perspectivas y estrategias”, en Loeza, Soledad (comp.). *Op. cit.* p. 65





Jorge Ortega

Por tal motivo, la empresa pública debe asumir la tarea de impulsar los renglones referentes al desarrollo tecnológico, para que la planta productiva nacional esté en condiciones de adquirir la competitividad internacional exigida; pero también deberá involucrarse en la producción de bienes de capital o de medios de producción que otorguen al país la independencia del exterior en este renglón, para estar en condiciones de satisfacer no sólo el mercado interno, sino también en posibilidades de participar en el mercado externo mediante la exportación de estos bienes.

Dirigir la empresa pública a la producción de bienes de capital o de producción, ha de incidir positivamente en las posibilidades de desarrollo interno, considerando su utilización para construir y ampliar la infraestructura de uso colectivo que permita el crecimiento de las actividades económicas de las grandes, medianas y pequeñas ciudades, impactando favorablemente en la generación de empleos y en la atención de las demandas sociales de las comunidades más apartadas.

“Se abre así una extraordinaria oportunidad de ampliar, de manera expansiva, el mercado interno al diversificar las actividades productivas. Pero, la condición para que estas actividades productivas se desencadenen y se desarrollen es que

el Estado promueva un sector industrial productor de medios de producción para tal variedad de actividades. Medios de producción para construir la infraestructura de servicios públicos y de urbanización del medio rural, la vivienda y los caminos; medios de producción para establecer las pequeñas industrias individuales, familiares y comunitarias, y medios de producción para servicios como transporte, comercio, pesca, etcétera”.<sup>41</sup>

La existencia de empresas públicas vinculadas directamente con la producción y el mercado no limita la posibilidad del Estado para atender los aspectos propios del ámbito social, ya que, “nos encaminamos hacia un tipo de empresas públicas cuya finalidad sea contribuir a la creación de infraestructura para el bienestar social, y no solamente de infraestructura para la gran producción”.<sup>42</sup>

Tal es el caso de las llamadas entidades de servicio institucional, las cuales, como ya se ha señalado, han de cumplir una función eminentemente social y de apoyo a las políticas distributivas del Estado que queden al margen de las dimensiones microeconómicas al encadenarse con otros programas sociales cuyo objetivo único sea alcanzar la equidad en la prestación de los servicios del Estado.

“La eficacia de los programas sociales selectivos contra la pobreza resulta también de sinergias con otra amplia gama de políticas que también repercuten positivamente en la equidad. Destacan entre ellas, la protección de los salarios mínimos; el reajuste de tarifas de servicios, como luz y agua, de acuerdo con el ingreso de los usuarios, considerando zonas de residencia y niveles de consumo, la recuperación de los salarios vinculada

<sup>41</sup> Olmedo Carranza, Raúl. *Op. cit.* p. 129

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 131

Jorge Ortega



con aumentos en la productividad; los servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores independientes y campesinos, la regulación de los títulos de tenencia legítimas; la capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera a la pequeña agricultura”.<sup>43</sup>

En el renglón de los servicios se abre la posibilidad al Estado para cumplir con su responsabilidad de atención social, particularmente en materia de salud, educación, vivienda, cultura, recreación, deporte, etcétera, cuya prestación ha de darse no bajo una perspectiva focal y asistencialista, sino de cobertura amplia o extensiva que permita a éstos llegar a la totalidad de los grupos sociales demandantes. Para lograrlo, es necesario que estas entidades manifiesten su presencia bajo una descentralización administrativa que permita su adecuación a las necesidades propias de las comunidades objeto de atención, y no bajo una perspectiva centralizada, ajena a la problemática particular de cada comunidad.

Un punto relevante de atención de las entidades de servicio institucional corresponde al renglón de la educación, por considerar que el acceso de los individuos a este servicio les dará una mejor posición para modificar su situación actual de vida; tanto porque su constante preparación les

ha de permitir insertarse en condiciones más favorables en el mercado de trabajo, aportando, a su vez, un desempeño más productivo y competitivo en los procesos económicos, como por que a partir de ella será como podrán manifestar posibilidades de desarrollo más acordes con una mejor calidad de vida y de bienestar social.

Un rasgo importante de estas entidades es con respecto a su forma de evaluación en el desarrollo de sus actividades, ya que su desempeño ha de medirse fundamentalmente por los objetivos alcanzados en la atención a la problemática social, y no bajo parámetros de eficiencia económica o de rentabilidad financiera. Su objetivo fundamental es lograr la equidad en los procesos distributivos de la riqueza social, que sin llegar al extremo de crear formas de vida parasitaria o de consumo improductivo, sí determinen la posibilidad de que sus beneficiarios se encuentren en condiciones de mantener una vida productiva, acorde con las exigencias de su desarrollo social y el de sus comunidades. Sin embargo, esto no justifica la existencia de empresas deficitarias como rasgo distintivo, por lo que una función determinante ha de ser la vigilancia del Estado bajo mecanismos constantes de evaluación de su desempeño y del uso de los recursos asignados, contando para tal efecto con la participación activa de sus beneficiarios para evaluar el impacto favorable o no de dichas políticas en su bienestar y calidad de vida.

En el caso de las empresas públicas involucradas directamente en los procesos productivos, sí ha de ser la eficiencia un parámetro complementario para evaluar su desempeño, particularmente por su exigencia de ser productivas y competitivas en el contexto nacional e internacional. De ello depende su permanencia como instrumento del Estado, no debiéndose permitir, en ningún caso, la presencia de empresas públicas incapaces de competir

<sup>43</sup> Sojo, Ana. “El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, restricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI”, en Loaeza, Soledad (comp.), *Op. cit.* p. 84

en el mercado, por ser su razón de ser, coadyuvar en el correcto desempeño del Estado en los procesos productivos.

Para reafirmar lo hasta aquí señalado, con respecto a la presencia de la empresa pública en el contexto del mercado, bajo las condiciones de globalización, productividad y competitividad actuales, resulta importante anotar lo que Rodríguez López dice sobre algunas estrategias necesarias para darle viabilidad a la tesis pretendida de "todo el mercado posible, todo el Estado necesario", considerando que la viabilidad y necesaria presencia del Estado sólo ha de ser factible a partir de una empresa pública con las características hasta aquí anotadas:

1. "El mercado es el mecanismo menos burocrático de asignación de recursos, pero por sí mismo no conduce a sendas aceptables de crecimiento. Es conveniente seguir manteniendo un modelo de economía mixta, donde una presencia directa y selectiva del Estado en la producción de bienes y servicios debe tener lugar en un contexto de plena competitividad.
2. Las políticas redistributivas se deben mantener y mejorar, y también apoyar en el rigor. Los servicios públicos son los mecanismos básicos de redistribución, por lo que debe garantizarse una calidad. Pero los impuestos son crecientemente impopulares, lo que obliga a acentuar la racionalidad en las prestaciones sociales.
3. La empresa pública debe tener un carácter instrumental, siendo la cuenta de resultados la mayor guía pública de la calidad de actuación. Dentro de una selectividad general, la empresa pública puede ser necesaria para reducir procesos de concentración de poder. Debe contribuir a aumentar la competencia en algunos sectores

productivos y también puede servir para mantener en algunos casos un mayor peso de la industria en la economía".<sup>44</sup>

En este sentido cabe señalar que las empresas públicas no son un instrumento en sí mismo, su existencia responde a la necesidad del Estado de materializar sus actos de gobierno, por lo que en la situación actual, y bajo la aplicación del modelo neoliberal vigente, ha existido correspondencia entre los objetivos pretendidos de escasa participación del Estado en los procesos económicos, y el papel asignado a la empresa pública. Sin embargo, bajo la aplicación del modelo propuesto, la empresa pública debe modificar su proceder actual como resultado del cambio que el Estado experimente en sus objetivos perseguidos y, en consecuencia, la propia acción del gobierno se ha de encaminar para la consecución de dichos objetivos, y no a restringir su campo de acción y de participación en los procesos económicos para complacer los intereses y condicionamientos venidos del exterior, particularmente de las empresas transnacionales.

En este sentido, "Es posible percibir que no existe a priori un papel de la empresa pública, y que ésta tiene más bien un carácter instrumental, y su orientación dependerá de los designios del sistema político".<sup>45</sup>

Sin duda, la redefinición del papel de la empresa pública en el contexto del modelo propuesto habrá de permitirle al Estado manifestar una participación más decidida en los procesos económicos, productivos y distributivos de la riqueza social, que si bien tome en consideración la existencia y fortalecimiento del mercado global, prepare por esto a la planta productiva nacional, dentro de la cual el Estado ha de jugar un

<sup>44</sup> Rodríguez López, Julio. *Op. cit.* pp. 141-142

<sup>45</sup> Andrade Berzabá, Andrés. "Origen y naturaleza de las empresas públicas", en Campuzano Paniagua, Gabriel (comp.), *Empresas Públicas*. UNAM/FCPS, México, 1990. p. 55

papel importante y decidido para enfrentar los retos que se le presentan por la exigencia de una mayor productividad y competitividad. Esta deberá ser la finalidad pretendida para establecer una relación de competencia al interior de los mercados globalizados, y no de subordinación como lo es su inserción en los procesos productivos y distributivos en el ámbito mundial hoy día, con lo que la propia soberanía nacional ha quedado en entredicho con la aplicación del modelo económico neoliberal.

### Hacia una nueva cultura de la gestión pública

*“Los embates del capitalismo contra el campo de acción del Estado, mediante su redimensionamiento, y más particularmente por la privatización de sus empresas públicas, se han hecho extensivos a la forma en que dispone el Estado para materializar sus diversas acciones que le permitan manifestarse ante la sociedad; nos referimos a la gestión pública”.*

En este sentido, el proceso privatizador del Estado ha adquirido modalidades y significados distintos, según se trate de países desarrollados o en desarrollo, considerando su trayectoria histórica diferenciada en ambos casos. El devenir histórico del Estado en los países desarrollados ha correspondido a una fase determinada del desarrollo “natural” del capitalismo en dichos países, de forma tal que las diversas acciones por él emprendidas, como actos de gobierno, han sido acordes con su propia naturaleza capitalista, y han derivado en una mayor presencia de la llamada autonomía relativa de Estado. El caso de los países en

desarrollo, la imposición de que han sido objeto se ha manifestado mediante una forma de capitalismo dependiente, en donde las características que ha adoptado el Estado no han correspondido a su propio desarrollo, sino que han sido producto de imposiciones externas, afectando su autonomía relativa.

Lo anterior, a su vez, ha dado lugar a una particular simbiosis entre las acciones instrumentadas por dichos Estados y sus actos de gobierno, conformando así una forma de extensión en la que se entrecruzan sus acciones, dificultando su diferenciación en la práctica cotidiana. De tal forma, los actos de gobierno, propios del poder ejecutivo, se reflejan de manera directa en las debilidades o fortalezas del Estado. Tal ha sido el caso del proceso de privatización de su empresas públicas, que en los países desarrollados se manifiesta particularmente como un acto de gobierno que no demerita la fortaleza del Estado, por no incidir de manera significativa en sus fundamentos acordes con su naturaleza capitalista. Tampoco se presentan como fuerzas extrañas a su desarrollo, por lo que se dan en un contexto en el que las condiciones son propicias para no alterar en forma sustantiva la estabilidad del sistema que les dio origen.

Constata lo anterior, la experiencia británica en la que el proceso privatizador reforzó la presencia de una economía mixta por haberse dado bajo condiciones de una negociación política, y no de imposición externa. Esto marcó los límites y las condiciones al proceso, sin trastocar los márgenes de autonomía del Estado y sin mayor perjuicio de las condiciones sociales de sus representados, por las características de desarrollo y de bienestar social que caracteriza a esta nación. Su tratamiento bajo el concepto de clientes es acorde con sus posibilidades de acceso a los bienes ofertados, como es el caso del modelo actual que se aplica en el Reino Unido:



“Un nuevo paradigma para el sector público parece estar surgiendo en el Reino Unido. La preocupación casi exclusiva por la contención de costos y eficiencia productiva, propia de los años ochenta, está cediendo paso al interés por los resultados sociales. En el proceso se destaca cada vez más el consumidor, con consecuencias significativas para las organizaciones públicas de servicio [...] las cartas de los servicios públicos individuales pretenden tratar el problema de la influencia relativa, sutilmente ejercida. Definiciones como ‘clientes’, ‘alumnos’, ‘pacientes’, ‘beneficiarios’, subrayan su condición de receptores. [...] Un nuevo paradigma desafía, por lo tanto, formas de pensamiento y relaciones entre proveedores y públicos establecidas de larga data”.<sup>46</sup>

Bajo este proceder del Estado en la prestación de servicios de naturaleza social, resulta acorde la aplicación de los diversos modelos administrativos propios de la empresa privada, dado que las diferencias en cuanto a su funcionamiento son prácticamente nulas, por lo que dichos modelos son funcionales para los objetivos pretendidos.

También es similar la experiencia de los Países Bajos<sup>47</sup>, en donde la llamada gerencia por contrato y la separación de las decisiones políticas de la función administrativa son congruentes con la situación de vida de la población de estos países, por no ser su característica los altos grados de pobreza. De tal forma, la igualación del ciudadano con el cliente es funcional, y tal vez hasta indispensable, para tener en mente los servidores públicos el grado de satisfacción necesario en el cliente al momento de consumir los bienes o servicios ofertados por el Estado. La calidad total y la eficiencia constituyen medidas de evaluación de los actos de gobierno es estos países, por lo cual, en este

contexto, puede tener validez lo señalado por Peter B. Boorsma:

“El reclamo de enfoques racionales, similares a los del sector empresarial para las organizaciones públicas, que implica igualmente una reingeniería y un proceso que implique repensar y rediseñar sustancialmente los procesos comerciales”.<sup>48</sup>

Situación totalmente distinta se presenta en los países en desarrollo, considerando su naturaleza histórica de proveedor social para administrar las condiciones de inequidad, derivadas de la aplicación de modelos económicos impuestos para beneficio y desarrollo del capital transnacional. Su presencia deriva fundamentalmente de su función para la administración del conflicto existente, y su administración pública adquiere el rango de una práctica social que va más allá de simples arreglos técnicos e instrumentales,



Jorge Ortega

propios de la administración de negocios. Por ello, la aplicación de esta forma de gestión pública, seguramente no haría otra cosa sino ahondar las grandes diferencias sociales existentes, al dejar en la indefensión a millones de individuos que por sus condiciones de pobreza y escaso poder de compra, verían totalmente imposible acceder al consumo de bienes ofertados por el Estado bajo una óptica empresarial y de mercado.

<sup>46</sup> Haywood, Stuart y Rodríguez Jeff. “Un nuevo paradigma para la gestión pública”, en Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado...* Op. cit. pp. 189-194

<sup>47</sup> Véase Boorsma, Peter B. “La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos”, en Revista *Reforma y Democracia* núm. 8. CLAD, Caracas, Venezuela, mayo de 1977. pp. 165-182

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 165

La razón de ser de estas prácticas administrativas en los países desarrollados corresponde al rol adoptado por el Estado en su devenir histórico, acorde con el desarrollo del capitalismo en dichos países. Pero no corresponde a la realidad de los países en desarrollo, en donde su aplicación ha derivado en resultados perjudiciales para el grueso de la población, por lo cual corresponde al Estado modificar su rol actual de complacencia a las exigencias del capital transnacional, para retomar su sentido histórico y constitucionalmente asignado, es decir:

“Un Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad. Uno de los roles claves del ‘Estado inteligente’ se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social. [...] Un Estado inteligente en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una ‘política de Estado’, no de partidos en educación, salud, nutrición, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinérgico permanente”.<sup>49</sup>

En este sentido, resalta el carácter social del Estado propuesto; un Estado que no subordine su práctica social a los designios económicos, o le dé un carácter derivado o residual de otras políticas; un Estado que logre la coordinación de lo económico con lo social, o bien, como señala Kliksberg: genere una socioeconomía<sup>50</sup>, mediante la cual se trate “de pasar de un modelo de desarrollo donde el bienestar social era un subproducto a un modelo donde el bienestar es la prioridad”.<sup>51</sup>

Indudablemente la presencia de un Estado de esta naturaleza modificaría su tradicional forma de instrumentar la gestión pública, impulsando una verdadera reforma en lo administrativo, que corresponda a las nuevas exigencias presentadas, ya que “no es posible una reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa. Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno”.<sup>52</sup>

Esta reforma administrativa, en líneas generales, deberá ser de tal naturaleza que no se dedique únicamente a instrumentar cambios formales de sus estructuras orgánicas, sino que impulse la adopción de nuevos sistemas decisorios, modifique sus sistemas evaluatorios, revise los regímenes jurídicos existentes; pero principalmente, que impulse una nueva cultura de la gestión pública. Esta implicará cambio de actitudes y de comportamiento de los servidores públicos y la participación de sus beneficiarios en el establecimiento de los programas y las líneas de acción a seguir para la satisfacción de sus necesidades, así como de la evaluación de su desempeño y del uso correcto de sus recursos.

Por tal motivo, la administración pública derivada, más allá de sus formalidades técnicas o legales, habrá de ser un elemento fundamental para que el Estado impulse un verdadero cambio social. “El objetivo de la reforma administrativa no es, pues, la modernización de la administración pública, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público con técnicas propias para que pueda liderizar el proceso de desarrollo de una etapa concreta de una estrategia de desarrollo”.<sup>53</sup>

No obstante, si de modernización administrativa se trata, habría que remitirnos a lo expresado por María del Carmen Pardo: “la modernización administrativa no es una moda, es un recurso útil para contar con un aparato

<sup>49</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo...* Op. cit. pp. 13-14

<sup>50</sup> *Ibid.* p.18

<sup>51</sup> Olmedo Carranza. *Op. cit.* p 131.

<sup>52</sup> Sánchez González, José Juan. *Programa de estudio del Seminario La Administración Pública en la Reforma del Estado en México.* Maestría en Administración Pública de la FCPyS, UNAM, México, 1997.

<sup>53</sup> Martner, Gonzalo. “El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo”, en Kliksberg, Bernardo (comp.), *La reforma administrativa en América Latina.* España, INAP-España, 1984. p. 61

administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto en turno tenderá a fortalecerse".<sup>54</sup>

En este sentido, la forma de proceder del Estado mediante su gestión pública, lejos estará de los modelos aplicados en el pasado, cuya existencia dio lugar a un modelo administrativo de fuertes rasgos burocráticos y patrimonialistas. Los primeros, generando una gestión pública basada en estructuras rígidas y de formalismos y regulaciones excesivas, cuya observancia derivó en una administración cosificada, en tanto que sus rasgos patrimonialistas la llevaron a ser botín de intereses particulares de los grupos gobernantes, bajo el amparo de prácticas de corrupción y de distracción de los bienes públicos, totalmente alejados de sus objetivos originales, como bien lo manifiesta Ricardo Uvalle:

"La burocratización ascendente se reproduce en la medida en que los objetivos sociales son convertidos en fines de camarillas burocráticas, preocupados por cuidar sus cotos de interés, no por conseguir a favor del bien común, que el Estado, vía su administración pública, satisfaga lo que la sociedad necesita".<sup>55</sup>

Igualmente, tampoco corresponde la gestión pública a los modelos que propugnan por la aplicación lineal y sobrepuesta de las técnicas propias de la administración de las empresas privadas, cuyos "objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo

gerencial, constituirán los 'modelo óptimos' a reproducirse en el sector público. Las ineficiencias fundamentales del mismo estarían en parte importante determinadas por su alejamiento del enfoque empresarial privado. Debería abrirse una corriente de transferencia tecnológica permanente del sector privado al público, hasta sería deseable, según versiones extremas del planteo, que la dirección de organismos públicos claves se halle en manos de gerentes empresariales exitosos".<sup>56</sup>

Indudablemente, ni la aplicación del modelo burocrático, ni del modelo privatizador, son los tipos de gestión pública que permitirán al Estado dar marcha a su nuevo rol; debe ser una gestión pública que fundamentalmente tenga las características de innovación y flexibilidad requeridas por el entorno cada vez más complejo y dinámico en que se desarrolla la vida social en la actualidad.

"Los sistemas sociales presentan un equilibrio inestable, con fronteras sumamente sensibles, donde la irrupción de variables significativas produce rupturas del equilibrio y circuitos aparentemente 'enloquecidos' de realimentación positiva. Lo básico no es trabajar con el supuesto equilibrio, sino con la discontinuidad, el estado normal es el de las estructuras disipativas. El tratar de comprender esa lógica del desequilibrio, en lugar de creer en una racionalidad a priori, nos hace entrar en el reino de la alta complejidad".<sup>57</sup>

Esta complejidad exige, en consecuencia, contar con una gestión pública adaptable y dinámica, alejada de la rigidez propia de los modelos burocráticos, como de los

<sup>54</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1995. p. 148.

<sup>55</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado Mexicano*. Plaza y Valdés Editores, México, 1998. p. 67

<sup>56</sup> Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?...* Op. cit. p. 58

<sup>57</sup> Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", en *Memoria Seminario Internacional...* Op. cit. p. 180

Jorge Ortega



privatizadores. De estos últimos, por ser una de sus características la amplitud de su ámbito de aplicación, contrariamente al caso de la empresa privada que se circunscribe a un espacio geográfico restringido, por lo cual cuenta con mayores posibilidades de controlar las diversas variables presentes. No es así en el ámbito público que, por su extensión y complejidad, presenta un mayor número de variables, entre ellas, la presencia de factores de poder y de intereses muy diversos que le otorgan su característica de ser fundamentalmente conflictivo, así como de necesaria atención al bienestar social, muy distante del objetivo pretendido por la empresa privada, es decir, obtener el máximo beneficio económico en el menor tiempo posible.

Un aspecto relevante derivado de una gestión pública para la complejidad, es desarrollar "una nueva cultura, [...] un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias".<sup>58</sup> Debe ser una forma de gestión que, contrariamente a la verticalidad descendente del modelo burocrático, dé lugar a la participación activa de los directamente involucrados en la prestación de los servicios del Estado, que cooperen en la solución de conflictos y que asuman responsabilidades mediante mecanismos de comunicación abiertos y de forma horizontal, es decir, que exista:

"La posibilidad de que el trabajador pueda aportar ideas útiles; comunicaciones ascendentes muy valiosas para la dirección; más aceptación del trabajo por los participantes; el trabajador más interesado por su trabajo, los participantes pueden trabajar de un modo más inteligente si están informados; puede actuar como incentivo de la eficiencia de la dirección".<sup>59</sup>

Por otra parte, pero directamente vinculado con las posibilidades de este cambio de cultura, se presenta la necesidad de formar nuevos administradores que respondan a las nuevas exigencias, que tengan los conocimientos requeridos para administrar la complejidad, ya que "en contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos".<sup>60</sup> De esta manera, lejos están los excelentes gerentes privados de contar con los recursos para desempeñarse en un puesto público que, más allá del manejo de las técnicas administrativas privadas, exige una perspectiva particular de servicio público y de atención al beneficio social, y no de los inversionistas privados.

Sin embargo, este interés ha sido el prevaleciente en los cambios experimentados por el Estado en los diversos momentos de su desarrollo histórico, particularmente al interior del sistema capitalista, ya sea mediante su amplia y decidida participación en los procesos económicos para beneficio y beneplácito del capital, o bien retrayendo su actividad para dejar campo abierto a su desenfrenado impulso por obtener la mayor ganancia posible, en detrimento del bienestar de los grupos sociales

<sup>58</sup> Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Hacia Nuevos Enfoques de Gestión Pública*. Caracas, Venezuela, Anales 3, 1997. p. 16

<sup>59</sup> Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma..." *Op. cit.* p. 181

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 179



mayoritarios. Estos, por las contradicciones generadas por el propio capital, bien pudieran estar en el umbral de tiempos mejores, siempre y cuando el Estado adopte, de manera decidida, el compromiso

histórico de atender aquellos a quienes debe su razón de ser: la sociedad en su conjunto, de la cual el propio Estado es la forma más acabada de su organización política.

## Conclusiones

La problemática a que ha dado lugar la retracción del Estado en los procesos económicos y de atención a la justicia social, ha derivado en nuevas situaciones de conflicto y de desigualdad entre las naciones y al interior de las mismas, dejando al descubierto los excesos cometidos por la aplicación de un modelo económico unilateral que atiende únicamente las necesidades de reproducción del sistema capitalista, más no así las de la sociedad, en la cual encuentra no sólo su razón de ser, sino la condición misma de su existencia. Por tanto, es indispensable su revisión bajo una perspectiva totalizante que englobe la presencia del Estado, de la sociedad y del mercado mismo; este último por ser una instancia necesaria, más no suficiente por sí misma como mecanismo de distribución de la riqueza y para defensa de la libertad individual, pero regulada por el beneficio colectivo, cuya atención y vigilancia recae en el Estado como garante del interés público.

La falta de control sobre los actos de un mercado globalizado, y sus efectos derivados en una mayor concentración de la riqueza, han dado lugar a la presencia de nuevas fallas del mercado y han evidenciado la insuficiencia de la pretensión de que sea la "mano invisible" la responsable de su funcionamiento. Así se pone de manifiesto la necesaria presencia reguladora del Estado en sus procesos de intercambio, para inducir un carácter más social y equitativo de los mismos, y no de beneficio exclusivo para unos cuantos, por sus posibilidades de acceso a un mercado que, bajo las condiciones actuales, reproduce el carácter inequitativo del sistema capitalista en los procesos productivos y distributivos de la riqueza social, a partir de las enormes diferencias que existen en los montos correspondientes a la plusvalía y al salario.

Por tal motivo, la exigencia para el Estado es participar más en los procesos productivos y distributivos de la riqueza, sin que por ello deba de caer en los excesos del pasado, pero tampoco tener una presencia casi inexistente e insuficiente para regular los excesos de un capitalismo que, dejado a su plena voluntad, pondría en entredicho sus propios fundamentos sociales, en materia de empleo, combate a la pobreza, a la delincuencia, la mortandad, etcétera. Por lo tanto, la fórmula deseable no es la de un Estado contra el mercado, o a favor del mercado, sino con el mercado, es decir, la fórmula de "todo el mercado posible, todo el Estado necesario", planteada por los socialdemócratas alemanes.

En este sentido, el problema actual del Estado no es tanto de sus dimensiones deseables, sino de la calidad de sus acciones, que le permitan fortalecer su presencia

ante una sociedad que ha de ser su fin principal. Por esta razón, su redimensionamiento deseable no ha de estar dado en función de su adelgazamiento, al cercenar sus estructuras administrativas, sino en el fortalecimiento de las mismas y en la redefinición de sus objetivos y de sus funciones, clarificando cuales serán aquellas empresas públicas que le permitan un eficiente desempeño en los procesos productivos, así como atender los asuntos propios de la justicia social; definir los criterios de evaluación de su desempeño que, obviamente, han de ser el de la eficacia en ambos caso, así como el de la eficiencia con justicia, particularmente en el caso de las empresas de atención a las demandas de la población para una mejor calidad de vida.

Modificar los objetivos y las funciones de los órganos administrativos del Estado no será suficiente sin antes inducir un cambio en su cultura administrativa o de gestión pública. Por lo tanto, también debe impulsar una verdadera transformación en este ámbito, que modifique su tradicional forma burocrática de atender los asuntos públicos, sin que por ello haga eco de las demandas actuales por aplicar de manera mecánica los métodos y las técnicas propias de la administración de negocios, que lejos están de permitirle la consecución de sus objetivos de naturaleza social. Por el contrario, ha de ser una gestión pública con técnicas propias, que impulse métodos de participación democrática de los directamente involucrados en la prestación de los servicios del Estado, que le permita estar en condiciones de administrar la complejidad, característica actual de los procesos sociales. La complejidad demanda también una forma distinta de atender las necesidades sociales por el Estado, en cumplimiento de lo que Juan Enrique Von Justi estableció hace casi tres siglos como el fin último de todo Estado: procurar el bienestar de la sociedad; propósito lejano bajo las acciones actuales del Estado mexicano.

# HACIA UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA

Por:

*Hilda V. Pérez Campuzano*

*Víctor E. Díaz Posadas\**

*El escenario actual en el que se desenvuelve el Estado y la administración pública, es objeto de un amplio debate, revisión y reconsideración sobre el papel que desempeñan y deben desempeñar en la sociedad.*

El propósito del Estado, desde la época de Aristóteles, ha sido garantizar el desarrollo y la preservación de la sociedad, promoviendo el bien común y evitando conflictos. Con el devenir del tiempo la concepción y la función del Estado se transforman a consecuencia de la dinámica social, la cual influye, para que su acción se reestructure y enfrente el reto de gobernar a una sociedad que surge con una nueva personalidad y fuerza, y en el que el estilo de gobierno deberá enfocarse cada vez más hacia un sentido público.

La administración pública también vive importantes procesos de cambio, que inciden de manera directa en su organización y funcionamiento. Muestra de ello es el requerimiento ineludible de la revisión de sus capacidades, en los que salen a relucir los desgastes, las debilidades y los trastornos que durante mucho tiempo permanecieron en el aparato gubernamental.

El Estado vive una creciente falta de credibilidad, lo mismo que la administración pública, como su vínculo ejecutor, y enfrentan una severa crisis de legitimidad, derivada ésta, de la obsolescencia del modelo burocrático, que en nuestros días se revela incompatible con las realidades del nuevo siglo.

Por lo anterior, el presente trabajo analiza cómo el modelo burocrático actualmente enfrenta un momento crítico, no obstante haber cimentado la estructura administrativa de los gobiernos, debido a dos factores:

1. Por las múltiples y profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que propician grandes cambios en la acción gubernamental y, que conllevan a los Estados a modernizar sus administraciones públicas teniendo como referencia el progreso de la vida social; y

2. Por la ineficiencia e ineficacia del aparato gubernamental para resolver las demandas sociales, por el desperdicio de recursos financieros, materiales y

\* Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México



humanos, ocasionado por un ritualismo burocrático que opaca la iniciativa del personal público y frena la cultura de servicio.

Lo anterior, propicia que se reestructure el papel protagónico del Estado y por supuesto el de la administración pública, pues ya no es posible seguir utilizando de forma irracional los recursos públicos, ni tampoco continuar propiciando la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales. Esto significa la necesidad de replantear lo público del Estado devolviendo a la sociedad lo que ésta puede realizar por sí misma.

Cabe señalar que en la actualidad, la productividad y la eficiencia del Estado implican el aprovechamiento de las potencialidades de una sociedad activa y plural, por medio de la instrumentación y diseño de políticas coherentes para satisfacer las necesidades de los ciudadanos del propio Estado.

En este contexto, aparecen las nuevas tecnologías gubernamentales (Gerencia Social, Políticas Públicas y Gestión Pública), con el fin de reactivar las potencialidades del Estado y contribuir al mejoramiento del quehacer administrativo, el cual se ha visto sumamente rebasado por las constantes demandas de la sociedad, producto de un nuevo modelo económico y ante el cual ha resultado ineficiente para lograr que el beneficio del desarrollo del mercado llegue a la población y el bienestar social sea compartido.

Considerando las exigencias de la sociedad abierta, el pluralismo y la democracia política, se estudia a la nueva Gestión - Gerencia- Pública como una alternativa tecnológica cuyas capacidades deben contribuir para que las condiciones de vida en la sociedad contemporánea, sean mejores y continuas.



Diana Solís

El interés del presente ensayo, entonces, radica en definir a la gestión pública como un insumo tecnológico para el mejor funcionamiento de la administración pública.

La gestión pública se implanta en el sector público en estrecha vinculación con los procesos de reforma del Estado y modernización administrativa, o como continuación de éstos, mismos que, si en un principio optó exclusivamente por el camino de la privatización y la desregulación, su función no ha sido reducir el papel del Estado, sino que a juicio de autores que avalan el modelo, dicen redireccionarlo hacia el mercado mediante la reinención del gobierno.

La gestión pública constituye una herramienta tecnológica que combina aspectos de la administración pública como de la administración privada o gerencial, a fin de reactivar las potencialidades del Estado y lograr una administración eficiente, eficaz y productiva.

Es una gerencia comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo. Es una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uvalle, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. IAPEM, Toluca, 1994. p. 119.

Por tanto, la gestión pública ocupa un sitio importante, ya que de ello depende la conformación interna de la administración pública. El ejercicio de la gerencia pública tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella se determinan las acciones del Estado y los beneficios que esto puede proporcionarle.<sup>2</sup>

## La gestión pública define el nuevo perfil tanto de la organización del

### *Estado como del servidor público.*

En cuanto a la organización, se propone que ésta deje de ser ritualista para volverse flexible, innovadora y creativa. Y por el lado del servidor público, promueve que sea una persona crítica, analítica, creativa, responsable y con iniciativa. Es decir, que no sólo se preocupe por el óptimo uso de los recursos, sino también por promover, cambiar y estructurar la formación burocrática en la organización.

Sin duda alguna, hoy se debe considerar que la gestión pública representa una herramienta útil dentro de un contexto en donde el Estado se reforme para eliminar sus debilidades, mejore sus capacidades de conducción, sea más democrático, etcétera, para lo cual debe realizar un proceso de evaluación a sus métodos de gobierno y administración. Por ello, la gestión pública constituye: "el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos".<sup>3</sup>

Con la gestión pública se pretende incorporar parte del espíritu empresarial en el sector público, con la finalidad de mejorar la calidad de sus servicios. Si bien, no se debe olvidar la gran complejidad de la organización administrativa burocrática, la

cual será muy difícil sustituir aún con el antecedente de que enfrenta momentos críticos.

En términos generales, es importante recalcar que la gestión pública no constituye la panacea a los complejos problemas de la administración pública contemporánea, pero sí representa una alternativa para reactivar potencialidades adormecidas y devolverle su carácter público y así, hacerla participe en el proceso de globalización y promoción de la competitividad en las relaciones de mercado.

Por último, entre las propuestas que plantea la gestión pública resaltan aspectos importantes que reclaman su aplicación: uno de ellos, es la profesionalización del servidor público, ya que constituye un elemento fundamental para lograr la conformación de una verdadera cultura de gestión pública; el otro aspecto, es la necesidad imperante de modificar las estructuras y las formas en materia de evaluación y control, mediante la implantación de un eficiente sistema de rendición de cuentas, que implique responsabilidades y diluya la discrecionalidad de funciones, a fin de combatir el abuso y la corrupción.

## 1. Definición de la Gestión Pública

La Gestión Pública –Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública –como la denominan algunos analistas e investigadores del tema, se forma en práctica y concepto cuando surge el Estado Absoluto. Su origen intelectual se ubica en la doctrina cameralista de los siglos XVI y XVII.

Sin embargo, "el concepto de gerencia es resultado de la modernización. Su ámbito público o privado tiene su raíz en la distinción de la sociedad civil y el Estado.

<sup>2</sup> Díaz Plascencia, Adriana. Gerencia pública: bases teóricas conceptuales. CNCPy AP, México, 1994. p. 102.

<sup>3</sup> Díaz, Adriana. Op. cit. p. 99

En la primera, la sociedad civil, se desarrolla la gerencia privada, mientras que en el segundo, el Estado, se desarrolla el concepto de gerencia pública como práctica que hace posible la actividad continua del propio Estado que es la administración pública".<sup>4</sup>

Para algunos, la idea de gestión pública puede significar prácticas y rutinas que no ameritan reflexión teórica ni revisión metodológica, no obstante, es todo lo contrario, ya que la gestión pública no admite la improvisación, el ensayo y el error.

El reto que enfrenta en este aspecto, es la aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los procesos del gobierno y de la administración pública. Con ella, los gobiernos pueden evaluar sus acciones no sólo a través de criterios cualitativos, aunque éstos sean fundamentales en cuanto a resultados finales, no puede desconocerse que indicadores como: viabilidad, rendimiento, beneficio, impacto y ejecución de las políticas gubernamentales, deben recobrar su importancia, porque en una sociedad donde la ciudadanía es activa, la falta de ponderación y estimación en los costos de las decisiones, trae consigo reacciones públicas que no están dispuestas a soportar ineficiencias recurrentes.

Es pues, la Gerencia Pública: "el conjunto de conocimientos y prácticas, que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado, en términos sociales y políticos".<sup>5</sup>

Por otra parte, respecto a los objetivos de la gestión pública, éstos corresponden a los objetivos del Estado. Su interés es el interés general, y su autoridad y poder terminan donde aparece la vida privada. Entre los objetivos que abarca la gestión pública destacan:

- Nutrir con eficacia los procesos de toma de decisiones;
- Coadyuvar a la formulación de planes y programas que tienen como objetivo conseguir el desarrollo económico y social;
- Fungir como medio que desenvuelve las potencias y capacidades de la sociedad;
- Traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales; y
- Desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado.<sup>6</sup>

Con base en lo anterior, se puede constatar que la gestión pública constituye el punto nodal para mejorar la capacidad de gobierno, ya que permite atender necesidades sociales y los requerimientos propios de la vida estatal. Su ejercicio tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella, se determinan las acciones del Estado y los beneficios que éste puede proporcionarle.

Cabe apuntar que la gestión pública posee una nueva visión de lo público que se diferencia de lo estrictamente gubernamental; tiene como principales valores: la maximización de la flexibilidad, la descentralización, la facilitación de la innovación, el desarrollo de la participación, y la revaloración del papel estratégico del personal y del gerente público.

Asimismo, la gestión pública va a incorporar conceptos como: cliente y gestión por procesos, de igual forma slogans como "hacer más con menos" o "valor por dinero", lo que implica la adopción de principios empresariales para enfrentar las rigideces de la organización burocrática propia de la administración pública actual.<sup>7</sup>

De la misma manera, la gestión pública

<sup>4</sup> Citado por Uvalle, Ricardo. "Objetivos y alcance de la gerencia pública", en Revista IAPEM núm. 9. IAPEM, Toluca, ene.-mar. 1991. p. 94

<sup>5</sup> Díaz, Adriana. Op. cit. p. 99

<sup>6</sup> Uvalle, Ricardo. "Objetivos y alcance...". Op. cit. p. 108

<sup>7</sup> Gallegos Centeno, Olga: "La gerencia pública: una alternativa para el mejoramiento de la acción gubernamental", en Revista IAPEM núm. 38. Toluca, IAPEM, abr.-jun. 1998. p. 52



Alejandro Zanur

va a hacer uso de diversas técnicas gerenciales, tales como: la organización y métodos; racionalización del trabajo; administración por objetivos; plan-programa-presupuesto, hasta las más recientes como calidad total, reingeniería de procesos, marketing o la introducción de tecnologías de información.<sup>8</sup>

Así, la gestión pública pretende incorporar parte del espíritu empresarial en el sector público con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios. Es una gestión que contempla:

la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización y la participación ciudadana, asumiendo su responsabilidad en los asuntos gubernamentales públicos. Se utiliza para identificar, diagnosticar, medir y evaluar los constantes cambios de la sociedad.<sup>9</sup>

La gestión pública "constituye un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tiene por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos (...) Se traduce en la capacidad que tienen los estados para cumplir sus objetivos sustantivos, para garantizar la convivencia social y proporcionar el bienestar a la sociedad civil".<sup>10</sup>

En esta lógica, se alude que la gestión pública, no atiende a la centralización administrativa ni al formalismo que deshumaniza la acción eficaz del gobierno. Tampoco postula instancias de decisión vertical ni piramidal, sino flexibles, adaptativas y horizontales. Por tal razón, es

una gestión por políticas y proyectos; es una gestión multifuncional y versátil, no una gestión rígida.

Ubicada en el centro de las decisiones y acciones continuas, la gestión pública se traduce en un conjunto de movimientos que permiten la gobernación y la administración de la sociedad. Su papel responde a la complejidad organizada que se condensa en la vida misma de la sociedad. La gestión pública 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. En este sentido, el contexto de la gestión pública se integra por estructuras de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno.<sup>11</sup>

Finalmente, es fundamental para la gestión pública establecer una comunicación directa con los actores e interlocutores que participan en la vida pública. Lo anterior implica el crecimiento y transformación del administrador al gerente público.

## 2. Del paradigma burocrático al modelo de gestión pública

En el marco de las múltiples y profundas transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial, destacan los cambios ocurridos en la última década, tales como la agudización de la crisis económica, la globalización de los mercados, los efectos de una tercera revolución científica-tecnológica (biotecnología, robótica,

<sup>8</sup> Ibid. p. 52

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid. p. 53

<sup>11</sup> Citado por Uvalle, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en Revista IAPEM núm. 37. Toluca, IAPEM, ene.-mar. 1997. p. 9



genética, etcétera), de alcances inimaginables; así como las transformaciones de la sociedad hacia una más plural e informada; el avance paulatino de las democracias representativas hacia otras de carácter participativo, que expresan la necesidad de cambiar las tradicionales prácticas administrativas sustentadas en el modelo burocrático predominante durante muchos años.

Sin duda alguna, al hablar hoy de burocracia, lo primero que se piensa es en lentitud, ineficacia, ritualismo, irracionalidad, discrecionalidad, etcétera; adjetivos que en épocas pasadas, jamás se pensó utilizar para designar un modelo de organización que denotó eficacia y credibilidad en las acciones del Estado, pero en el presente, ya no funciona y genera resultados decrecientes. Actualmente la realidad de la administración pública es otra. Esta realidad ha rebasado al paradigma burocrático tradicional. La administración pública como institución responsable de atender las necesidades sociales y conducir la acción del gobierno, se ve cada vez más afectada por problemas como son: el exceso de personal (la expansión de estructuras administrativas que determina el volumen burocrático); la duplicidad de funciones (atribuciones difusas); arreglos politizados y tramas de control inconexas que le confieren más importancia a los medios y no a la necesidad de cumplir tareas; trámites y requisitos administrativos lentos y engorrosos; ineficiencia, contratiempos y aplicación errática de recursos que se refleja en erogaciones cuantiosas que tienen incidencia fiscal (costos administrativos y organizativos onerosos); la figura del servidor público obediente y sumiso que ejecuta las decisiones adoptadas en los altos niveles jerárquicos, (cultura de lealtad individual); ritualismo; centralización y corrupción, los cuales impiden el logro oportuno de los objetivos y metas del gobierno.

De esta forma, el denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase terminal de su existencia. De ahí que el Estado se vea obligado a redefinir su papel, a renovarse, a adoptar una nueva relación con la sociedad, en donde regule, coordine y estimule la vida social.

Para ello, el gobierno y la administración pública deben procurar tener las capacidades idóneas que permitan dirigir eficaz y eficientemente a la sociedad. Para lograrlo, la corriente modernizadora de la administración pública, parte de la utilización de nuevos enfoques y/o tecnologías gubernamentales, como son las Políticas Públicas, la Gerencia Social y la Gerencia Pública o nueva Gestión Pública, las cuales se orientan al desarrollo y mejoramiento de la misma.

Por tal motivo, se propone la necesidad de transitar hacia un nuevo modelo, un nuevo paradigma, que a través de una serie de técnicas y métodos, den respuesta a la crisis de legitimidad por la que está atravesando la administración pública.

Dentro de esta óptica, la nueva administración pública contempla a la gestión pública, que surge como un nuevo paradigma mundial, inspirada en los avances realizados por la administración de empresas y que propone novedosas formas de controlar y prestar los servicios públicos, para responder a las demandas de la sociedad contemporánea.

De este modo, el modelo gerencial inicialmente propone una modificación que trata de reconstruir el sector público sobre las bases postburocráticas, las cuales encuentran en la gerencia sus principales fundamentos.

En este sentido, el paradigma gerencial o postburocrático<sup>1 2</sup> supone en principio un

replanteamiento del modelo burocrático tradicional.

Al respecto, Michael Barzelay sostiene que,

el perfil del cambio en el mejoramiento del sector público descansa en el replanteamiento de los conceptos clásicos de burocracia, tales como la autoridad, la responsabilidad, la eficiencia y el control; en su lugar, cobran vigencia los conceptos de cliente, calidad, valor, flexibilidad, innovación y mejoramiento continuo.<sup>13</sup>

Sin embargo, se requiere de algo más que buena voluntad para superar el paradigma burocrático, ya que la transición del modelo gerencial constituye un proceso prolongado y doloroso, debido a que se deben cambiar no sólo las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Frente a los rendimientos decrecientes de la administración pública se plantea la necesidad de una nueva cultura de gestión pública, cuya característica básica sea la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar y así cumplimiento eficaz, oportuna y racionalmente las tareas sociales.

Así pues, la cultura de gestión pública constituye la adopción de las prácticas del sector privado a las funciones públicas, con el propósito de descalificar los modelos burocráticos porque: "ya no funcionan eficientemente, y por haber llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas".<sup>14</sup>

De ahí que, se deba adoptar el enfoque gerencial en la administración pública y manejar las organizaciones humanas como una empresa, en la cual lo fundamental es

la productividad y la meta, a la par de obtener la máxima rentabilidad al mínimo costo.

Acorde a ésto, la cultura de gestión pública deberá considerar al ciudadano como "cliente" y al gobernante como gerente, además de utilizar los criterios del marketing para una administración de éxito.

La cultura de la modernización, lleva implícita la idea de que las administraciones públicas tomen conciencia de que tienen que responder a las necesidades del mercado.<sup>15</sup> Por lo que:

una administración moderna ha de preocuparse por los costos y la productividad ante una situación de recursos escasos, que deberá enfrentarse de parte de la administración pública, además de responsabilidad (accountability), flexibilidad en las respuestas a las demandas ciudadanas (responsiveness), competitividad y evaluando el coste beneficio, valores todos inherentes a la cultura de mercado que deberán transformar a las administraciones públicas, (pero sobre todo) sus modos de gestión.<sup>16</sup>

En términos generales, se pretende eliminar la ineficiencia del Estado, hecho innegable que requiere ser atacado, pero nada tiene que ver con la inferioridad del sector público frente al privado. Es cierto que la ineficiencia no es natural del Estado, pero también que éste no se ha transformado a la misma velocidad en que ha ido evolucionando la sociedad y los procesos productivos. La administración pública se ha concretado a dar soluciones inmediatas a las crecientes demandas de la sociedad, sin considerar una adecuación estructural acorde a la realidad actual. Lo anterior ha

<sup>12</sup> Desde el punto de vista académico el paradigma postburocrático ha sido inicialmente planteado desde la teoría de la organización y la gerencia privada, sin embargo, los resultados de estos trabajos han tenido una repercusión directa sobre la administración pública, debido a que parte de las contribuciones del modelo postburocrático se han aplicado a las nuevas políticas de reforma de los sectores públicos en el mundo. Enríquez Mendoza, Ma. Guadalupe y Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "La gerencia pública (public management): como un campo en formación", en Revista IAPEM núm. 37. Op. cit. p. 36

<sup>13</sup> Ibid. p. 37

<sup>14</sup> Ibid. pp. 13-20

<sup>15</sup> Carrillo Barros, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en Revista Cambio Político y Gobernabilidad. CNCPyAP, CONACYT, México, 1992. p. 10

<sup>16</sup> Ibid. p. 11

propiciado que el Estado se vea seriamente rebasado por las circunstancias, perdiendo credibilidad en sus instituciones.

Por todo lo anterior, los cambios que se deben impulsar para transitar a un modelo de gestión pública eficaz son muchos y profundos, nada fáciles de ejecutar. Son cambios que pueden significar costos humanos importantes en la medida que afectan desde las formas y costumbres de trabajo de los servidores públicos, hasta el empleo mismo de muchos de ellos. Sin embargo, a pesar de los problemas actuales, los cambios se deben efectuar y consolidar para que la función pública recupere o fortalezca su capacidad efectiva de acción para el mejoramiento social; se amplíe el grado de gobernabilidad y legitimidad; se favorezca la cooperación de los distintos ámbitos de gobierno para atender mejor los problemas públicos; en fin, para que la gestión pública sea productiva, competente y abierta, elementos esenciales para responder con creces a la vida plural, competitiva y diferenciada de la sociedad contemporánea.

### Gestión Pública: ¿una nueva tecnología de gobierno?

Somos testigos de profundos cambios en el mundo: se han derribado muros, ideologías y sistemas económicos-sociales; se está formando un nuevo sistema de integración económica en el planeta. En el ámbito nacional, las transformaciones acontecen bajo la bandera de la reforma del Estado, la modernización de los distintos ámbitos de la vida política, económica y social, el triunfo de la democracia y la tan comentada transición política en el poder.

Ante ello, el Estado es objeto de múltiples revisiones y ajustes de fondo y es, precisamente, en estos momentos cuando

se reconoce a la gestión pública como una tecnología útil para el gobierno.<sup>17</sup>

En el futuro, el Estado deberá situarse con un sentido promotor y regulador de lo que la sociedad necesita. La capacidad de conducción del gobierno, tendrá que mezclarse en un ambiente complejo, en el que el gobierno deberá lograr el equilibrio de intereses y acuerdos entre los diferentes grupos sociales, para lo cual se requiere no sólo de métodos de gobierno que vayan más allá de ver el modo de organización, sino que contemple sus capacidades generales y cuyo fundamento sean la democratización y la publicitación del poder.

Además, tiene el carácter de contribuir a que el Estado incremente su sentido público ya que "ejecuta lo que la es considerada como una tecnología del poder que orienta, formula y organiza y dirección de la sociedad, que es el gobierno, postula en favor del interés público".<sup>18</sup>

En esta lógica, el Estado se reforma para ser más eficiente y eficaz, para mejorar su capacidad de acción, dar fuerza y solidez a la economía, responder a los reclamos de la democratización del poder; ante este reto es fundamental llevar a cabo una evaluación de los métodos de gobierno y administración. Es aquí, donde la gestión pública se convierte en una alternativa útil para enfrentar realidades inéditas que lleguen al ser mismo del Estado y su capacidad de gobierno.

Luego entonces, la gestión pública está comprometida con la sociedad para cumplir los objetivos del Estado. Es una gestión que enfrenta acciones y sucesos no



Alejandro Zauri

<sup>17</sup> La categoría tecnología, se refiere a un tipo de conocimiento cuya utilidad y aplicación debe orientarse a transformar y mejorar las condiciones de vida, tanto en el aspecto productivo y de servicio como en el del bienestar social. Citado por Uvalle, Ricardo. Los nuevos derroteros... p. 123

<sup>18</sup> Ibid. p. 104

previstos dentro de las agendas de gobierno y para dar un tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

Por otra parte, no se debe olvidar que el ámbito de acción de la gestión pública, se encuentra inmerso en un Estado de organización abierta, donde la participación de la comunidad es vital, donde los planes y programas surjan a partir de las necesidades sociales y permitan realizar tareas de monitoreo.

En suma,

*“...la gestión pública constituye una vía para dotar de mayor racionalidad a la acción de gobierno y una senda para ampliar, fortalecer y desarrollar, aún más, la profesionalización del administrador público”.*

La ventaja de la Gerencia Pública, como tecnología de gobierno, es que permite encarar la complejidad de la vida social y política leyendo las señales de lo que sucede en la realidad objetiva. Aporta para ello, las categorías de incertidumbre, turbulencia e ignorancia para abordar contextos organizacionales no previsible, lo cual exige para fines de gobierno, adaptación a lo que cambia frente a un ambiente organizacional turbulento, donde las amenazas son de este tipo: incertidumbre, ignorancia, desconocimiento, y exige agudizar la capacidad de adaptación a los cambios que en estos casos son formidables.<sup>19</sup>

Al respecto, se observa que los cambios de funcionalidad hacen que el gobierno disminuya las estructuras formales y piramidales y propicie esquemas que acerquen al ciudadano, al proceso público de gobierno y se involucre a éste.

De esta forma, la gestión pública se ha de constituir en una modalidad de la acción gubernamental, cuyas características primordiales son:

1. El carácter público del poder;
2. El énfasis en las necesidades y problemas públicos;
3. La politización de la sociedad;
4. La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común;
5. La presencia de organismos no gubernamentales;
6. La existencia de gobiernos democráticos con orientación plural;
7. La institucionalización de normas que regulen la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal;
8. El acceso a mercados abiertos y públicos;
9. La democratización de la vida ciudadana;
10. Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas;
11. Dar cauce a la gerencia intergubernamental contribuyendo a enlazar a las regiones.<sup>20</sup>

De lo anterior se desprende que la gestión pública tiene como objetivo contribuir al logro del buen gobierno, el cual se caracteriza por buscar el consenso y la legitimidad, la conjugación de la libertad, la democracia, la igualdad y el logro del bienestar social e individual. De esta forma, la gestión pública viene a ser el engrane esencial para lograr el buen gobierno porque:

1. Propone ir a la búsqueda de los problemas y no espera que lleguen hasta los escritorios y gabinetes;
2. Tiene como premisa conectar negocios con los grupos sociales;
3. Pone énfasis en la administración de políticas, no tanto en la mera aplicación de los recursos organizacionales;

<sup>19</sup> Kliksberg, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en América Latina. pp. 212-213

<sup>20</sup> Citado por Uvalle Ricardo. “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en Revista de Estudios Políticos núm. 5. UNAM, México, oct. - nov. 1994. p 105



4. Selecciona estrategias para la acción, no tanto los planes ambiciosos y generales;
5. Enfrenta contextos inciertos y turbulentos;
6. Considera las variables sociológicas, políticas, económicas y culturales de los problemas públicos y políticos;
7. Tiene una concepción descentralizada de la relación gobierno sociedad;
8. Toma en cuenta la dinámica de las cuotas de poder, así como los modos para integrarlos con fines de gobierno;
9. Atiende los problemas conforme surgen y proporciona elementos para enfrentar las contingencias, y
10. Permite gobernar por programas y proyectos interinstitucionales sin crear, estructuras administrativas rígidas y excesivamente formalistas.<sup>21</sup>

En consecuencia, "la cualidad de la Gerencia Pública, es que es un método de gobierno que responde a los valores de la democracia competitiva. Es un método, que favorece la democratización del poder y permite la transparencia de los procesos de gobierno".<sup>22</sup>

Por lo tanto, la gestión pública representa una alternativa, que tiene su propia racionalidad tecnológica para utilizarse en una sociedad que, como la moderna, se caracteriza por ser abierta, competitiva, plural, democrática y participativa, ya que una sociedad con esas características no es posible gobernarla con óptica tradicional donde predominan los privilegios corporativos, los arreglos de cúpula, las concesiones no públicas y las prácticas desiguales de participación política social.

Finalmente, la gestión pública como tecnología de gobierno alude al uso eficaz del poder; al poder para construir, para innovar, para cumplir fines viables y

deseables, para encarar lo previsto y lo imprevisto; en suma, para acrecentar el poder público de acuerdo con sus propios fundamentos.

### 3. La gestión pública en la administración pública nacional

Actualmente los Estados enfrentan desafíos crecientes que obligan a revisar la capacidad de sus medios de gobierno y administración. De esta forma, cuando los Estados ingresan a fases críticas en su desenvolvimiento, las clases gobernantes tienen que aplicar medidas para revitalizar sus capacidades de dirección.

Una de las propuestas gubernamentales para hacer frente a la crisis de la vida estatal es precisamente la reforma del Estado, la cual se sustenta en dos objetivos básicos:

el redimensionamiento y la reestructuración de la administración pública, entendido aquél, como la reducción de la estructura administrativa y ésta, como la redefinición de las funciones y responsabilidades de los órganos administrativos.<sup>23</sup>

Por ello, reformar al Estado significa transformarlo en un ente moderno, flexible, modesto y eficiente, capaz de



Alejandro Zaur

<sup>21</sup> Ibid. pp 101-102

<sup>22</sup> Ibid. pp 108-109

<sup>23</sup> Citado por Díaz Plascencia, Adriana. Op. cit. p. 111

Alejandro Zarur



responder a las crecientes demandas que la población hace al aparato estatal. Tomando en consideración que la administración pública se fundamenta en la cooperación de los individuos para la obtención de un objetivo común, su modernización entraña la configuración de una práctica administrativa renovadora, de un código de ética del servidor público, de un servicio civil de carrera, de un sistema de estímulos y recompensas; es decir, ésta debe constituirse en la necesidad de reforma del complejo aparato administrativo para que responda de manera eficaz y eficiente a las exigencias de la vida moderna.

### Factores de la gestión pública

La gobernabilidad es condición clave para el desarrollo de la sociedad, por ello la gestión pública constituye la acción práctica del gobierno que lleva a cabo planes, programas, políticas de gobierno y está orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración.

Se observa entonces, que la gestión pública, en el contexto de la reforma del gobierno tiene importancia central, ya que: "una de las funciones principales de la gestión pública, es la de crear condiciones de gobernabilidad, entendiendo por ésta el conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno, así como todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social".<sup>24</sup>

De este modo, entre las propuestas más importantes para innovar la gestión pública se tiene la perspectiva de gobernabilidad en la que sobresalen:

la reducción de la máquina estatal, la desreglamentación, la descentralización y desconcentración; libre iniciativa y privatización de oportunidades; refuerzos y apoyo a las instituciones comunitarias no gubernamentales en la gestión social; y la ampliación del sector social (...) la revisión de controles políticos, la administración participativa y los compromisos individuales de naturaleza moral y ética (...) la organización gubernamental, como unidad de análisis para el cambio, el incrementalismo progresivo, la perspectiva global y los énfasis contemporáneos: cultura organizacional: énfasis social en el cambio; y calidad: énfasis técnico en el cambio.<sup>25</sup>

En suma, la esencia de la gobernabilidad, es la capacidad del régimen para dirigir y, por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad, como condiciones necesarias para la provisión del bienestar social.

### Profesionalización administrativa

El tema de la profesionalización del servicio público, denota cómo en la vida moderna la comunicación de la sociedad con el gobierno reclama responsabilidad y capacidad, ya que: "el servicio público, es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanza de los ciudadanos tengan respuesta óptima".<sup>26</sup>

En este sentido, el servicio público se relaciona directamente con los intereses vitales de la razón de Estado.<sup>27</sup> De ahí la importancia del servicio público: fungir como el puente que liga al Estado y a la sociedad, de modo que asegure la gobernabilidad.

<sup>24</sup> Bustamante Terreros, César. "Los retos contemporáneos de la gestión pública", en Revista IAPEM núm. 37. Op. cit. p. 73

<sup>25</sup> Citado por González Valdés, Refugio. "Innovación y democratización de la gestión pública contemporánea", en Revista IAPEM núm. 37. p. 92

<sup>26</sup> Uvalle, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. IAPEM, UAEM, Toluca, 1997. p. 73

<sup>27</sup> Esto significa que el servidor público: "Si ha de ser fiel a su verdadera vocación (esto es decisivo para juzgar a nuestro anterior régimen), el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente. Esta afirmación es también válida, oficialmente al menos, para el funcionario político mientras no esté en juego la razón de Estado, es decir, los intereses vitales del orden predominante". Weber, Max. La política como vocación. p. 115

Es por ello que la profesionalización administrativa se torna inevitable, sobre todo, para enfrentar los retos de un mundo cambiante, en el cual, la profesionalización del servicio público, implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones, de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.<sup>28</sup>

De este modo,

*"... el nuevo servicio público necesita desarrollarse dentro de los llamados gobiernos abiertos, en donde el viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas debe diluirse para dar paso a un servicio público sustentado en la ética, la mística de trabajo, la modernización tecnológica y la motivación grupal, para regirse por verdaderos principios de eficiencia, eficacia y productividad de modo permanente y constante, resultado de la planeación y no de respuestas aisladas y parciales".*

Partiendo del hecho patente de que en la actualidad no se cuenta en el país con un servicio civil de carrera en la función pública con un carácter racional, moderno y eficiente, resulta indispensable propugnar por que se establezca, tanto en el marco legal, como en la vía práctica de la administración pública. El servicio civil, debe ser competente y eficaz y ofrecer las perspectivas de una carrera digna y

respetada de tiempo completo, que tenga carácter de permanencia en el empleo, y traiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio público. De esta manera, se logran explicar los objetivos primordiales por los cuales, es necesario implantar el servicio civil de carrera en México:

mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de contar con servidores públicos eficientes, honestos e imparciales a cualquier ideología política. Instaurar un sistema de reclutamiento que permita traer personas calificadas; desarrollar un esquema de selección, las personas más aptas. Aplicar un sistema de compensaciones, basado en la evaluación de los puestos y relacionarlo con el desempeño de los servidores públicos. Contar con un sistema de compensaciones, que permita traer y retener al personal más calificado. Eliminar la discrecionalidad de las promociones de los servidores públicos, a través de la evaluación del desempeño y la capacitación. Mantener en constante capacitación a los servidores públicos, para elevar la calidad de sus tareas. Propiciar el desarrollo del servidor público, fortaleciendo su compromiso con la institución. Contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta, dignificando la función pública. Establecer la permanencia del servidor público en función del mérito.<sup>29</sup>

Asimismo, se debe considerar realmente la aplicación y uso de un Código de ética del servidor público, en donde se materialicen la preparación (de forma dinámica), la permanencia en el servicio, la retribución por el desempeño, el régimen de control y responsabilidad; pero principalmente el involucramiento de éste en los fines del Estado.

<sup>28</sup> Uvalle, Ricardo. Op. cit. pp. 76-77

<sup>29</sup> Citado por Pardo, María del Carmen. "La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente", en Revista IAPEM, núm. 31. IAPEM, Toluca, jul.-sep. 1996. p. 67



Sin duda alguna, son muchos los problemas a enfrentar para que paulatinamente la administración pública, cuente en todos sus niveles con programas de servicio civil de carrera. Ahora es el momento adecuado para sentar las bases de esta necesaria profesionalización de la función pública, y dejar atrás el enorme rezago institucional al que se enfrenta el país.

## Descentralización

La gestión pública en relación con la descentralización, opera teniendo como referencia la distribución del poder, crea nuevos mecanismos de participación y consenso, que permitan combatir desigualdades y desequilibrios al aumentar y mejorar los servicios, así como hacer más ágil su prestación al contribuir a la racionalización y tecnificación de la administración, y a la coordinación y cooperación de las entidades y los ciudadanos.

De ahí que la gestión pública, tenga como premisa la autonomía del proceso de gobierno, la cual permite a las instituciones gubernamentales y administrativas, estar más cerca de la vida ciudadana, aumentando así las posibilidades de acceder a la democratización del poder.

De esta manera, la descentralización se debe orientar a tres grandes objetivos:

1. Afianzar la democracia, esto es, a permitir la participación activa de la comunidad en la identificación y jerarquización de sus necesidades, a la orientación política de la nación y sus entidades territoriales y en el control de gestión del aparato público;

2. Lograr equidad en la gestión pública, es decir, que la descentralización debe ser entendida como un proceso para la creación y el afianzamiento gradual de nuevas formas de gestión destinadas a atender universalmente los derechos de la población y enfrentar el creciente contraste en los niveles de bienestar de las distintas regiones del país, y
3. Obtener eficiencia en la administración pública, para ello, la descentralización exige distribuir las competencias y los recursos entre los distintos niveles de la administración.<sup>30</sup>

## Mecanismos de la gestión pública

Un reto importante para la gestión pública será conjugar los valores de la democracia y la eficiencia; debe significar democratización administrativa; creación de estímulos y condiciones favorables a las actitudes dignas y éticamente valiosas en el comportamiento de los administradores; eficacia administrativa en la construcción de una sociedad más justa; y transformación de la administración en factor incisivo y coherente de avance económico y social.

En esta lógica, la participación social permite dar una nueva forma y contenido a la gestión pública, constituye una medida innovadora, en que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo y bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; genera el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; promueve el flujo de información útil que puede ser clave para la gestión; origina el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos; y produce sustentabilidad de mediano y largo plazo de los proyectos gubernamentales.

<sup>30</sup> Citado por Sandoval Forero, Eduardo. "Cuestión Indígena y descentralización estatal", en Revista IAPEM núm. 28. IAPEM, Toluca, oct.-dic. 1995. pp. 104-105



## Redefinición del sistema de control y evaluación

La cultura de la gestión pública, depende de un nuevo diseño del marco constitucional de los procesos de responsabilidad pública, que lleve consigo la implantación de un sistema de evaluación y control, necesarios para evitar la fragmentación de los servicios públicos, debido a que, "la gestión del cambio, se está convirtiendo en una responsabilidad permanente en la Administración Pública, y los funcionarios tendrán que adquirir la capacidad de planificar y dirigir el cambio eficazmente".<sup>31</sup>

En este tenor, la rendición de cuentas es importante por dos situaciones: en primer lugar, garantiza a los ciudadanos que las autoridades ejercen y ejercieron los fondos públicos en razón de las necesidades de la sociedad, y en segundo lugar, se asegura la tranquilidad del propio servidor público, para que durante y después de su encargo, tenga la plena confianza de que no será cuestionado por las autoridades competentes en esta materia.

En nuestro país, desafortunadamente, las prácticas institucionales para evaluar la responsabilidad de los funcionarios públicos, se reducen a mecanismos tradicionales de control, como los utilizados por la Secodam; no se rinden cuentas a la ciudadanía, sino tan sólo hacia el interior del mismo aparato administrativo o, en el mejor de los casos, ante los representantes políticos de los ciudadanos.

Así, la redefinición del sistema de control y evaluación por medio de la rendición de cuentas tiene dos objetivos fundamentales:

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de

medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos, mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos, se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones, sean sancionadas adecuada y oportunamente.<sup>32</sup>

Sin embargo, para generar efectos duraderos y cambios en conductas y actitudes tradicionales del servidor público, es indispensable modificar prácticas y procedimientos burocráticos arraigados, y transformar la naturaleza de las relaciones que se dan entre los servidores públicos y la sociedad, ya que ésto, no sólo permitirá mejores decisiones, sino que fungirá como un medio útil para la comunicación y coordinación de las actividades; pero sobre todo permitirá una mayor transparencia de la gestión pública.

## Nueva relación entre Estado y sociedad

Es importante recordar que la administración pública, constituye la piedra angular de lo que el Estado hace. Luego entonces, revitalizarla significa sacudirla de los formatos rígidos dados por el formalismo, la centralización y la burocratización, asimismo, incorporando a su ser, opciones de gobierno que, con el carácter de tecnologías -Gestión Pública, Políticas Públicas y Gerencia Social- contribuyan a que recobre su capacidad de gestión para responder a las demandas

<sup>31</sup> Rosales Núñez, Juan. "Una nueva cultura de la gestión pública", en Revista IAPEM núm. 37. Op. cit. 59

<sup>32</sup> Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, México, 1998. p. 52

sociales con políticas, proyectos y programas que propicien la participación social.

El nuevo perfil del Estado debe ser, por tanto, de apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, que su gobierno abierto debe desembocar en la democratización de la administración pública; además de generar un nuevo concepto de ciudadanía y, por lo tanto, un nuevo contenido de lo público, que sea la base para que los ciudadanos tengan intereses y necesidades comunes.

Por todo lo anterior, es de vital importancia fortalecer el espacio u hogar público<sup>33</sup>, ya que éste, es el lugar donde las libertades políticas y públicas se conjugan con la igualdad y la participación social en asuntos de interés común. Lo anterior, con un sólo fin: propiciar que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa.

### De lo patrimonialista al asunto público

Uno de los retos de la administración pública, es el relativo a las formas de proveer los cargos públicos, a la transparencia del uso de los recursos y a su exceso: la corrupción.

Ante esta perspectiva, es un hecho que el viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas debe diluirse para dar lugar a un servicio público,<sup>34</sup> sustentado en la ética, la mística del trabajo, la honradez, la motivación grupal, la innovación, la creatividad, la sensibilidad social y la modernización tecnológica.

Para ello, el Estado debe contar con servidores públicos aptos para salvaguardar los intereses primordiales de una sociedad con honestidad y con lealtad al servicio y a su vocación. Por ello, el papel que

desempeñen, la capacidad que impriman sus responsabilidades, los resultados que éstos den a la sociedad, será la imagen que un Estado pueda dar, la fuerza que pueda adquirir, la legitimidad que consolide e incremente en la sociedad misma.

El funcionario debe ser sencillamente justo, prudente e imparcial. Justo, en términos de actuar con legitimidad y legalidad; prudente, que sepa actuar con mesura y prestancia; e imparcial, que brinde mayor atención a las cualidades de la gente y no a recomendaciones de partidos, organizaciones o personas (...) Otras características del servidor público son: (...) disposición en el trabajo, construcción de una verdadera mística, y sobre todo, rehacer un nuevo pacto, un nuevo compromiso con la sociedad civil.<sup>35</sup>

En esta lógica, sería fundamental crear un nuevo sistema de incentivos en la administración pública, en la que cada funcionario público esté preocupado por el desempeño profesional y la calidad de su trabajo, para que éste sea el único criterio válido para el ascenso.

### De la rigidez a la flexibilidad

Disponer de una administración pública capaz de satisfacer los reclamos sociales, ha sido el propósito permanente, pocas veces alcanzado, de los gobiernos en turno. La administración, en lugar de ser medio para solucionar los problemas y cumplir los diversos planes y programas, ha sido un problema que ha reclamado solución inmediata.

Por tanto, la configuración estructural de la administración pública, tradicionalmente ha tendido a ser piramidal (en cuanto a su organización), con infinidad de niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida

<sup>33</sup> Es el hábitat donde confluyen los individuos y que bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos capítulos de la vida que le son comunes. Haro Bélchez, Guillermo. "El reto de la administración pública mexicana en los albores del siglo XXI", en Revista IAPEM núm. 39. IAPEM, Toluca, jul.-sep. 1998. p. 39

<sup>34</sup> En una concepción más acabada, el servicio público tiene que considerarse en el profesionalismo en el arte de gobernar. Su pertenencia gubernamental y su compromiso público lo sitúan como un conjunto de capacidades estrechamente relacionadas con la conducción de la sociedad. Uvalle, Ricardo. Las transformaciones... pp. 73-75

<sup>35</sup> Olvera García, Julio. "Formación inicial de los servidores públicos", en Revista IAPEM núm. 31. IAPEM, Toluca, jul.-sep. 1996. p. 91

y de tipo funcional; con precisión de funciones y responsabilidades, rutinas periódicas y la ejecución de actividades de acuerdo con reglas predeterminadas, y en donde los funcionarios públicos, están sometidos prácticamente a una férrea disciplina, a la opinión y voluntad del superior jerárquico, quien controla sus actos, juzga sus actitudes y aptitudes, sanciona sus faltas eventuales y favorece o perjudica su carrera.

Por lo anterior, para eliminar el burocratismo y la consecuente rigidez en la administración, se proponen la introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadoras y más productivas como: a) esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido del logro y realización, así como en la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) descentralización interna de funciones; c) un esquema de funcionamiento basado más en misiones y resultados que en controles, así como formas de organizaciones menos jerárquicas y rígidas; d) una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas y, e) establecimiento de sistemas de auditoría interna y externa que tenga una conducción administrativa flexible y basada en el logro en el mérito.<sup>36</sup>

Es por ello que

*...la nueva gestión pública  
buscará generar estructuras  
menos verticales, más  
flexibles y con roles  
cambiantes...*

que permitan la movilidad ante nuevas demandas y procesos administrativos no previstos; ya que las condiciones del escenario actual, impulsan a un cambio en



Alejandro Zanur

las estructuras del aparato burocrático tradicional, mismo que se ha manifestado como obsoleto y disfuncional.

#### 4. Consideraciones para lograr una mejor administración pública

Michael Crozier plantea la necesidad de transitar del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, a la que denomina nuevo paradigma.<sup>37</sup> Esto, con la finalidad de contar con estructuras flexibles y menos ritualistas en la administración pública, y llevar a cabo el cumplimiento oportuno, eficaz y racional de las tareas sociales.

La cultura de gestión pública<sup>38</sup>, busca estimular las condiciones necesarias que den cauce a una novedosa cultura organizacional, que favorezca la innovación y la creatividad. Así también, que fomente una nueva mística de trabajo y responsabilidades, y fortalezca el servicio público, con la ética de la responsabilidad compartida, no únicamente individual.

La nueva cultura de gestión pública propone el entrenamiento de los funcionarios públicos, el cual no debe ir desligado de la acción, además va a proporcionar a la administración pública los medios necesarios para definir prioridades, para tomar las decisiones que corresponden a esas prioridades y,

<sup>36</sup> Citado por Sánchez González, Juan José. "La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin de milenio", en Revista IAPEM núm. 39. IAPEM, Toluca, jul.-sep. 1998. p. 65

<sup>37</sup> (...) Es mejor, pues, ver al paradigma como un modelo, y especialmente como el modelo eterno e invariable del que las cosas sensibles participan. Ser paradigmático es, entonces, ser ejemplar y modélico, ser norma de las llamadas realidades. Las cuales son tales en cuanto que se acercan a su modelo. Ferrater Mora, J. Diccionario de filosofía (K-P). Ariel, S.A., Barcelona, 1994. p. 2692

<sup>38</sup> (...) es aquella que 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 del desempeño. Uvalle, Ricardo. "El carácter multifacético..." Op. cit. p. 23

## Creativa

principalmente, para garantizar la efectividad de la acción de gobierno, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones, y evaluar tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se lograron.

## Innovación

Lo que intenta la nueva cultura de gestión pública, con la innovación, es que la administración pública deje atrás su visión estatizante para convertirla en una institución más pública, encargada de asegurar que los ciudadanos la consideren como una institución abierta, receptiva y humanizada. Sin los anteriores atributos, la administración pública sería una institución organizativa y funcional más preocupada por el Estado en sí, no por la sociedad.

## Crítica

La nueva cultura de gestión pública va a fomentar una administración pública con sentido crítico de acción, representado por la sensibilidad y la profesionalización. Por tal motivo, con la formación de profesionales públicos, se abre también la posibilidad de proyectar una administración pública inteligente, crítica y dispuesta al cambio.

## Dinámica

La nueva cultura de gestión pública va a procurar que la administración pública sea dinámica, creativa y productiva, que de origen a la práctica democrática, además de involucrarse en todos los niveles de la administración y hacer participe a la propia sociedad, la cual, en este nuevo contexto, deberá aceptar que, por indispensables que sean sus necesidades, su atención estará en función de los recursos disponibles para ello.

En este marco, la nueva cultura de gestión pública va a revitalizar la administración pública, mediante los derroteros de la creatividad y la imaginación, a fin de desentrañar el futuro y tener una visión para conjugar el presente a partir de los retos del futuro. Para ello, los servidores públicos deben participar en el debate del presente y el futuro y no pretender ser gestores de lo existente, de lo posible; sino que deben ser exploradores de otras posibilidades y los realizadores de lo hasta ahora incumplido, pero demandado siempre por la sociedad. En este sentido, la nueva cultura de gestión pública busca introyectar una administración pública creativa y visionaria para gobernar en tiempos y condiciones de realidades inéditas.

## Perfil del nuevo administrador público: el gerente público

Debido a la complejidad de los problemas del mundo de hoy, el perfil del nuevo administrador público que se propone delinear para la transición y consolidación de una nueva y mayormente eficaz y efectiva cultura de gestión pública, es el del gerente público.<sup>39</sup>

Es importante distinguir los perfiles tanto del administrador público como del gerente público. En este sentido, se tiene que:

en la administración pública tradicional, sea con una vocación burocrática o tecnocrática, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por un apego a la norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertenencia al grupo que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. Este perfil, se identifica fundamentalmente con un

<sup>39</sup> La palabra gerente hace referencia a la persona que dirige, planea, coordina; controla y evalúa las actividades de las organizaciones públicas. En general, la fotografía del gerente ha sido descrita como el motor de la máquina organizacional, el cerebro de la máquina organizacional cuyo trabajo es conservar todas las partes en función. Las características atribuidas a los gerentes son las de la firmeza, la decisión, la confianza, la humanidad, la inteligencia, la dureza y la habilidad para reflexionar. Enríquez Mendoza, Guadalupe y Ramírez Zozaya, Juan Miguel. Op. cit. p. 29



decisor para el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles, son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento. La identidad de este administrador público se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato, y no con el aparato estatal (...).<sup>40</sup>

El llamado gerente público como producto de un modelo de gestión pública, constituye la pieza más importante, ya que es el responsable del desempeño del gobierno, quienes cotidianamente se encargan de operar los programas, de responder a emergencias y, en general, de atender los asuntos de la administración pública.

Así pues, el gerente público debe tener un alto sentido de la responsabilidad y de adaptabilidad. Permanecer abierto y flexible ante las demandas sociales. No debe aislarse, por el contrario, debe conjugar los esfuerzos de sus colaboradores y capitalizar sus inquietudes, promoviendo sus iniciativas. No debe perder la sensibilidad política. La racionalidad técnica y política caracterizarán sus decisiones, aún en contextos circunstanciales totalmente adversos e inciertos.<sup>41</sup>

En este sentido, el gerente público va a ser el promotor de una nueva cultura política y administrativa, sustentado en la ciencia y en la tecnología, y su perfil debe considerar tres aspectos fundamentales: sensibilidad, compromiso y responsabilidad; buscará promover el bienestar sin privilegios ni condiciones, ya que de esto depende la adecuada ejecución de los planes y programas que influyan directamente en la vida social.

### Dignificación y profesionalización del servidor público

Uno de los temas más significativos de la administración pública, se refiere a la dignificación del servidor público; por ello es de vital importancia que el comportamiento político y social del servidor público se ejerza de manera benigna y modesta. De ahí, que la nueva cultura de gestión pública promueva una administración ejercida por personas competentes, formadas por y para el servicio público y no extraídas de una diferenciación social, donde el ejercicio de un cargo derive principalmente de estratos privilegiados social y económicamente a causa de la distribución social del poder.

Así pues, la nueva cultura de gestión pública va a propiciar que el servidor público sea una persona disciplinada y un ejemplo para los ciudadanos, que conozca los procesos que estimulan el comportamiento y las fuerzas políticas para identificar sus reacciones.

Frente a horizontes donde la sociedad es activa, deliberante y contestataria, es urgente que el gobierno no sea sólo reestructurado, acotado y modernizado, sino que sea inteligentemente reinventado para dar lugar a que sus capacidades de liderazgo, conducción y ejecución sean las óptimas (...) Reinventar el gobierno permite destacar su naturaleza finita y perecedera e identificarlo como una organización que, con sus capacidades, adquiere una existencia física, no imaginaria. Reinventar al gobierno significa que su capacidad de ejecución responde a la vida ciudadana y que revisa sus costos de operación para no dilapidar los recursos públicos. Reinventar al gobierno implica dotarlo de formas de organización, administración y realización que son

<sup>40</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. Del administrador al gerente público. INAP, México, 1995. p. 135

<sup>41</sup> Díaz Plascencia, Adriana. Op. cit. p. 119

abiertas a la sociedad y que contribuyen al cumplimiento simultáneo de preservar el orden político y social, así como los propósitos de justicia y desarrollo.<sup>42</sup>

Por tanto, "la profesionalización del servicio público constituye uno de los puntos medulares para transformar la gestión, mejorarla y orientarla al servicio, habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades, relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental".<sup>43</sup>

Así, la postura del servidor público debe proyectarse hacia la promoción de una mayor participación social, buscando una gestión pública más plural y más democrática, en donde las decisiones y acciones del gobierno tengan un mayor consenso entre la sociedad, y un carácter más justo y equitativo.

De esta manera, es fundamental contar con servidores públicos, que sean capaces de implementar programas públicos, con nuevas estrategias de gestión pública. Así, el papel del funcionario público profesional debe ser más audaz, estratégico y decisivo para que en la agenda de gobierno manifieste su destreza, criterio y agudeza en favor del orden público y bienestar social.

Para ello se hace necesaria e impostergable la carrera administrativa para mejorar la función pública. La carrera administrativa permitirá al gobierno, que los servidores públicos estén más preparados, sean mayormente responsables y tengan una verdadera vocación de servicio. Por lo tanto, la gestión pública se torna oportuna para dar pronta respuesta a las demandas de la sociedad, pero sobre todo;

proporciona mejores elementos y técnicas administrativas, para obtener un mayor rendimiento por parte de los servidores públicos que se desempeñan en la administración pública.

En suma, la misión de la carrera administrativa, es formar y desarrollar cuadros gerenciales que en el mediano y largo plazo, constituyan la columna vertebral del servicio público. Por tanto, la capacitación por y en el trabajo, la actualización de conocimientos, el mejoramiento continuo de la actitud del servidor público; el perfeccionamiento de estructuras, métodos y sistemas administrativos, representan una respuesta en favor de los reclamos ciudadanos.

En los albores del siglo XXI, la sociedad espera, mejor aún, exige una gestión pública de excelencia y con profunda vocación de servir mejor; para convencerse de que el gobierno está en condiciones de velar y proteger sus intereses en un entorno cada vez más complejo. En un ambiente altamente tecnificado y competitivo como el presente, la profesionalización del servidor público es esencial e impostergable.

<sup>42</sup> Uvalle, Ricardo. Las transformaciones... Op. cit. pp. 70-72

<sup>43</sup> Ibid. p. 77

## Consideraciones Finales

La Gestión –Gerencia - Pública como parte del proceso de modernización, innovación y desarrollo del propio Estado constituye en nuestros días una tecnología orientada por los principios de la eficiencia, la ciudadanía y lo público, destinada a incrementar la productividad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos, procurando siempre la satisfacción de las demandas de la sociedad, desde una perspectiva práctica, dejando de lado las acciones administrativas del proceso burocrático ortodoxo.

En este sentido, las estructuras organizacionales configuradas bajo el paradigma burocrático tradicional, impiden responder a los requerimientos de formas y espacios organizacionales más abiertos, flexibles y participativos, capaces de generar respuestas en escenarios donde el cambio, la innovación y la velocidad en la toma de decisiones, sean los elementos claves que posibiliten enfrentar las condiciones del entorno. Por lo tanto, se hace indispensable el nuevo modelo de gestión pública, no como la panacea a los complejos problemas de la administración pública contemporánea, sino como una alternativa para dar solución a los problemas más urgentes de la acción del gobierno.

Así pues, la gestión pública es una tecnología que parte del supuesto de la necesidad de un aparato público ágil y legítimo, que actúe en forma sincronizada con la sociedad. Su objetivo principal, es el mejoramiento del desempeño del gobierno, se oriente a la solución creativa e innovadora de los problemas sociales.

Por tanto, la nueva gestión pública va a reactivar y renovar capacidades de gobierno, cuando se enfrente a contextos caracterizados por crisis, turbulencias, incertidumbre e ignorancia, que ponen a prueba la sobrevivencia civilizada y democrática del Estado, contribuyendo, al grado de gobierno de la sociedad, entendido éste, como un conjunto de capacidades acreditadas a favor de la libertad, justicia, estabilidad, legitimidad, gobernabilidad, democracia, credibilidad y bienestar compartido.

La nueva gestión pública en tanto que es constructiva, positiva, realizadora y transformadora, sirve para racionalizar el quehacer gubernamental en términos de eficiencia, calidad, concertación y obtención inteligente de resultados tanto intermedios como finales. En suma, es una nueva forma del quehacer publiadministrativo.

Ahora bien, cabe aclarar que la gestión pública no constituye un nuevo campo de estudio separado de la administración pública; sino que forma parte de su mismo

ámbito. Hace alusión al mejoramiento de su acción administrativa, pero no puede sustituirla como disciplina científica. Así, la gestión pública obedece a la misma esencia, misión y carácter social de la administración pública, buscando con ello, no ser una simple moda, sino una alternativa que dé solución a los problemas prioritarios de la acción gubernamental.

Por otro lado, un cambio previsible en el mundo complejo del gobierno y la administración pública, es la necesidad de adoptar una nueva forma de ejercitar la acción pública. Por tal razón, la nueva gestión pública fomenta la importancia del recurso humano capacitado, dinámico, con capacidad de decisión, es decir, la necesidad de profesionalizar el servicio público, indispensable para cambiar la actitud de los administradores públicos y responder así, a la nueva realidad del Estado y de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, la gestión pública advierte la necesidad de contar con gerentes públicos en la dirección de las organizaciones públicas, como el elemento innovador que resolverá los problemas y generará resultados óptimos para la organización.

Luego entonces, la gestión pública es el punto nodal en el desempeño del nuevo servidor público, ya que como instancia de acción gubernamental, permite racionalizar con sentido social la toma de decisiones, y contribuye a que el Estado coordine de mejor manera a los individuos, para promover y alentar su participación, con el fin de dar cumplimiento a los programas de beneficio común y políticas públicas.

Con la gestión pública, el nuevo administrador público tiene una herramienta útil para incrementar sus capacidades de gestión, y en la medida en que se le exige una mejor preparación individual al servicio público, ayudará a mejorar y eficientizar las capacidades del gobierno. También la gestión pública deberá:

1. Asegurar la lealtad institucional de los servidores públicos;
2. No politizar en forma negativa las tareas del gobierno y de la administración pública;
3. Asegurar la continuidad de la función pública;
4. Dar auge a un servicio público sustentado en el mérito, la equidad, la continuidad, la seguridad en el cargo y la necesidad de que la función pública se sustente en la ética;
5. Reconocer que el ejercicio de la función pública es simultáneo al reconocimiento de la carrera administrativa en sus etapas de formación inicial, reclutamiento, capacitación y desarrollo, y sistema de incentivos;
6. Fortalecer las tareas de rendición de cuentas y de los procesos de evaluación. Estos atributos son definitivos para inducir un cambio de fondo en el ejercicio de la función pública.

Sin duda, el cambio institucional es la respuesta para que la acción del gobierno y de la administración pública sean más eficaces. Dicho cambio es una opción para innovar y modernizar la función pública en momentos en que las condiciones



del país apuntan por el camino de las transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional.

Cabe mencionar entonces, que la gestión pública es un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público, y que el modelo de administración pública tradicional es insuficiente, no sólo para atender el presente, sino para enfrentar el futuro. La gestión pública está basada en líneas flexibles de autoridad y en un ámbito de comunicaciones. Así, el gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales.

Si se considera que la modernización de la administración pública sólo podrá tener éxito si se acompaña o se sustenta en la formación y profesionalización de los servidores públicos, el llamado gerente público como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a espacios decisorios abiertos a la colaboración de otros miembros; al cumplimiento de los programas, pero sobre todo, que se amplía a una constante función de diálogo y comunicación con otras unidades organizacionales; además una interlocución permanente con los grupos sociales; como consecuencia, orienta su función al entorno más que al interior del propio aparato gubernamental.

Es indudable que aún en este escenario, el gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder, en tanto que es la capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva, la que dará posibilidades de ascenso y no el esquema tradicional del manejo de recursos para obtener apoyos.

En suma, se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene una mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con su entorno; así tendrá más oportunidades quien tenga más logros en su trayectoria como gerente público y un mayor impacto real en la vida estatal.



# PROFESIONALIZACIÓN PARA EL CAMBIO EN LA NUEVA **GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Por:

*\*Juan Montes De Oca Malvaez*

## *Introducción*

*El advenimiento del nuevo milenio, obliga a los Estados contemporáneos a transitar hacia una verdadera transformación como producto del contexto de la globalización.*

La globalización, sin duda es un síntoma de redefinición de los procesos de actuación de gobierno<sup>1</sup>, en donde los modelos de profesionalización y cambio gubernamental resultan una acción obligada de atender para la nueva gestión pública.

Ante este panorama los Estados nacionales se han dado a la tarea de modernizar sus estructuras de ejecución institucional como parte integral del aparato público gubernamental.

Hasta hace poco tiempo, el debate existente de la eficiencia del Estado era cuestión de tamaño institucional, por lo que se exigía su "adelgazamiento"; actualmente el problema se observa en la forma de profesionalizar la función pública para instaurar modelos de competencia organizativa que garanticen esquemas reales de modernización en la operación gubernamental.

La modernización del sector público implica más que la capacitación hacia el interior del aparato público; es necesario un compromiso ético de cambio cultural que reconcilie los principios y valores doctrinarios de institucionalidad y servicio público.

Hoy se requiere de una nueva gestión basada en una cultura administrativa y de una formación con características gerenciales que hagan de la función pública y de todo el servicio, el motor del cambio social. Para ello, es necesario desarrollar actitudes de liderazgo que permitan altos niveles de rendimiento en la concertación y el diálogo: desarrollo de capacidades de percepción del trasfondo político nacional e internacional; capacidad de análisis de todo tipo de fenómenos políticos y sociales, en particular de los que se originan al interior de la estructura del poder, de los grupos políticos o que se gestan en la llamada sociedad civil. Dar cabida a los valores sociales y a la eficiencia administrativa, con la capacidad de lograr la legitimación política, requiere de características personales comprometidas para

\* Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; es Profesor-Investigador en la UNAM, Campus Acatlán y Director General de Administración del Centro de Investigación y Desarrollo Profesional, A.C.

<sup>1</sup> "El fin de toda acción justifica los medios no importa lo que pase siempre y cuando sea por el bien del pueblo y si así no fuera será justificado por el bien del príncipe". Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. 13ª ed. Porrúa, México, 1986. pp. 63

la consolidación de una sólida profesionalización.

## 1. La profesionalización de la función pública

*La profesionalización de la función pública como la solución prevista para adaptar el aparato estatal a las crecientes y múltiples demandas sociales, adquiere preeminencia sobre cambios de tipo estructural y procedimental.*

El referente histórico internacional, muestra un amplio desarrollo en esta materia.<sup>2</sup>

Así, el informe Northcote Trevelyan de 1853 sirvió de punto de partida para la creación del *Civil Service* británico, que fue posteriormente extendido a las colonias. En los Estados Unidos, la Ley Pendleton, origen del sistema de méritos en el *Civil Service*, data de 1883. La función pública francesa recibió primera prioridad recién terminada la Segunda Guerra Mundial. En América Latina, por su parte, hay notables avances en la materia, destacándose los casos de Brasil y Argentina.

En Venezuela, la Ley de Carrera Administrativa, promulgada en el año 1971, viabiliza el mandato constitucional. Sin embargo, dicha ley, en sí misma poco adecuada, es en extremo limitada en cuanto a su ámbito de competencia institucional, no extiende la carrera administrativa a los

niveles directivos de la administración, los cuales asumen el carácter de botín del partido político —o, en su caso, de la fracción partidista— que triunfa en las elecciones presidenciales, con la consecuente ausencia de estabilidad gerencial y de continuidad de los programas gubernamentales de mediano y largo plazo.<sup>3</sup>

Esta última situación ha generado graves disfunciones en la conducción del aparato gubernamental, tales como la imposibilidad de definir horizontes estratégicos de largo plazo, corrupción administrativa, subordinación de la maquinaria de gobierno a los intereses de los clanes políticos, lo que contrasta con las llamadas «islas de excelencia», que sin duda pueden existir en el sector público. En efecto, aquellos organismos que logran instrumentar una carrera directiva sustentada en el mérito, revelan una gerencia institucional de elevados niveles de excelencia y, por ende, una mayor eficiencia relativa de la organización pública, lo cual incide significativamente en la existencia de personal con elevados niveles de motivación y de satisfacción en el trabajo, traducándose en una relación positiva con el ciudadano, en tanto



Alejandro Zanur

<sup>2</sup> Quintín, Antonio. *Gerencia Pública del "Sistema de Botín" a la Gestión profesional*. CEFIR, Venezuela, 1993. pp. 7-8

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 9



Alejandro Zarur

usuario-cliente de los servicios de la organización.

En esta perspectiva, la profesionalización persigue justamente eliminar los efectos nocivos que trae consigo el desempeño de funciones gerenciales por parte de personas (empresarios, banqueros o viejos terratenientes "políticos") que llegan a ocupar posiciones directivas sin haber hecho carrera en esas organizaciones, sin haber conocido el complejo mundo de la administración pública, sin haber internalizado los valores derivados de los fines y criterios específicos del ámbito de la gestión pública; sin conocer las organizaciones y sus estructuras operativas, y sin entender la institucionalización que requiere la administración pública, la cual exige una continuidad administrativa que se conjugue adecuadamente con la adaptación al entorno turbulento en que se mueve el objetivo propuesto. En definitiva, consiste en sustituir el sistema de botín imperante por un sistema de carrera, en el entendido de que profesionalizar es crear y aplicar las condiciones que permitan hacer y mantener una carrera gerencial pública.

En este sentido, podría argumentarse que un cuerpo burocrático profesionalizado podría constituirse en un factor de obstrucción frente a una dirección política que pretenda lograr transformaciones en el Estado, puesto que tendería al inmovilismo, a la conservación del *status*, al formalismo y al ritualismo. Sin embargo, ello es más un resultado de la administración de los

proyectos y sistemas gubernamentales que de la propia concepción de los modelos de profesionalización gerencial. También, en este sentido, la experiencia comparada aporta evidencias significativas.<sup>4</sup>

En efecto, el desarrollo de los cuerpos de directivos profesionales que emergieron en Europa después de la Segunda Guerra Mundial se han constituido indistintamente en excelentes apoyos para los gobiernos del más variado signo político. A la inversa, el «sistema del botín», que privó doctrinaria y prácticamente en los Estados Unidos desde el siglo pasado, constituyó el factor desencadenante de la corrupción e ineficacia de la función pública, y la eliminación de dicho sistema ha sido el aporte más importante de la reforma de la Ley de Servicio Civil en 1978 en ese país.

Por otra parte, la profesionalización de todo el universo de gerentes públicos constituye un proyecto casi irrealizable hoy en día. Cualquier iniciativa en este sentido requiere de la aceptación política y legislativa por parte de los actores que son beneficiarios actuales o potenciales del «botín» gerencial, quienes, obviamente, no querrán ceder espacios de control burocrático de la administración ni de prebendas destinadas a compensar la fidelidad a intereses sectoriales.

Sin embargo, en tal contexto, la profesionalización de la función pública encuentra viabilidad a través de una estrategia orientada a identificar un conjunto limitado de «cargos críticos»,

<sup>4</sup> *Ibidem.* pp. 12-15



susceptibles de ser sometidos a criterios de reclutamiento, de selección, de estabilidad en función de un sistema de evaluación permanente por resultados, bajo esquemas atractivos de remuneraciones competitivas y de formación que garanticen el reciclaje gerencial. Esta estrategia tuvo un éxito significativo en Argentina y en Bolivia; en el primero de estos países se llegaron a identificar 1,500 cargos críticos, los cuales constituyeron un cuerpo de funcionarios directivos bajo un régimen especial de remuneraciones, diferenciado del resto de la administración pública. Para ingresar a dicho cuerpo se exigió aprobar un riguroso sistema de concursos y, someterse a un período de 18 meses de formación en gerencia pública. En Bolivia, por su parte, se identificaron 2,200 «cargos clave», en términos similares a la experiencia argentina.<sup>5</sup>

En este sentido, podemos observar el panorama de México inmerso en este estado crítico de infuncionalidad burocrática de las estructuras gubernamentales. Ciertamente, esta crisis de infuncionalidad deja entrever la exigencia social por transparentar las prácticas de selección y reclutamiento, pero sobre todo, evaluación de capacidades para garantizar la permanencia en proceso de cambios administrativos por triunfos electorales.

Eficientar los procesos de respuesta a la demanda ciudadana es el reto que vive el gobierno para recobrar la confianza en las instituciones públicas. Más que en otras coyunturas del pasado, una demanda por administración

eficiente implica la configuración de una administración democrática, que incluya el diseño de mecanismos activos de participación ciudadana, la transparencia de la gestión pública y el control social de la misma.

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

La gestión pública, por tanto, se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quien toma decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino también como un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder en partidos políticos y grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

Como consecuencia de este punto, Goodsell considera la posibilidad de enmarcar la gestión pública con bases democráticas, determinando los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio:<sup>6</sup>

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

<sup>5</sup> *Ibidem*. pp. 9-10

<sup>6</sup> Goodsell, Charles. "¿Reinvent Government or Rediscover it?", en *Public Administration Review*, vol 53, No. 1. 1993. p. 26

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

responsabilidad de la burocracia. Ella tiene que proteger también los derechos ciudadanos y la integridad de la ley. Finalmente, la burocracia tiene la obligación de ser representativa, tanto en términos de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de la población como en términos de su obligación de incluir entre sus participantes a un grupo diverso y representativo de los distintos tipos de ciudadanos que participan en el proceso democrático.<sup>7</sup>

Bajo estas premisas, es claro que:

*"La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativo con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia".<sup>8</sup>*

En donde la sociedad se convierte en el actor principal para definir las nuevas reglas del juego para la definición de la nueva gestión pública en México.

## 2. Paradigmas de la Nueva Gestión Pública

La gestión pública en México por su parte, debe redefinir las estructuras burocráticas bajo dos "paradigmas"<sup>9</sup> fundamentalmente: 1) el paradigma de la eficiencia y 2) el paradigma de calidad con la orientación al cliente.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Harmon y Mayer. *Organization Theory for Public Administration*. Boston, 1986.

<sup>8</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional*. UNAM-Plaza y Valdés Editores, México 1999. p. 51

<sup>9</sup> Thomas S. Jun en su trabajo *The Structure of scientific Revolutions*, define paradigma como:

- Una forma de observar las cosas.

- Un conjunto de ideas en cuyos confines ocurre una investigación científica.

- Una definición supuesta de problemas y método legítimo.

- Una práctica y perspectiva aceptadas, a partir de las cuales el estudiante se prepara para pertenecer a la comunidad científica.

- Criterios para elegir los problemas que se deben atacar.

- Reglas y normas de la práctica científica.

En este mismo sentido, Willis Harmon en su obra *An incomplete guide to the future*, define paradigma como la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y vincularla a una particular visión de la realidad. Un paradigma dominante, rara vez, de serlo se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse se transmite por la enseñanza directa. Citado por Barzelay, Michael y J. Armajani, Babak. *Atravesando la burocracia*.

El *paradigma de la eficiencia* se centra en la creación y el desarrollo de un rol integrador, entendido más como gestor que como administrador; un papel que las personas del ámbito político usarían para conseguir y desarrollar una mayor eficiencia. El papel del gestor es lograr un equilibrio entre los políticos y los productores del servicio. La misión del gestor en el paradigma de la eficiencia es llevar a cabo los objetivos de los políticos con el menor gasto y la mayor eficiencia posible.

En el *paradigma de la calidad* es evidente que el concepto de "cliente" cambió la visión del servicio público. "Significó un cambio positivo en la cultura administrativa y proporcionó una justificación a los gestores y productores a fin de trabajar juntos en pro del objetivo común de conseguir una mayor calidad del servicio. La preocupación por el cliente recordaba a los valores más antiguos del servicio público, los cuales eran herencia del paradigma clásico de la Administración Pública".<sup>11</sup> El paradigma de la calidad tiene cuatro características específicas:<sup>12</sup>

1. *Los efectos no previstos de la eficiencia gestora.* Los gestores de los servicios públicos tenían que actuar como lo hacen los del sector privado. Estos gestores aprendieron cómo cumplir los deseos de sus superiores políticos de una forma más eficiente, hábil y emprendedora.
2. *Gestionar a través del mercado.* En el paradigma de la eficiencia, la presión directa a través de la jerarquía organizativa y la gestión

a través del mercado, eran enfoques igualmente eficaces para lograr una mayor eficiencia. A pesar de que el efecto puede no ser tan evidente como en los mercados libres en el enfoque de calidad, el cliente juega un papel significativo junto con el gestor, el productor y el político.

3. *Liderazgo y cambio cultural.* En los ochenta, los gestores tanto públicos como privados redescubrieron el liderazgo. La literatura sobre la "excelencia" evocaba la necesidad de trascender los modelos mecánicos de gestión previamente establecidos. El cambio cultural requiere que los viejos patrones de comportamiento sean puestos en duda y que se desarrolle la visión de una nueva cultura para captar la imaginación e inspirar al personal hacia el logro de nuevas y mejores metas. Los gestores públicos que trabajan en el paradigma de la calidad deben orientar a la organización a la satisfacción del cliente.
4. *La orientación al cliente (consumerismo).* El concepto de "usuario" en el paradigma de la eficiencia aparenta respeto político a los valores del cliente que tienen una serie de connotaciones políticas diferentes. La existencia de esta antigua tradición ayuda a explicar la prontitud con la que se ha adoptado el concepto de cliente. Los gestores se sienten cercanos a los viejos valores de los usuarios por lo que los incorporan bajo el término de "cliente".

La nueva gestión pública sugiere que la orientación al *cliente* cobra fuerza y

*Una nueva perspectiva de la administración pública.* CNCPyAP, FCE, México, 1999. pp. 9-54

<sup>10</sup> Richards, Sue. "El paradigma del cliente en la Gestión Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 1. INAP, Madrid, España, sep.-dic., 1994. p. 5

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 9

<sup>12</sup> Sánchez González, José Juan. "La gestión pública como calidad en el servicio público". Mimeo, 2001. pp. 1-2



Alejandro Zanur

está cambiando la visión sobre los asuntos gubernamentales.

Una transición de la gestión pública tradicional, hacia nuevos estadios de funcionalidad, sugiere la observación del modelo posburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados.<sup>13</sup>

En el nuevo paradigma *posburocrático* no existe una idea medular única sobre la que se sustenta el paradigma posburocrático. Algunos sostendrán que la idea básica es el servicio, otros que es el cliente, otros más los incentivos, o tal vez la creación de valor, y organizan jerárquicamente con la idea maestra en lo alto. A modo de señalamiento, el concepto de incentivos, no incluye la también útil idea de autorización, que puede definirse como un estado de cosas en que los individuos y los grupos se sienten psicológicamente responsables del resultado de su trabajo. Dado que la argumentación y la práctica nacientes se hallan estructuradas por un paradigma en vez de una única medular, quienes deseen obtener el mayor beneficio de los nuevos recursos conceptuales, deberán entender cómo se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema.

El nuevo paradigma tiene sus bases cimentadas en algunos puntos de gran reflexión:

a) El resultado de los servicios que presta el Estado son valorados por

los clientes; nótese que al ciudadano se le da la categoría de cliente ya que se vive en un estado de competitividad entre los organismos que conforman el Estado.

- b) Los conceptos de calidad y valor siempre están presentes para la toma de decisiones; la manera de administrar los recursos humanos, materiales y financieros y la prestación de servicios.
- c) Se cambia el concepto de administración por el de producción.
- d) En la organización es primordial que todos sus integrantes identifiquen la misión (para qué está hecha la organización), servicios (qué servicios presta esa organización), clientes (a quiénes se les va a prestar el servicio) y los resultados (vistos desde el punto de vista de la calidad y el valor).
- e) En vez de justificar costos se entrega valor.
- f) Construir la rendición de cuentas, así como el fortalecimiento de las relaciones de trabajo.
- g) La armonía en el trabajo se logra a partir del entendimiento de las normas; identificación y resolución de problemas, y lo más importante, el mejoramiento continuo de los procesos.
- h) Separar el servicio del control; para poder apoyar las normas se tiene que dar un trabajo en equipo en donde la acción sea colectiva, ofreciendo incentivos. Evaluar y analizar resultados para el enriquecimiento de la retroalimentación.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 16. "En cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales".



AGENCIAS BUROCRÁTICAS	AGENCIAS POSBUROCRÁTICAS
Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus necesidades y perspectivas.	Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del "cliente".
Una agencia burocrática se define así misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Una agencia posburocrática se "orienta al cliente", por los resultados que alcanza para éstos.
Una agencia burocrática controla los costos.	Una agencia posburocrática "orienta al cliente" crea valor neto sobre aquellas.
Una agencia burocrática depende de la rutina.	Una agencia posburocrática modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

### 3. La gestión del cambio

En México, somos herederos de una cultura de gestión pública que durante un gran periodo quiso encontrar respuestas en los procedimientos a la certidumbre, la honestidad, la eficacia, la oportunidad. Esto significó un ejercicio, el cual no siempre tuvo la mejor respuesta a los reclamos de una sociedad en constante transformación. Ahora el reclamo es cómo superar la rigidez de los procedimientos.

En la década de los noventa, la administración pública se caracterizó como la era de la "incertidumbre institucionalizada", esto es, que la incertidumbre se convirtió en un ingrediente dentro del proceso administrativo, ya que se constituyó en la esencia de estos últimos años, y ha modificado el perfil de los Estados a nivel internacional, a saber:

- El triunfo del liberalismo
- La caída de los regímenes comunistas

- La experiencia de los ajustes estructurales
- El ascenso de los movimientos democráticos

Estos cambios implican una reestructuración de la organización pública que ante la inminente interacción de la sociedad, ha adquirido un interés mayor. Dentro de este contexto, podemos nombrar nuevos factores que determinan esta reestructuración:

La *eficiencia*, que demanda el uso racional de los recursos, maximizar los recursos.

La *eficacia*, o funcionalidad y calidad del aparato público, es decir, que los procesos administrativo respondan realmente a los objetivos.

La *legitimidad* comprende capacidad de respuesta de la organización ante un medio.

DEMANDAS	OBJETIVO	NIVEL JERARQUICO
<p><b>EFICACIA</b> Es el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables claramente expresos.</p>	<p>La maximización de los recursos disponibles (<i>esto tiene su razón de ser debido a que en la actualidad es necesario un adecuado uso de los recursos; ya que son escasos debido a las crisis económicas</i>).</p>	<p>El nivel jerárquico en el que se implementa este cambio es en el nivel operativo.</p>
<p><b>EFICIENCIA</b> Es el eje sustantivo del cambio organizacional. Además demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos propios del sistema.</p>	<p>Funcionalidad del aparato público.</p>	<p>Aquí el cambio se implementará en el nivel medio.</p>
<p><b>LEGITIMIDAD</b> Es la capacidad de dar respuesta de las organizaciones como un todo ante un medio ambiente turbulento.</p>	<p>El accionar cotidiano que la organización pública hace frente a la sociedad.</p>	<p>El nivel jerárquico en el que es necesario originar este cambio es en los altos mandos, del "funcionario estratega".<sup>14</sup></p>

Estos tres factores vinculados entre sí, responden a las necesidades reales de una sociedad que exige: "no se le haga perder el único bien que no puede recuperar en caso de perderlo: el tiempo".<sup>15</sup>

Por eso es que dentro de este proceso de innovación se requiere un mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, por ser los que en primera instancia llegan a la población, esto es: a) capacitación, b) remuneración y c) relaciones laborales.

- a) Las técnicas gerenciales, permiten innovar el perfil de la actividad pública.
- b) Incrementar el ingreso personal; así como diferenciar y catalogar el desempeño de las actividades en el sector público.

c) Mejoramiento en los sistemas de información existentes, ya que será determinante en el desempeño de la gestión pública.

Sin duda, transitar hacia procesos de modernización en el aparato público atendiendo nuevos esquemas de gestión, requiere generar cambios estructurales que obligan a repensar lo público desde una visión estratégica y funcional, enfrentando seriamente los esquemas paradigmáticos de la administración pública y su burocracia.

Al respecto, Enrique Cárdenas identifica a la burocracia como "la necesidad que tienen las organizaciones de establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización".<sup>16</sup>

<sup>14</sup> "El funcionario estratega", busca trazar los puentes más apropiados entre el medio ambiente y la organización. Por lo tanto, la actividad del funcionario estratega es de catalizador de cambio.

<sup>15</sup> Castillo Peraza, Carlos. "¿Qué gobierno para México?", en *Nexos* No. 275, año 23, vol. XXIII. México, Nov. 2000. p. 49

<sup>16</sup> Cárdenas, Enrique. *La política económica en México 1950-1994*. FCE, México, 2000.

Es innegable que el movimiento de cambios en las administraciones occidentales se ha traducido en transformaciones tangibles y profundas que “están descubriendo una nueva forma de concebir la administración pública, en algunos países; se han reducido los costes, recortado las plantillas y se ha mejorado en la calidad de algunas prestaciones”.<sup>17</sup>

El cambio organizacional en la administración pública se puede dividir en varias fases:

a) *El origen del cambio.* En este punto se requiere reconocer con claridad el origen del desajuste de la actividad pública; para ello se requieren de siete criterios de análisis: realismo, selectividad, resultados, heterogeneidad, autonomía y descentralización, flexibilidad y la transparencia.

b) *Canalización del cambio.* Instrumentar la participación ciudadana con el fin de hacer patentes

las necesidades de la sociedad hacia el sector público, para así ser un agente de cambio. Esto origina la necesidad de que las instituciones públicas posean criterios de realismo y de flexibilidad, factores sin los cuales no sería posible generar el cambio.

c) *Instrumentación del cambio.* El cual requiere contar con bases cuantitativas, es decir, requiere del apoyo palpable de la sociedad, al ser este cambio la base para la solución de sus demandas.

d) *Hacia la innovación.* La innovación comprende aspectos tales como, una mejoría en la coordinación entre las unidades administrativas.

Otro aspecto fundamental dentro de la gestión pública innovadora es que ésta, debe reconocer cuatro niveles de profundidad; estos niveles de innovación, determinan el grado en que se mejora la gestión pública, con la adopción de modelos decisionales. Los niveles son:

FUNCIONAL	Se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos
ESTRUCTURAL	Alude a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.
COMPORTAMENTAL	Considera las nuevas actitudes y aptitudes y valores. Es el reconocimiento a la tendencia al conflicto.
RELACIONAL	Se refiere a nuevas formas de relación: organización-sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

<sup>17</sup> *Ibidem.*

Estos cambios pueden llevarse a cabo aplicando principios y sistemas clásicos de gestión como:

- Descentralización de las funciones ejecutivas en las unidades de gestión.
- División de las funciones ejecutivas en entidades autónomas.
- Introducción de sistemas de dirección de objetivos.
- Utilización de presupuestos como instrumentos de gestión.
- Desarrollo de sistema de planificación y control.
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico de la productividad.

#### 4. Modernización una alternativa para la innovación del cambio

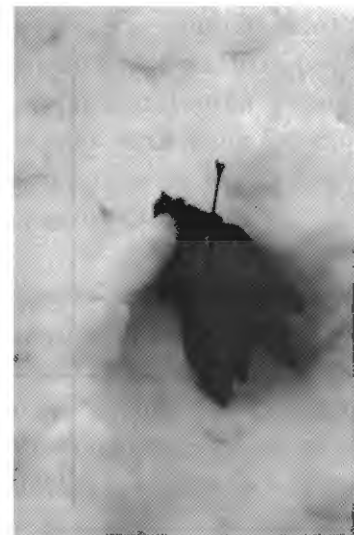
La modernización de la administración pública es el tema que más ocupa en los círculos académicos en materia de administración. Muchos libros se han escrito al respecto, por lo tanto, en el presente apartado sólo se tratará de dar una visión general de lo que se entiende por modernización de la administración pública.

Para Esteban Moctezuma Barragán<sup>18</sup>, es indispensable buscar un gobierno con resultados, un gobierno que recobre la credibilidad en sus acciones, el cual deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos para llevar a cabo dicha reforma:

- I. Teoría de la Elección Pública. Parte del supuesto de que para entender el comportamiento del Gobierno, es

fundamental entender primero el comportamiento de las personas que lo integran (énfasis en el factor humano).

2. Entendiendo el comportamiento de los individuos dentro de las instituciones, como segundo paso habrán de definirse la misión, la visión y los objetivos estratégicos que han de dar vida a la institución.
3. Ha de establecerse un programa para impulsar entre los trabajadores de la Institución una ética por el servicio.
4. Evaluar bienes y servicios que produce la administración, y no los recursos fiscales que utiliza.
5. Generar entre los funcionarios públicos una cultura basada en la ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público. La administración del cambio cultural requiere involucrar, escuchar y hacer partícipes del cambio a la ciudadanía, a los receptores de los servicios, a los contribuyentes y a los propios funcionarios públicos.

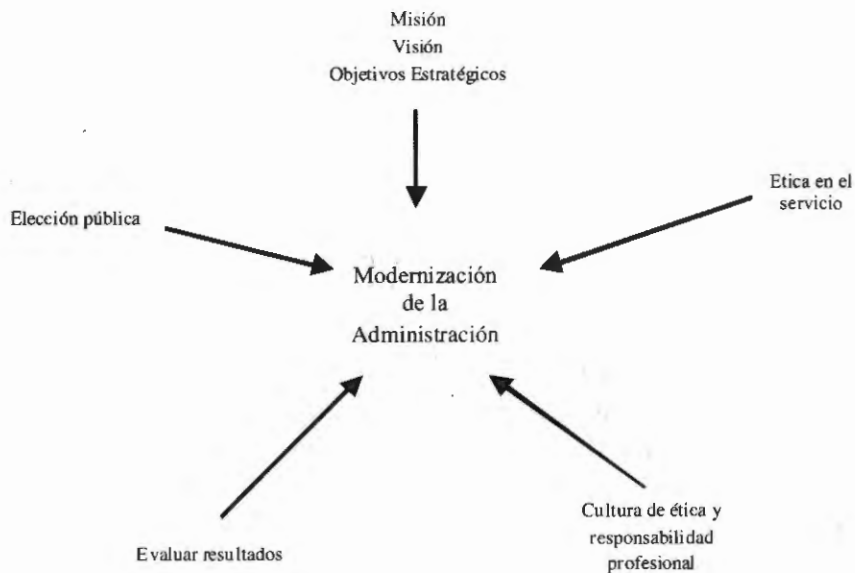


Alejandro Zarur

<sup>18</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. FCE, México, 1999. pp. 21-49



Propuesta de Esteban Moctezuma y Andrés Roemer



Por su parte, José Luis Méndez Martínez basa su propuesta de modernización de la administración pública en un modelo de evaluación del desempeño. Para él, la evaluación del desempeño es un componente fundamental en cualquier proceso gubernamental y coincide con Esteban Moctezuma, en el sentido de que las condiciones actuales exigen no sólo evaluación de la administración pública en el sentido de control presupuestal, sino una evaluación integral de la acción gubernamental que incluya la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos:

“Durante mucho tiempo, la evaluación de la administración pública se concentró en verificar... que cualquier acción gubernamental se ciñera a la ley y que cumpliera con los programas presupuestales que le hubieran sido asignados. De esta manera, cumplir la ley y respetar el presupuesto equivalían

a realizar bien las tareas, cuando en realidad esas dos condiciones son requisito obligatorio, no indicadores de éxito”.<sup>19</sup>

Esto que menciona José Luis Méndez tiene una connotación de fondo; si observamos las nuevas características de la gestión pública deben agregarse la mencionada crisis fiscal del Estado y la pérdida de legitimidad, factores que influyeron en el cambio de la forma de evaluar; con respecto a la crisis fiscal, esta obligó a hacer eficiente el uso de los recursos. La pérdida de legitimidad obligó a pedir al funcionario que actuara no sólo correctamente, sino además atendiendo las necesidades y demandas sociales. Ante estas consideraciones, donde era necesaria una gestión para responder de manera eficaz y eficiente a las demandas ciudadanas, pero además que asegurara la calidad de los servicios públicos, se hizo necesaria una evaluación diferente. La cual consiste

<sup>19</sup> Méndez, José Luis y Raich Portman, Uri. “Evaluación del desempeño en instituciones electorales: El caso del servicio profesional electoral”, en *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. IFE, INAP, México, 2000. p. 46

en medir el desempeño de los funcionarios públicos, esto con el fin de mejorar el desempeño de la organización desde el punto de vista de la economía, eficiencia, efectividad y calidad en el servicio; mejorar los mecanismos de control de rendición de cuentas; proporcionar información sobre procesos y motivar a los servidores a mejorar su desempeño. A este respecto menciona Enrique Cabrero:

“El enfoque de la Gestión Pública, al internalizar un sistema de gestión... induce a la creación de sistemas de evaluación integral, en los que además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación y el impacto de la acción estatal es el punto medular de la evaluación. Otra variante es la participación permanente de la sociedad en el proceso de evaluación... al igual

que en el proceso de planeación, en el de evaluación el proceso en sí y su propia dinámica son tan importantes como los resultados finales”.<sup>20</sup>

En este nuevo enfoque se pretende que la evaluación del desempeño deje de funcionar como un indicador, mediante el cual se premia o se castiga a alguien. La evaluación del desempeño debe funcionar como un sistema que busque el desarrollo de los funcionarios de una determinada dependencia; logrando esto, se obtendrá el desarrollo de dicha entidad.

Para ello, los objetivos deberán ser claros, de manera que quien los revise los entienda<sup>21</sup>; estos pueden establecerse a través de medidas de desempeño, según las responsabilidades, actividades o áreas de acción del funcionario, o mediante la utilización de indicadores.

### Propuesta de José Luis Méndez

Sistema Integral de Evaluación del Desempeño



Pretende mejorar el proceso de toma de decisiones, para generar mejores resultados para la sociedad, logrando un servicio público eficaz, eficiente y sobre todo con la debida calidad.



- 1) Evaluación fiscal (control presupuestal).
- 2) Evaluación del desempeño de los funcionarios.
- 3) Evaluación del desempeño de la organización, con base en resultados.



Actividades, responsabilidades y campo de acción del funcionario



Objetivos claros y específicos



Desarrollo individual y organizacional

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> Una forma de establecer objetivos para una buena evaluación del desempeño es la que describe John Turner en el libro: *Evaluación del desempeño y servicio Civil de Carrera en la Administración pública y los Servicios electorales*, en el apartado de “Un impulso a la reforma del sistema electoral británico”.

Los mismos funcionarios pueden participar en la construcción de las medidas de desempeño o de los indicadores; esto en el supuesto de que al participar en dicha actividad, la evaluación del desempeño no les parecería ajena, y la instrumentación de la misma sería exitosa.

Por último, es necesario cambiar la forma de evaluar a la administración pública, de acuerdo con las necesidades

que implica la nueva gestión pública: eficiencia, eficacia y calidad en los servicios que demanda la ciudadanía. Esta evaluación deberá ser integral; ello implica no sólo la evaluación fiscal (control presupuestal), sino además la evaluación de la acción gubernamental que incluya la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.

## Conclusión final

La administración pública en México, atraviesa por un severo problema de credibilidad y legitimidad. Resultado de las gestiones pasadas durante las cuales difícilmente se logró cubrir cabalmente las necesidades de la ciudadanía, cada vez en creciente aumento.

Esta situación tiene diversas explicaciones: por un lado, la creciente explosión demográfica, exigía de la administración pública cubrir la creciente demanda de servicios de una manera ágil y oportuna. No obstante los vicios que inundaban a la administración pública, la fueron sumiendo cada vez más dentro de la ineficiencia e ineficacia públicas.

La naciente burocracia en México poco a poco se fue llenando de clientelismo y oportunismo, pero sobre todo, de un aparato cada vez más corrupto. Ante esta disyuntiva fue necesario plantearse una innovación que volviera creíble a la administración pública.

Si realmente se pretende innovar la administración pública, indiscutiblemente habrán que tomarse medidas que exijan resultados. La rendición de cuentas por parte del Estado, tendría como consecuencia la transparencia del gasto público, pero para que esto sea posible, será necesaria la participación ciudadana como parte indispensable de la modernización administrativa. Ciudadanía y Estado conjuntamente tendrán que unir esfuerzos encaminados a la innovación de la administración pública para la construcción del México deseable y, sobre todo, lograr un modelo de calidad total en el aparato administrativo.

“Si un país como México de verdad quiere realizar un esfuerzo para convertirse en una sociedad próspera, se tienen ciertas condiciones *sine qua non* para mejorar a los políticos pues de otra manera la probabilidad de que una arquitectura societaria sea exitosa es verdaderamente muy baja”.<sup>22</sup>

Saber adaptarse es un valor fundamental de la gestión pública moderna, ya que permite flexibilidad en los aspectos fundamentales: “la administración pública tiene que ponerse a la altura de los avances en otros campos y aprovecharlos”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Schmidt, Samuel. *La capacidad de gobernar en México*. Ed. Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1997. pp. 166

<sup>23</sup> Palma, Samuel. “La reforma del Estado en México”, en *Reforma pactada*. Centro de Estudios de la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995. p. 68



La construcción de capacidades organizacionales, la creación de estructuras participativas para la gestión pública, sientan las bases para un desarrollo con equidad. "Las organizaciones civiles pueden desarrollarse como expertos temáticos para definir políticas públicas y sociales y participar en procesos de animación social y otros".<sup>24</sup>

Por último, se puede afirmar que las organizaciones civiles pueden tener más flexibilidad para conducir procesos de cambio que otras organizaciones corporativas, debido al tipo de conocimiento y de compromiso que generan. La institucionalización debe evitar transformar las organizaciones de la sociedad civil en organismos paraestatales y preservar su labor social a favor de los excluidos, de los no organizados, no debe cooptar la autonomía de las corporaciones y movimientos de la sociedad civil, ya que es necesario mantener espacios de diálogo y de participación.

En la búsqueda de replanteamiento de funciones, de repensar las relaciones entre el Estado y actores de la sociedad hay que considerar la ampliación de la participación a cuestiones sustantivas, no meramente operativas, que eviten convertir a las organizaciones en simples legitimadoras de decisiones en las cuales no tomaron parte.



<sup>24</sup> *Ibidem.* p. 112

## Bibliografía

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

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

Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva", en *Gestión y Estrategia* núm. 8. UAM, México, jul.-dic. 1995.

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

Boix, Carles. "Hacia una Administración Pública Eficaz: Modelo Institucional y Cultura Profesional en la Prestación de Servicios Públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 1. INAP, Madrid, sep.-dic. 1994.

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

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

Corte-Real, Isabel. "Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en la Administración Pública Portuguesa", en OCDE, *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. DDF, México, 1997.

Castillo Peraza, Carlos, "Hacia un patriotismo del tiempo: ¿Qué gobierno para México?", en *Nexos* No. 275, año 23, vol. XXIII. México, noviembre de 2000.

Guerrero, Omar. "El 'Management' Público: una Torre de Babel", en *Convergencia* No. 17. UAEM, México, sep.-dic. 1998.

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. UAEM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

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

Halachmi, Arie. "La reingeniería en el sector público"; en *Revista del CLAD* No. 5. México, enero de 1996.

Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. "La reforma del Estado y la transformación de la Administración pública", en *Gestión y Estrategia*. UAM-Azcapotzalco, México, octubre 1996.

Kliksberg, Bernardo (comp.). "Gerencia Social, Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas", en *Pobreza, un Tema Impostergable*. FCE-ONU, México, 1997.

Méndez Martínez, José L. y Raich Portman, Uri; *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. IFE, INAP, México, 2000.

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

Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. FCE, México, 1999.

Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*. CLAD, Venezuela, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública.

OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

OCDE. *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. DDF, México, 1997.

OCDE. *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en *Gestión y Política Pública* vol. II, No. 1. CIDE, México, ene.-jun. 1993.

Palma, Samuel. "La reforma del Estado en México. Sus alcances y limitaciones: ¿Hacia una nueva orientación?", en *La Reforma pactada*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1995.

Ramos Ríos, Víctor Manuel y Cienfuegos Terrón, Marco A. *La programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal*. IAPEM, México, 1995.

Richards, Sue. "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 1. INAP, Madrid, sep.-dic. 1994.

Sánchez González, José Juan. "La Gestión Pública: una aproximación teórica y práctica". Mimeo, 2000.

Sánchez González, José Juan. "La Calidad en la Gestión Pública Contemporánea", en *Revista IAPEM* No. 45. IAPEM, Estado de México, ene.-abr. 2000.

Shand, David y Arnberg, Morten. "Exposición de Antecedentes", en OCDE, *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. DDF, México, 1997.

Schmidt, Samuel. *La Capacidad de Gobernar en México*. Ed. Aguilar; México, 1997.

# RELACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTAL Y EVALUACIÓN

Por:

**Pablo Alberto Vinageras\***

...Que era eso, que podía ser aprendido pero no explicado, que todos nosotros podíamos en ocasiones hacer, pero que ninguno de nosotros podía definir (al menos para la satisfacción de otro). Era nuestro inescrutable amigo, el análisis de política.  
Aaron Wildawsky, 1979

## Antecedentes

*La teoría de planeación y más específicamente la planeación procedural, influyen en el establecimiento de criterios generales y argumentos teóricos sobre los elementos metodológicos de diseño u organización de los procesos de planeación, así como*

en el estudio de la actividad educativa, académica y práctica profesional relacionadas con la planeación. Ambas han recibido poca atención como área de estudio e investigación en México. Los trabajos más bien se han enfocado desde la perspectiva de la planeación sustantiva. No obstante su importancia, existen pocas líneas de investigación en el país que aborden o cuestionen las metodologías aplicadas en los procesos de planeación desarrollados regularmente en la administración pública en diferentes esferas de actuación (sectorial, regional, urbana, local o ambiental).

Es un hecho que los elementos conceptuales de la planeación en México se han debatido pobremente y son pocos los estudios que actualmente abordan cuestiones tan esenciales como la propia validez y transformaciones de la filosofía de la planeación, así como de sus instrumentos, formas de organización o modelos de aplicación. Una de las razones, tiene que ver con la opinión de la utilidad de la planeación en sus diversos ámbitos de aplicación, donde surgen cuestionamientos de su funcionalidad ligados a las propias transformaciones de las disciplinas y sus prácticas sectoriales y espaciales, las cuales han condicionado en el transcurso del tiempo, la reflexión sobre las maneras en que se pueda ajustar, renovar o eliminar de las formas de conducción de la acción pública. Del mismo modo, se ha discutido en algunos momentos acerca de la posibilidad de construir una teoría general de planeación que sustente y delimite el dominio y dirección de su operación en diversos contextos no resuelta aún. Esta tiene que ver con aspectos esenciales, tales como: estudiar los modelos utilizados para efectuar los procesos de decisiones en las instituciones públicas; cómo éstos se adaptan a las organizaciones y cuáles son los resultados que con ellos se pueden lograr, considerando los factores internos y externos que indican la diferencia en las modalidades de asignación, gestión, control y administración de los recursos.

\* Maestro en Ciencias en Estudios de Planeación Urbana y Regional por la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Inglaterra; Profesor- Investigador en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup> Con respecto a la teoría de planeación, se han presentado algunos argumentos en contra de establecer esta división entre ambos tipos de planeación, sobre todo desde la posición crítica de la planeación en la década de los 80.



La experiencia del debate al respecto en otros países, se ha dado tanto en el campo académico como en el profesional, orientándose por el primero de ellos.<sup>2</sup> No obstante, la necesidad de reflexionar continuamente en los aspectos procedurales, el ejercicio es complejo dada la asincronía entre la generación de los planteamientos teóricos y su ejercicio cotidiano, lo cuál ha sido una preocupación fundamental en la discusión de la teoría de planeación, orientada a reconocer las ventajas y limitaciones de cada una de manera individual y las formas que pueden facilitar su interacción o intercambio.

Los elementos que con frecuencia absorben la mayoría de este trabajo de reflexión, son los instrumentales y más específicamente los planes. Sin embargo, dichos planes son el resultado de una secuencia de actividades, de métodos de organización y de mecanismos de transacción que conforman el ambiente de la planeación. Andreas Faludi (1973), uno de los estudiosos que ha impulsado desde la década de los 60 este tipo de enfoque, describe como componentes a los siguientes: sistema político y estructura administrativa, proceso de planeación, instrumentos o mecanismos de aplicación e instituciones responsables. De ellos destaca, en primer lugar, el proceso de planeación, ya que en éste se conjugan e integran a los otros elementos, y expresa bajo su articulación el tipo de modelo inducido por su sistema de planeación, así como el grado de sencillez o sofisticación lograda para efectuar los procesos de toma de decisiones. Las decisiones son caracterizadas por juicios de hecho y de valor, de naturaleza administrativa, económica, social o política y cuya composición difícilmente se conjuga equilibradamente en sus instrumentos, dadas las condiciones de incertidumbre y multiplicidad de intereses involucrados.

Tratando de inducir al debate algunos conceptos metodológicos señalados arriba y partiendo desde la perspectiva de los modelos de decisión, en este ensayo se abordan algunas preocupaciones sobre el diseño del proceso de planeación que tienen que ver con las diversas formas en que históricamente se ha propuesto la relación de tres dinámicas en el proceso: planeación, presupuestación y evaluación. Con frecuencia, cada una de estas dinámicas del proceso se han originado y transformado de manera individual, produciendo sus propios argumentos de investigación y práctica. Sin embargo, en algunos momentos se ha buscado su integración tanto estructural como operativa, así como la forma más adecuada de realizar dicho proceso.

El diseño del proceso de planeación ha sido fuente de discusión bajo diferentes perspectivas, que en buena medida, convergen sobre el modelo de planeación que lo sustenta y de las formas y mecanismos instrumentales dispuestos para su funcionamiento. En particular, la relación del modelo de planeación y el tipo de sistema presupuestal utilizado para su proceso, es central y atiende a uno de los problemas metodológicos más relevantes en la configuración de un sistema de planeación.

La aplicación, tanto de los modelos de decisión para la planeación, así como de los sistemas presupuestales, se ha transformado en diferentes países desde las primeras décadas del siglo veinte, bajo una serie de reformas que han determinado a su vez, el dominio de la evaluación. Por ello, la evaluación, sus criterios y sus técnicas bajo este contexto, han sido caracterizados para diferentes fines, pero



Alejandro Zarur

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la literatura anglosajona las posiciones sobre los planteamientos metodológicos se presentan en su inicio a partir de la discusión de la dicotomía entre los modelos racional e incremental por los estudiosos de la teoría de planeación. Posteriormente los temas de atención se abren tocando aspectos del proceso de planeación, organización e instrumentos para la planeación regional y urbana. Aun cuando la atención tuvo su mayor auge durante los 60 y 70, su estudio ha continuado hasta nuestros días tomando matices como las que se derivan de las sugerencias de la planeación comunicativa o el racionalismo crítico entre algunos de ellos.

en gran medida, sujetos a las transformaciones de los modelos de decisión de la planeación y de los sistemas presupuestales aplicados. Dichas transformaciones se han distinguido bajo las siguientes etapas: i) procesos heterogéneos y rudimentarios de presupuestación en el ámbito municipal o local; ii) aplicación de principios de universalidad y centralización federal y configuración de presupuestos por conceptos de costos en línea para su justificación y valoración legislativa; iii) presupuestación central del desempeño, orientado por la presentación de los insumos y sus costos y criterios de eficiencia con fines de organización y medición de la contribución y distribución de los recursos; iv) presupuestación programática, originando el concepto de programa, objetivos, insumos y resultados operativos y, en particular, el uso de la técnica del sistema de planeación, programación y presupuestación y sus derivaciones, la cual busca por primera vez, articular racionalmente las perspectivas administrativas y económicas de decisión y la aplicación de criterios de efectividad; v) diversificación central, estatal o municipal de sistemas de planeación y presupuestación bajo criterios que entre otros aspectos buscan: la jerarquización y racionalización de las decisiones, el control o monitoreo de las contribuciones a objetivos institucionales o, la aplicación de la funcionalidad de los costos y, vi) nueva gestión pública y reconocimiento evaluativo de los logros.

El interés de este trabajo radica en estudiar algunos de esos cambios y su manifestación en los tres tipos de dinámicas, atendiendo principalmente a la relación existente entre ellas. Para ello, los modelos de decisión y los sistemas presupuestales se estudian bajo la perspectiva de la teoría de planeación y en torno al proceso de planeación. Se considera que su comprensión está ligada con los cambios de paradigmas adoptados

a lo largo del tiempo en la planeación (Abdul Khakee, 1998). En buena medida las dinámicas comparten en este sentido, aspectos comunes sujetos al modelo predominante en cada etapa, que a su vez, distingue las variantes de los propios modelos de decisión predominante. De ahí que se considere clave para su estudio, una perspectiva histórica que facilite revisar las experiencias de cada etapa, así como las razones que justificaron el uso y reemplazo de los instrumentos utilizados. De igual modo, con ello será posible distinguir los problemas fundamentales (estructurales y eventuales) de cada generación de técnicas y en especial qué tipo de respuestas surge para ellos, en los planeamientos del presente.

De esta manera, en el presente trabajo se contempla en primer lugar, la definición de la evaluación y su vinculación con el proceso de planeación. En segundo, se ampliará dicha relación considerando como marco para el estudio, la evolución generacional de los sistemas presupuestales, dado que su fundamentación es vital para el proceso, y definitiva para delimitar su relación con el de evaluación. Por último, se señalarán algunas conclusiones, sobre todo tomando como referencia la evolución y formas en que se ha manifestado institucionalmente esta relación en México, en los ámbitos federal y estatal.

## 2. El proceso de toma de decisión como proceso de planeación

Tradicionalmente el estudio del proceso de decisión se ha presentado inicialmente bajo el esquema de decisión individual, en el que una persona toma decisiones —llamado primer esquema de Allison.<sup>3</sup> Las decisiones son objeto de valoración y elección individual y, en cierto modo, el factor más relevante para determinar su

<sup>3</sup> Allison propone tres esquemas: el individual, el orgánico y el de política gubernamental (Henry Mintzberg y Jan Jorgensen, 1995)

comportamiento. Para fines de este trabajo podemos utilizar la palabra sistema en lugar de individuo, dado que se puede prestar para representar una cierta estructura decisional aunada a los agentes de decisión (activos: tomador y elaborador de la decisión, y pasivo: receptor de la decisión) llámese a éstos, de manera individual o colectiva.<sup>4</sup>

La consideración individual implica con frecuencia una significación reducida de la dimensión política en las decisiones, cuestión que en el ámbito de lo colectivo se expresa y manifiesta de manera relevante. En la práctica, no es posible que esta dimensión se ignore y por ello, en caso de ocurrir, se determina muchas veces el éxito o fracaso de un ejercicio de planeación. Las circunstancias en las que se genera el dominio de un modelo, tiene que ver además con otros aspectos fundamentales de la decisión que se superponen a las consideraciones de hecho o de valor<sup>5</sup>, y que envuelven a las acciones implicadas, entre las cuales podríamos contemplar: las emocionales, intuitivas o imaginarias. Todas ellas difíciles de materializar en el modelo individual racional.

La concepción más simple utilizada originalmente por el modelo de decisión racional, establece que un individuo puede comprender y asegurarse una situación más conveniente, dado que tiene la capacidad de decidir considerando para ello la elección óptima de entre varias alternativas de elección, de las cuales para su selección, reconoce sus consecuencias. En su análisis utiliza una perspectiva económica racional que supone al individuo y su decisión utilitaria, además está orientado hacia la prescripción, con lo cual se distingue por buscar las implicaciones futuras probables que proyectan el fenómeno que enfrenta, considerando las limitaciones supuestas respectivas. Esta visión trata de

comprender el estudio de los individuos (y sus actividades), es decir, considera el comportamiento del conjunto de ellos o del todo, como producto de la suma de sus partes o comportamientos individuales. Por otra parte, se limita al estudio del conocimiento del objeto, de hechos más que de valores. Su acción reflejada en las organizaciones al considerar el control y la estructura, es más bien centralizada, es decir, determinada por la jerarquía de distribución del poder de arriba hacia abajo, mientras la concepción de planeación y de su proceso con la que se asocia obedece al modelo racional comprensivo y a procesos de planeación normativa.

Sin embargo, sus críticos como Charles Lindblom (1959) o David Braybrook (1966), argumentan que el interés no está solamente en la posibilidad de establecer las consecuencias de las decisiones, sino además, en reconocer que el individuo está limitado para realizar un análisis comparativo con la adecuada profundidad. Si la consideración del placer o conveniencia determinara un tipo de decisión, habría que replantear qué sucede cuando además, dicha condición está afectada por un factor de disponibilidad, que puede entenderse como: la falta equitativa de acceso a recursos y manejo de información, la falta de soberanía para ejercer la decisión, o la incapacidad de establecer un mecanismo de acción, ya que ésta se sujeta a las condicionantes impuestas por un metacontrol. En nuestro tiempo, muchos de los pasajes o experiencias de la vida están determinados por estos mecanismos de inducción de decisiones (incentivos y represivos) a los cuales les denominaremos inductivos por externalidades. Estos mecanismos por lo



Alejandro Zarur

<sup>4</sup> La diferencia ente estos dos niveles, no deja de ser significativa en la práctica y establece un espacio de debilidad para las interpretaciones individualistas, como ha sido abordado profundamente por diversos autores que se han centrado en la distinción del "yo" y del "nosotros" o de la decisión individual racional económica u homo economicus, y la decisión colectiva -modelo deontológico o el de elección social (Amitai Etzioni, 1988, Amartya Sen, 1991).

<sup>5</sup> Las primeras determinadas por condiciones de interpretación fáctica, mientras que las segundas exigen una interpretación subjetiva, donde el sujeto frecuentemente está involucrado con el juicio de valor. Ver por ejemplo la distinción entre estos dos conceptos en el artículo de Richard Klosterman, "Fact and Value in Planning", APA Journal. EUA, Spring 1983.



Alejandro Zarur



regular tampoco son contemplados para la estructura decisional racional.

De igual modo, otros aspectos faltantes, que Amitai Etzioni (1988) emplea para definir un modelo alternativo de decisión<sup>6</sup> son la moral y la ética que permean a la decisión. Las decisiones utilitarias y optimizables por el criterio de Pareto, base para sustentar las técnicas racionales de evaluación en el proceso de planeación, han enfrentado serias dificultades para poner en práctica el concepto agregado de bienestar, contemplando precisamente, la dimensión humana consensuada no eficiente - a la que también se refiere Habermas (1984) bajo su propuesta de acción comunicativa, y cuya valoración es indispensable en el estudio de los cambios de bienestar entre diferentes grupos de interés ligados por una decisión. Por ello, no es posible concebir lo anterior, sin que esto implique también un fundamento basado en la armonización de los componentes de la decisión bajo una moral o ética irreductible y dependiente del accionar del propio individuo.

El auge del modelo de decisión individual racional junto con la aplicación del método científico y la teoría de sistemas, tuvo lugar en la década de 1960 y parte de la de 1970; los tres influyeron de manera significativa en la creación de técnicas de formulación y toma de decisiones públicas, como se describe más adelante. Sin embargo, problemas de consistencia interna y el reto de otras corrientes de decisión tanto al modelo teórico racional como al conocimiento de base científica<sup>7</sup>, reducen el margen de acción de este paradigma y producen su consecuente readaptación, la cual surge bajo la forma del racionalismo limitado del propio Simon (1984), encauzándose más tarde, por ejemplo, en las doctrinas de planeación espacial en

varias direcciones. La primera, toma como referente argumentos tales como los del modelo deontológico y que corresponden a esquemas basados en decisiones colectivas, fundamentadas en la moralidad y con una fuerte orientación hacia el empoderamiento y participación de la sociedad (John Friedmann (1992). Entre algunos de los planteamientos en este sentido, se encuentra el de la planeación de defensa de causas (advocacy planning), el de la planeación como empresa comunicativa, llamada posteriormente democrática inclusiva (Patsy Healy, 1985; 1998) o el del realismo crítico (R. Banai, 1995). La segunda, mediante esquemas orientados a la solución de problemas, basada en decisiones fundamentales de interacción entre agencia de planeación y grupos de la comunidad, considerando a dichas decisiones en términos de un proceso de aprendizaje continuo o en la cooptación de los actores u organizaciones líderes de la comunidad en el proceso de planeación. Entre las propuestas de este tipo destacan: el modelo de planeación transactiva de John Friedmann (1974), el de planeación estratégica pública (John Bryson y William Roering, 1987), o el de planeación adaptativa con un enfoque evolucionario.

En ambas direcciones se incorpora la participación de la sociedad, sin embargo, su diferencia radica en que en la primera, la sociedad organizada determina las acciones a ser encausadas o consensuadas por la intervención de la planeación en acuerdo colectivo, mientras que en la segunda, la participación queda supeditada a la decisión final de la acción planeada. De igual manera, en ambas se contempla con más realismo la dimensión política reconociendo que en el proceso de decisiones la planeación en última instancia queda determinada por ella.

De manera complementaria, se puede

<sup>6</sup> Amitai Etzioni fue el que propuso el modelo de reconocimiento mixto y más recientemente sugiere de manera brillante el paradigma ético deontológico Yo y Nosotros o «The Deontological I&We Paradigm»; ver, Amitai Etzioni, *The Moral Dimension*. Free Press, 1988.

<sup>7</sup> Propuestos, por ejemplo, en las ideas del incrementalismo por Charles Lindblom (1959) y David Braybrooke (1966) y sus derivaciones como el análisis de política (Aaron Wildavsky, 1979).



señalar una tercera dirección que queda definida como la acción emergente no derivada de la planeación y que se asocia con el incrementalismo. Algunos de sus seguidores, tales como los ligados con el análisis de política pública en la década de los 80, proponen que las decisiones en este caso, se toman completamente en la pluralidad democrática bajo el correspondiente ajuste de la multiplicidad de intereses que se desenvuelve en forma contingente y de corto plazo bajo los mecanismos institucionales que actúan periódicamente y con un peso significativo por la influencia de la dimensión política.

El recuento de estas direcciones no podría dejar de lado actualmente el efecto del postmodernismo o del postestructuralismo. Estos, desde la perspectiva epistemológica en las ciencias sociales han abierto una puerta que relaciona estas direcciones mediante esquemas híbridos que recogen y combinan planteamientos de las tres orientaciones, estableciendo por ejemplo, la posibilidad de intercambiar discursos sin prevalecer uno en especial, o de integrar formas de conocimiento diferentes, como las basadas en el método científico, en el social u otras. No obstante la presencia de un período de dualidades<sup>8</sup>, la distancia ideológica se reduce cada vez más con manifestaciones que cambian el papel tradicional de la decisión pública: empresariado urbano, asociaciones públicas y privadas, políticas de desregulación para servicios públicos, o la atención en sociedades proactivas, entre otras.

Lo anterior nos lleva a concluir que en el presente estamos expuestos a una gran cantidad de consideraciones para definir y deslindar el dominio del campo de la decisión como proceso y sujeto a un determinado modelo de planeación. El paradigma que resuelva en el futuro este dilema, tendrá que responder con un modelo decisional que permita su

articulación racional, emocional, intuitiva e imaginaria bajo un precepto de moral y ético, que no limite la soberanía o sea debilitado por un sistema metambiental, que a su vez permita su construcción y funcionamiento con la participación continua de los principales actores sociales. La elaboración de la decisión individual o colectiva, podría distinguir estos elementos y, sobre todo, coordinarlos bajo una condición justa y de respeto a los estados que su acción compense.

Sin embargo, el hecho de hacer intervenir estos nuevos elementos nos lleva a consideraciones no euclidianas que rebasarían por mucho nuestra capacidad actual de simulación y de análisis (Friedmann, 1994). ¿Será posible llegar a esta precisión con el impacto de las trayectorias emergentes de innovación tecnológica de la sociedad de información? La concepción de la discontinuidad espacial a la que por mucho tiempo estuvimos acostumbrados y que es reemplazada cada vez más por un proceso de comprensión espacio-temporal, implicará a su vez para las decisiones públicas, la existencia y cercanía más remota de variables de tipo metanivel para el proceso de planeación y de los diferentes mecanismos que utilicen, por ejemplo, las redes públicas de información. Esta circunstancia se traduce no solamente en cuestionamientos de estados de soberanía, autodeterminación y auto voluntad para la toma de decisiones individuales, sino también en el hecho de adicionar una nueva dimensión que modificará nuestra concepción acerca de ellas.

### 3. La evaluación como proceso

El término de evaluación ha sido utilizado indistintamente para explicar determinados tipos de actividades de la preparación, toma de decisiones y valoración de sus

<sup>8</sup> Por ejemplo, entre éstas se pueden señalar: global - local, privado - público, mercado - regulación, eficiencia - equidad, espacio - tiempo, modernidad - postmodernidad, centro - periferia, prosperidad del lugar - prosperidad de la gente., agencia humana - estructura. Peter, refiriéndose a Sayer, afirma que el dualismo es poderoso porque puede polarizar un número de campos genéricos de conceptos, especialmente cuando éstos están ubicados en paralelo, por lo que se pueden reforzar mutuamente. Afirma además, que el dualismo está implícito en el discurso geográfico y aunque sus semejanzas y contrastes son seductoras, también son peligrosas.

consecuencias. Así, las posiciones tienen que ver, desde el acto de analizar el mejor camino para la toma de una decisión, hasta semejarlo completamente con el mismo proceso de decisión. El término se presenta en el manejo de políticas independientemente si éstas tienen un enfoque económico, social, administrativo o territorial. En muchos casos, se menciona que la evaluación es la herramienta principal para formular y aplicar una política, ya que con la evaluación es posible realizar su análisis contemplando el efecto y justificación de las acciones involucradas para que ésta se realice en la práctica, o por otro lado, estudie su impacto una vez ejecutada. Frecuentemente se adopta también a la evaluación como una etapa del proceso de decisión en que se valoran los logros alcanzados a fin de retroalimentar el proceso de decisión posterior. Por ello, una primera distinción obedece a considerarla como proceso paralelo o como etapa de la decisión. En este trabajo se argumenta a favor de la primera posición.

Otros autores consideran la evaluación como uno de los aspectos centrales de interés en el análisis de política, precisamente para enfatizar la necesidad de estudiar con profundidad la forma cómo se originan, formulan y aplican las políticas públicas. En este sentido,

*“...la evaluación forma parte del propio análisis de política, dado que implica un proceso de encontrar las soluciones más adecuadas para los problemas a los que responde una política, o también para explicar lo que estuvo mal al haberla aplicado, a fin de corregir y modificar el curso de sus nuevas acciones”.*

Sin embargo, esto no impide contemplar la dificultad que para sus proponentes ha

presentado definir el análisis de política. Por ejemplo, Wildawsky (1979), al enfatizar los problemas para su precisión, argumenta que dicho análisis tiene entre sus características la de ser: descriptivo, prescriptivo, selectivo, objetivo, argumentativo y retrospectivo, pero también al mismo tiempo, prospectivo, subjetivo, creativo y formativo. Wildawsky afirmó que algunas de estas características se contraponen entre sí en la realidad, por lo que no existe una sola definición de análisis de política. Su definición para él, depende del enfoque, disciplina o de las expectativas que de ella se tengan.

Otros autores han utilizado el análisis de sistemas como base para la definición del análisis de política. Yehezkel Dror (1976) en uno de los ensayos clásicos más interesantes al respecto, considera que el enfoque de sistemas es de gran utilidad, al grado de utilizarlo como una versión de análisis de política. Dror considera que entre las características de éste se encuentran las de: concebir a éste sobre todo en términos de ciencias sociales; centrarse en el análisis cualitativo y la innovación de nuevas alternativas; considerar para su estudio una perspectiva multidisciplinaria, integral y heurística; tener un marco y acento institucional como referencia básica; y, ser una actividad con orientación científica con un cuerpo importante de métodos y técnicas de análisis.

Por otro lado, Hugh Hecló (1979) para concebir el análisis de política, parte de la definición de política, considerando a ésta como un curso de acción que se establece para alcanzar un determinado objetivo o intención. En este sentido, considera al análisis como una arena de decisiones en las que es necesario efectuar una selección de alternativas. Además, considera que el desenvolvimiento del análisis de política tuvo en principio tres direcciones principales: i) la que se generó por el uso

de los análisis comparativos entre políticas, con un enfoque más pragmático; ii) la que se derivó desde el estudio del proceso para formular la decisión, sobre todo con base en el modelo racional de decisión; y, iii) la que comprendió los insumos de otras disciplinas que también se han ocupado de la elaboración de políticas. Todas estas definiciones han tenido como común denominador responder a la pregunta: ¿cómo los gobiernos hacen lo que están realizando?, que en términos generales se relaciona con el proceso de decisión y, en consecuencia, con el de evaluación.

El proceso de tomar acciones con base en la experiencia y las alternativas que se presentan para su desarrollo en el ambiente, se lleva a cabo mediante la evaluación. El proceso de decisión se origina bajo una situación particular que experimenta el sistema de decisión: una necesidad no completa o sobre satisfecha, es decir, un problema. Para dicha decisión, es necesario delimitar y categorizar los niveles, elementos y tamaño del problema. De la buena percepción de éste, se obtendrá una respuesta más adecuada para cubrir la necesidad que origina el problema. Para explicar el proceso de decisión, Herbert Simon a mediados de los 40 en su libro *El Comportamiento Administrativo* (1947), como se mencionó anteriormente, propuso el modelo racional para las organizaciones, sobre la base del comportamiento humano. Su modelo fue base y paradigma para el desarrollo de un buen número de ideas y principios en las siguientes décadas, no sólo en las disciplinas administrativas, sino también de las económicas, sociales y culturales. El modelo fue visto como una fase evolutiva para las organizaciones, ya que con su aplicación era de esperar la superación de los comportamientos emocionales e intuitivos, considerados en cierto modo como más rudimentarios. El modelo racional indica los siguientes pasos (Carley, 1980):

1. Aparece una circunstancia o un problema que requiere identificar acciones de respuesta. Dichas acciones se establecen en función de objetivos, metas y valores.
2. Se determinan todos los posibles caminos o alternativas para resolver el problema; es decir, la forma en que se cumple con los objetivos y metas. Las alternativas dan lugar a una estrategia y cursos de acciones de cada alternativa.
3. Se detallan y exploran las consecuencias que deberían de aparecer como consecuencia de seguir dichos cursos de acción de cada alternativa.
4. Se comparan las consecuencias de cada uno en función de los objetivos y metas identificadas arriba.
5. Finalmente, se selecciona el curso de acción más adecuado para ser ejecutado y responder así, al problema.

El modelo de decisión racional obedece a una situación ideal de un hombre en su manera de actuar, ya que asume que éste cuenta con toda la información y capacidad para comprender todos y cada uno de los caminos alternativos, estudiando sus consecuencias, que a su vez le permite compararlos. Las implicaciones del uso del modelo racional puesto en práctica se ha criticado en al menos bajo dos razones principales, de acuerdo con los señalamientos de Charles Lindblom (1966):

- No es posible en la práctica estudiar con el detalle requerido todos los cursos de acción y sus consecuencias; lo que es posible, es discriminar y seleccionar aquellos más relevantes. Por esta razón, se dice que el modelo no pudo ser completamente comprensivo sino parcial o incremental.
- No es posible establecer una función de bienestar social única, dado que

existe una serie de intereses opuestos que al tomarse un determinado curso de acción pueden ser beneficiados o afectados. Lo anterior hace difícil la comparación de alternativas y la necesidad de establecer criterios de asignación imperfectos.

Además, bajo el análisis de política surgen otros argumentos en su contra, considerando que su aplicación en las organizaciones y su operación instrumental bajo técnicas racionales, implica un proceso que no empata frecuentemente con las formas de conducción real de las organizaciones. Su posición, en cierto modo, critica aquellos modelos que implican la acción reflexiva o cognoscitiva bajo una preparación teleológica de objetivos y medios, que no confronta la dimensión social y política que Wildawsky (1979) denomina como acción social. La visión económica que subyace en gran medida en la elección utilitaria, tiene que confrontar procesos en que se involucran intereses encontrados en la mayoría de las ocasiones, y que en el ámbito de las decisiones públicas finalmente se resuelve en la pluralidad de los procesos legislativos. La fundamentación que para ello puede ofrecer el análisis de política, es sustancial para entender los mecanismos utilizados en la confluencia de intereses, así como para generar información que apoye su análisis profundo. En este sentido, la evaluación como análisis de política juega un papel fundamental en el proceso de decisión, no obstante que confronta el diseño y argumentos de los instrumentos tradicionales de planeación.

El proceso de decisión en general bajo la perspectiva racional, se establece en forma particular por cada decisor, de acuerdo con sus juicios de valor, evidencias y preferencias particulares. Con frecuencia, dicho proceso no ofrece la posibilidad de enfrentar el problema considerando toda su complejidad, sin embargo, la lógica racional ayuda a percibir los juicios más relevantes

tomando en cuenta tres elementos para la decisión: objetivos, recursos o medios y limitaciones. Es aquí en donde las técnicas de evaluación entran en juego bajo esta perspectiva, por lo que el concepto de evaluación, en términos generales, se define como un proceso paralelo que acompaña y auxilia al propio proceso de decisión.

En el contexto racional la evaluación mediante sus técnicas permite distinguir y valorar diferentes alternativas para precisar el camino más adecuado. La vinculación entre ambos procesos es tan fuerte, que muchas veces no es posible separarlos entre sí.<sup>9</sup> Esto significa lo siguiente: si entendemos el proceso racional de decisión considerando la toma de ésta en la relación que se establece entre un individuo (o una organización) y su ambiente (medio externo), bajo una determinada situación (o problema), el individuo, en primer lugar, percibe los efectos que recibe de su ambiente; en segundo lugar, los asimila a través de un acto conciente; y por último, reacciona para tener una respuesta o un efecto voluntario sobre dicho ambiente. Dicho proceso de acción, conocimiento y reacción (ACR) -en la forma delineada por John Friedmann como «planeación transactiva»-, si se efectúa en forma racional, el individuo es capaz de establecer diferentes cursos, así como sopesar sus consecuencias, como lo afirmamos arriba.

La evaluación concebida así, toma gran parte en este proceso. Primero, cuando decide cual de las opciones de reacción es la mejor, en este caso, se efectúa una evaluación que precede a la decisión. Segundo, cuando verifica que la reacción esté dando el resultado deseado, la evaluación se realiza durante la acción. Finalmente, cuando estudia el efecto que la reacción tuvo en el medio ambiente y si este logró determinar las condiciones perseguidas. De acuerdo con esto, la evaluación gira en torno a la decisión; se

<sup>9</sup> Litchfield, Kettle y Withbread confirman esta posición en su libro: *Evaluation in the Planning Process*, Pergamon Press, 1975.



recurre a ella en el momento que es necesario recapacitar acerca de la acción y el ambiente, es decir, mediante la relación que permite al individuo adaptarse a los efectos de dicho ambiente. Se compone de un proceso que tiene tres momentos importantes: el ex-ante, antes de la decisión; el recurrente, durante la decisión y el ex-post, después de tomar la decisión. Si consideramos el proceso de decisión racional, como un proceso de planeación, entonces el proceso de evaluación tendría las siguientes características:



Alejandro Zauri

1. Evaluación Ex-ante: Cubre las etapas de formulación y programación-presupuestación y tiene como finalidad: calificar la formulación de objetivos y metas; analizar alternativas para los diferentes niveles de las políticas globales, sectoriales, regionales o especiales, estudiando su viabilidad en términos de costos y beneficios, efectividad o eficiencia.
  2. Evaluación Recurrente: Cubre la etapa de implementación o ejecución de las acciones y sirve para llevar el control con base en el seguimiento o monitoreo de las mismas.
  3. Evaluación Ex-post: Cubre la etapa de operación o de resultados y se utiliza para verificar que las metas de producción o servicios contempladas estén realizándose. Además, es útil para realimentar el proceso de planeación al establecer estadísticas o indicadores sobre las experiencias obtenidas. Por último, permite estudiar los impactos generados, tanto directos como indirectos de mediano o largo plazo.
- a) Pro-activo: al servir de apoyo fundamental para elegir entre alternativas, nuevas acciones que conduzcan de la manera más adecuada, efectiva o eficiente para alcanzar los objetivos y metas;
  - b) Correctivo: al proveer de mecanismos para modificar cursos de acción;
  - c) De retroalimentación: al servir de insumo fundamental para aprender y asimilar las experiencias para la formulación de nuevas acciones;
  - d) De cambio: al proveer de información adecuada para la autoevaluación de las organizaciones y producir los cambios de estructura interna necesarios para un mejor funcionamiento o estabilidad;
  - e) Regulatorio: al servir de válvula de auto-regulación para que las organizaciones logren adaptar su comportamiento, tanto a eventos marginales como de efectos estructurales.

En la práctica es difícil delimitar los ámbitos propios del proceso de decisión y el de evaluación. Lo anterior se complica más cuando se consideran las facetas de la toma de decisión que involucran, de acuerdo a su naturaleza, la participación de los elementos que orgánicamente la constituyen. La flexibilidad de respuesta es un factor determinante para lograr el efecto requerido sobre el ambiente. Sin embargo,

La evaluación, entonces, desempeña varios papeles para el proceso de decisión:

- a) Pro-activo: al servir de apoyo fundamental para elegir entre

para ello cada decisión ocupa un sinnúmero de recursos y mecanismos, cuya profundidad y orientación de acción se encuentra íntimamente ligada al tipo de efecto que emerge de su ambiente. Además, mantiene intenciones y obedece a necesidades que corresponden a un periodo de más largo tiempo que se relacionan con un comportamiento de motivos estructurales. Por ello, las decisiones de corto plazo bajo este contexto, no solamente se forman por una respuesta que responda a los efectos momentáneos, sino que llevan una carga de intenciones de más largo plazo.

La evaluación en estos términos, también debe contemplar un contexto más amplio en la precisión, dimensionamiento y realización de las reacciones: debe contar con información que le permita no solamente efectuar un análisis de la circunstancia emergente, sino simular estratégicamente lo que acontece en su ambiente. A partir de dicha simulación, podrá valorar bajo los juicios esenciales, las reacciones que obedezcan tanto a la respuesta circunstancial como intencional o de estructura. Lo anterior exige una evaluación más profunda, que actúa bajo un contexto y horizonte más amplio. Henry Mintzberg (1995) distingue ambos estados desde una perspectiva estratégica, nombrando al primer caso como de estrategia emergente, y al segundo como de estrategia racional. Considera que nunca es fácil discriminar las acciones de respuesta en la práctica, por lo que el comportamiento decisional procede bajo una posición intermedia entre ambos tipos de estrategia.

Un aspecto esencial inmerso en una estrategia es el valor. El valor es uno de los temas más controvertidos en la evaluación dado que el efecto de la reacción de una organización tiene impactos variados para diversos grupos de la sociedad y la imposibilidad de medir muchos de ellos que son indirectos. La medición de las bondades

de una acción ha sido un tema abordado desde hace mucho tiempo al buscar precisar el significado de la utilidad. John S. Mills, por ejemplo, propuso la idea de considerar a ésta como aquella que bajo una acción producía el mayor placer al mayor número de gentes. Jeremías Bentham extiende esta idea considerando no sólo el aspecto del placer sino también el de pena, considerando que existen dos grandes soberanos que determinan el efecto de la utilidad: uno positivo, el placer y otro negativo, la pena. Más tarde, tomando en cuenta estos principios, Wilfredo Pareto estableció un criterio, que ha sido considerado como una de las plataformas básicas para las técnicas modernas de evaluación. Este considera que una acción es adecuada siempre y cuando mejore la posición de un individuo o grupo de la sociedad, pero al mismo tiempo no empeore las condiciones de otros o del resto de ellos. En la práctica el criterio de optimalidad de Pareto, con frecuencia puede implicar que las acciones presenten efectos colaterales negativos que son difíciles de evitar. Considerando esta situación John Hicks y Lord Kaldor en la década de 1930, propusieron una adecuación al criterio de Pareto, considerando como esencia el principio de compensación potencial. En este se toma en cuenta la posibilidad de que exista un efecto negativo derivado de una acción que es asumido y compensado por aquellos que son beneficiados.

Estas ideas se han desarrollado posteriormente en el debate sobre la posibilidad de alcanzar un estado o función de bienestar que pondere o sume los intereses de bienestar individuales. Su punto de referencia esencial ha implicado la dicotomía entre las posiciones individuales y colectivas de utilidad. Por un lado, se afirma que un individuo actuando de forma racional trata de maximizar su beneficio o minimizar sus costos, obteniendo así la mayor utilidad o bienestar individual. Sin

embargo, al considerar la utilidad colectiva, la actuación de los diferentes comportamientos individuales no siempre conlleva a una función que maximice el bienestar colectivo. Kenneth Arrow confirma esto en su principio de la imposibilidad, en el cual argumenta que en principio deberían existir reglas o normas colectivas o sociales generales que ordenen la actuación o comportamiento de los intereses individuales y que así se conduzca a dicha función. Sin embargo, esto en la práctica no es posible y entonces la manera de orientarse hacia dicha función es mediante el consenso a ajuste mutuo de los diferentes intereses afectados por una decisión.

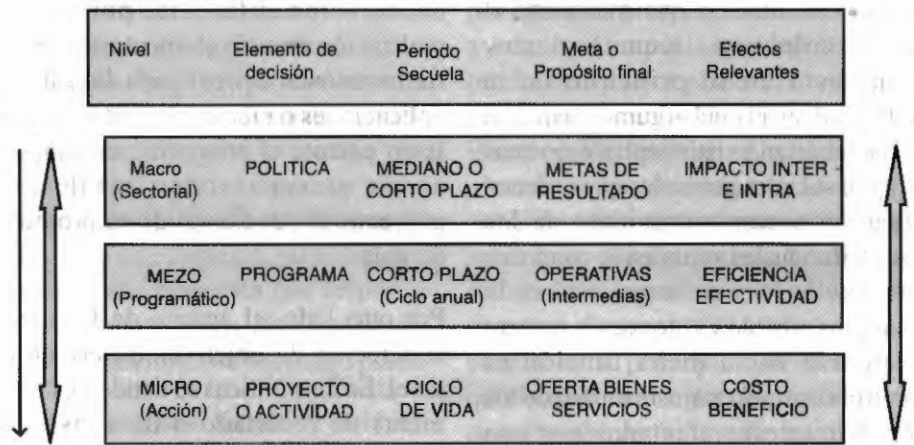
El debate también se ha enfocado en relación con las externalidades o aquellos efectos que son recibidos por terceros que no se encuentran directamente involucrados por las acciones, pero sin embargo, tienen que pagar sus costos o recibir sus beneficios en forma involuntaria. Las externalidades han sido consideradas como distorsiones propias del mercado, que muchas veces el mercado mismo no puede regular sus efectos negativos, por lo que se asume necesaria la intervención gubernamental para provocar el equilibrio. Una de las tareas importantes de la evaluación, sobre todo en el nivel micro se encuentra precisamente en proponer o estudiar la medición de tales externalidades lo que extiende el alcance del análisis financiero al de su rentabilidad social.

En los niveles macro, mezo y micro de una política se aplican las tres etapas del proceso de evaluación: ex-ante, recurrente y ex-post, diferenciándose entre éstos el tipo de análisis utilizado para cada nivel de política. La toma de decisiones en el nivel superior se conforma de las del nivel inferior, por lo que a medida que se trabaja en un nivel superior, las decisiones son más complejas, agregadas, imprecisas, amplias

y de mayor cobertura. La temporalidad en que el análisis de cada elemento se desenvuelve responde a periodos o ciclos de duración diferente, por lo que la realización de cada elemento se efectúa en forma autónoma pero ligada, la política con aplicaciones o efectos de corto, mediano y largo plazos; el programa, en función de ciclos presupuestales anuales; y, el proyecto, dependiendo de su propio ciclo de vida.

Por otro lado, el ámbito de las metas o concreción de objetivos difiere en cada nivel. En las políticas se tiende a establecer metas de resultado o de consecución sectorial; en los programas las metas son de naturaleza operativa e intermedia para lograr las metas de resultado; y por último, las metas de oferta o de producción de bienes o de prestación de servicios corresponden específicamente al nivel de proyecto o actividad. La interrelación y causalidad entre los niveles ha sido un aspecto central al considerar la estructura y elementos programáticos tanto de las técnicas de planeación como de presupuestación. Frecuentemente a cada nivel corresponde una categoría programática específica y criterios de medición de efectos con fines de evaluación, como se muestra en la figura. Los diferentes niveles y criterios de evaluación, han sido aspectos centrales para la concepción de los sistemas presupuestales. La manera en que cada uno ha tenido preponderancia puede reconocerse en el estudio de sus reformas. Cada una de ellas, origina una serie de técnicas y criterios específicos tanto de programación presupuestal como de evaluación, como se presenta a continuación.

Niveles y elementos programáticos para su evaluación



#### 4. Proceso de Presupuestación

La programación-presupuestación tiene un papel relevante en un proceso de decisión, ya sea que éste se efectúe mediante un proceso de planeación formal o uno informal. En esta etapa se estudian y seleccionan las mejores alternativas de acciones presupuestales de acuerdo con las condiciones de política económica, regional o local y a los recursos que se tengan disponibles para su realización. En esta etapa, se aplican las técnicas racionales de la evaluación ex ante, que tienen por finalidad asignar recursos y establecer cómo se distribuyen espacial y temporalmente, según los ciclos presupuestales que se contemplen. La etapa de programación-presupuestación parte de la elaboración de planes. Aun cuando en teoría lo más recomendable es que la programación y la presupuestación se integren en un sólo proceso, en muchos casos en la práctica funcionan como dos fases separadas, por lo que es necesario adoptar mecanismos para que se vinculen en forma consistente los planteamientos de cada fase. De esa manera,

el instrumento resultante contempla tanto los requerimientos de la planeación como los de la presupuestación, estos últimos, dominados principalmente por necesidades de corto plazo o de naturaleza incremental (presupuesto del ciclo anterior o compromisos ya establecidos).

La manera de desarrollar este proceso varía según el nivel gubernamental (federal, estatal y municipal o regional). En México, su evolución y forma de aplicación ha variado, sobre todo en las últimas dos décadas. El eje sobre el cual se ha apoyado y orientado metodológicamente ha sido la técnica de presupuesto por programas. Esta se aplica inicialmente en el nivel federal para una parte de la administración pública central y paraestatal. Más tarde, en forma gradual se ha ampliado a cubrir la mayor parte de entidades, organismos e instituciones de este nivel, así como a algunos de los estados y municipios de la República. Para entender dicha técnica es interesante conocer las causas de su origen a lo largo del tiempo.



#### 4.1. Los Sistemas Presupuestales

Como en otros casos las técnicas presupuestales más comunes utilizadas en los diferentes países han sido creadas y experimentadas originalmente en los Estados Unidos de América. Por ello, es importante comentar el desarrollo histórico que han tenido estas técnicas en ese país.

Las primeras experiencias en las décadas de los 20, 30 y 40 para realizar ejercicios presupuestales obedecieron principalmente a necesidades de autorización y presentación de los recursos a ejercer al poder legislativo. En estas décadas se fortaleció la necesidad de realizar un presupuesto federal, en gran medida por la presión de entidades locales que buscaron uniformizar y garantizar sus procesos particulares en forma homogénea bajo la orientación federal y, más tarde, para establecer en qué rubros se estaban disponiendo los recursos. Para ello se utilizó un presupuesto basado en costos por línea de conceptos, tales como recursos humanos, equipos, materiales, etc. En estas décadas destacan dos concepciones acerca del presupuesto. La primera, pretendía la posibilidad de operar en el sector público técnicas utilizadas en la iniciativa privada, que condujeran a una organización y utilización eficiente de los recursos. La segunda, surge a partir de varios intentos de fortalecer y consolidar el manejo del presupuesto, no sólo como instrumento de información para el poder legislativo, sino también como herramienta de organización y estructuración de la propia administración pública.

Más tarde se observó la necesidad de que el presupuesto sirviera como instrumento contable y de administración para el propio gobierno, empezándose a desarrollar el llamado Presupuesto de Desempeño

(Performance Budget) a partir de la Primera Comisión Hoover, a principios de los 50. Ésta hizo hincapié en el uso de programas y en la necesidad de establecer medidas de desempeño utilizando una estructura funcional aún integrada bajo líneas de conceptos de gastos. De acuerdo con Premchand (1984), su integración trataba de responder a dos tipos de preguntas: ¿cuál es la participación de los recursos presupuestados en el crecimiento nacional? y, segundo, ¿de qué manera se distribuyen los recursos utilizados para alcanzar los fines perseguidos? Poco a poco se fueron incorporando las técnicas de administración en la preparación y toma de decisiones y surge el concepto de programa como categoría presupuestal.

Posteriormente, con la Segunda Comisión Hoover, se pretende formalmente integrar las técnicas de administración junto con el análisis de sistemas y la concepción de programas. Al destacar el uso de programas, se enfatizó la elaboración y aplicación de una clasificación presupuestal con base en ellos. Lo anterior para que permitiera efectuar la asignación de los recursos de forma más adecuada, considerando no únicamente la estimación de sus recursos, sino como éstos se traducían en metas operativas, es decir, de las relaciones entre insumos y productos evaluadas bajo criterios de eficiencia. La influencia de sistemas fue notable para considerar relaciones insumo-producto bajo el concepto de caja negra, donde interesa reconocer los efectos al y del sistema y no tanto el proceso interno. De igual modo, ello permitió contemplar la posibilidad de proyectar al futuro la estimación de los recursos presupuestales y los resultados operativos.

Con ello se empieza a utilizar la técnica nombrada como Presupuesto por Programas (Program Budget) casi al terminar la década de los 50. En esos años,

varios países comienzan a utilizar técnicas comprensivas de planeación derivadas principalmente de la teoría keynesiana y del uso de la econometría para el planteamiento de modelos globales y sectoriales, lo cual también influyó para que se considerara la posibilidad de emplear una perspectiva adicional, la de planeación, para la elaboración de presupuestos. Por otra parte, existió inquietud para orientar la precisión de los programas mediante objetivos de política pública y la estimación de metas de resultado (sectorial), que estuvieran relacionados con los resultados operativos de los programas considerando criterios de evaluación de efectividad, es decir, que midieran la contribución a los resultados sectoriales de las acciones presupuestales. De esta manera, se establecía una relación entre la planeación y las categorías presupuestales. Así, los programas podrían servir según el análisis de sistemas para compararse y establecer un orden de importancia para su jerarquía y elección.

*“A principios de la década de los 60s, en el Departamento de Defensa de los EUA con la consultoría de la empresa Rand Corporation, experimentó una nueva modalidad de presupuestación denominada Sistema de Planeación -Programación -Presupuesto (Planning Programming and Budgeting System o PPBS), que en principio se aplicó para ciertos programas de desarrollo de armas y equipos de defensa de alta prioridad”.*

En su propuesta se buscó integrar todos esos elementos considerando la determinación de

objetivos claros, la asignación de recursos en gran escala, la disponibilidad de organizaciones especiales y la producción de productos bien precisos. El éxito de su experiencia fue notable, lo cual indujo a otros departamentos y niveles de gobierno a aplicarlo de manera extensiva.

Su aplicación más tarde en otras funciones de la administración pública, generó mucho debate acerca de las bondades y desventajas de la técnica, muchas a favor pero también en contra. EL PPBS fue un esfuerzo que por primera vez integró en un mismo instrumento tres aspectos importantes:

1. El uso de programas como categoría presupuestal definidos con base en objetivos, insumos y recursos que permitieran organizar y estructurar el presupuesto de manera más universal, ordenada y comparable de los insumos presupuestales y sus costos. La precisión de los programas, además, era un elemento que permitiría a su vez rediseñar las propias organizaciones públicas y establecer el impacto por su contribución a metas sectoriales o funcionales. De esta manera, el ejercicio de planeación y programación se ampliaba para considerar no únicamente la programación de las entidades del sector público.
2. La integración de una visión temporal de más largo plazo que la del tradicional ciclo anual, al considerar una programación plurianual que facilitara concebir una estrategia hacia el futuro.
3. Una forma de fundamentar la justificación de los programas mediante la llamada Memoranda de programas. El eje medular de su formulación sería la técnica de costo beneficio, tanto a nivel micro como agregado de las políticas públicas, la cual fundamentaría a su vez el tipo de evaluación del proceso. Con ello se enfatizaba el uso de la racionalidad para

estudiar alternativas, sus consecuencias y la optimización en la elección de los programas.

También se trataba de establecer las políticas en función de tres perspectivas: la administrativa, la económica y la contable, permitiendo incorporar con ello a la tradicional administrativa las otras dos dimensiones. Los criterios de evaluación de efectividad substituyen en gran medida a los de eficiencia, así como definitivamente se desplaza el costeo por línea de conceptos por el de programas, dando lugar a una mejor sustentación e investigación de la forma en cómo se asignaban los recursos.

La aplicación del PPBS generó una serie de reacciones en contra. Entre sus críticas destaca la que vino del propio análisis de política. Esta se centró primero, al considerar el rescate del análisis de política del proceso del PPBS debido a que, por un lado, dicho sistema no reconocía la necesidad de un análisis profundo de las políticas al proponer los programas presupuestales -sobre todo al emplear la Memoranda de Programas. Segundo, el hecho de que el PPBS se abstraía del proceso político y social, manteniendo una formulación racional, no obstante que la realidad determinaba que gran parte de la asignación presupuestal se decidía de manera incremental, es decir, con base en las estimaciones del año anterior inmediato, y que ello se efectuaba generalmente de manera superficial y bajo consensos y negociación delimitados por la propia dinámica del proceso presupuestal del aparato legislativo (Wildawsky 1969, 1992). En tercer lugar, se consideró que las grandes ventajas que dicho sistema trajo en el Departamento de Defensa de los EU, no necesariamente podrían extenderse a todo tipo de organizaciones, más aún considerando la dificultad de clarificar objetivos.

Además, junto con esas críticas hubo otras de naturaleza operativa, que hacían patente la dificultad de poder integrar en las organizaciones públicas la racionalidad instrumental, considerando las limitaciones de información, recursos, tiempo y personal que comprendiera exactamente que significaba la concepción programática del presupuesto (Robert Millward, 1969; Lewis Verne 1969).

La reforma presupuestal que introdujo el PPBS fue un parteaguas con respecto a las reformas anteriores; con ella se dejó huellas presentes a la fecha, independientemente del sistema presupuestal utilizado. Entre ellas se podrían señalar: la concepción programática, la necesidad de estimación de recursos en ciclos más largos que el ciclo anual, la importancia de combinar criterios de evaluación de eficiencia con los de efectividad, la importancia que tiene la fundamentación y justificación de los recursos solicitados en función de objetivos tanto administrativos como económicos y sociales. Además, con dicho sistema se replantea la presupuestación como un proceso, que de acuerdo con Caiden (1980), brinda: la continuidad que exige la planeación, la capacidad de cambio producto de la evaluación, la flexibilidad para adaptarse a nuevas condiciones económicas, la información para fundamentar la asignación de los recursos y el control para facilitar las acciones de contabilidad y auditoría presupuestal.

La aplicación del PPBS en Estados Unidos tuvo lugar hasta mediados de los 70, cuando las entidades federales y gobiernos estatales o municipales comienzan a emplear otras técnicas de sistemas presupuestales, cuyo origen partía en gran medida de experiencias presupuestales de grandes corporativos y empresas privadas. Sin embargo, su impacto en el caso de otros países continúa a la fecha bajo ciertas

modificaciones. Entre las técnicas adoptadas, las más importantes que se experimentaron en las siguientes décadas destacan: la de Administración por Objetivos (Management by Objectives), el Presupuesto Base Zero (Base Zero Budgeting) y la Planeación Estratégica (Public Strategic Planning).

El Presupuesto Base Zero (PBZ) se originó en el estado de Texas por la compañía Texas Instruments y fue empleado primeramente en Atlanta y posteriormente en el ámbito federal por el Presidente Carter en la segunda mitad de los 70. La idea del Presupuesto Base Zero radicaba en la posibilidad de contar con un instrumento que permitiera jerarquizar las decisiones en varios niveles, a fin de poder revisar el potencial de aprovechamiento de los recursos, a partir de un mínimo de condiciones de operaciones al aumentarse o reducirse su nivel. Mientras que el PPBS permitía la comparación entre programas, el PBZ buscaba mejorar la asignación de los recursos al interior de un programa. Para ello, su diseño contemplaba como célula de asignación las unidades de decisión, que se integraban en paquetes de decisión asociados a algún objetivo de programa. Su empleo respondía de manera importante a las necesidades de modificar, recortar o ampliar el presupuesto de manera accesible. Su aplicación implicaba que cada entidad preparara sus paquetes de decisión en tres niveles de ajuste, para que con la definición de techos financieros se procediera en los niveles superiores de decisión a integrar la presentación final del presupuesto respectivo. Su orientación respondía a necesidades de administración y gestión presupuestal más que de naturaleza económica, como en el caso del PPBS. Su implantación exigía la preparación de gran cantidad de información, lo cual fue una de sus críticas más severas, considerando que frecuentemente predominan las decisiones

incrementales, y que una buena parte del presupuesto en cada ciclo se tenía ya comprometido y solamente se modificaba sobre la base del presupuesto anterior. Por otro lado, la precisión y conformación de los paquetes de decisión se hacía mucho más compleja en el nivel federal o estatal que en el municipal, dado el número de unidades de decisión a considerar y las necesidades de presentación bajo distintos niveles de jerarquización. Ello producía un proceso con mucho desgaste y exigente de información al desarrollarse por los departamentos presupuestales.

El Sistema de Administración por Objetivos por su parte, implicaba delimitar el dominio de lo presupuestal a las tareas de la administración pública, partiendo de objetivos propiamente administrativos. En función de ellos, se establecen los recursos necesarios. Periódicamente, disponiendo de conferencias de evaluación con los miembros de la entidad responsable se procedía a dar el seguimiento de su cumplimiento y la adopción de medidas pertinentes en caso de alejarse de ellas. Este tipo de sistema fue utilizado por la administración del presidente Reagan en los 80.

La planeación estratégica en el caso del proceso presupuestal se ha utilizado preferentemente sobre la asignación del presupuesto de capital. Gerald Miller (1994) propone en este sentido la conducción de una organización pública bajo tres tipos de estrategia: estrategia lineal, estrategia no lineal y oportunismo. La primera caracterizada por la planeación previa a la acción, que en buena medida obedece a un proceso de decisión centralizado y jerarquizado de arriba-abajo, actuando con criterios de optimización y orientado preferentemente por una gestión administrativa. Esta se organiza funcionalmente para la



distribución de los recursos con base en objetivos que puedan ser logrados con el mínimo de costos de sus insumos. Los juicios se caracterizan por ser de tipo racional, considerando el estudio de alternativas y sus consecuencias, y aplicando criterios de eficiencia y medidos en términos del costo beneficio para su elección. Este tipo de estrategia se asocia en gran medida con el PPBS.



Alejandro Zarur

La estrategia no lineal se caracteriza por la capacidad de adaptación de una organización que actúa de manera proactiva, es decir, en un contexto de competencia y de participación en juegos de tipo suma cero (o se gana o se pierde), o suma compartida (se gana y se pierde junto con el rival). En este caso, el proceso se desenvuelve de manera constructiva, es decir, mediante la consumación de las decisiones anteriores se depende para una nueva decisión pero en constante relación con el ambiente que se busca afectar según los fines de la propia organización. Las decisiones obedecen a enfoques en donde las organizaciones y sus decisiones públicas obedecen a esquemas tales como:

- el de Tiebout (1956): selección por pie o elección de localización individual por aquellos lugares que ofrezcan el mejor uso de los impuestos en servicios públicos;
- el de elección pública: los intereses se resuelven en un mercado político en donde los nichos se ganan en función de las acciones públicas realizadas;
- el del diseño de políticas que propone Paul Peterson (1981): se ofrecen políticas de desarrollo, distribución y asignación cuya mejor combinación caracteriza las condiciones de ubicación más atractiva;
- el de competencias de Schneider (1989): en que las ciudades compiten entre sí presentando los menores impuestos y mayores incentivos que las otras.

Por último, la estrategia oportunista que refleja un comportamiento caracterizado por el incrementalismo radical, en donde las decisiones se resuelven de acuerdo a estructuras de poder y dominio que imponen condiciones de supervivencia y selección del más apto. Miller afirma que la presencia de estas tres estrategias en muchos casos no es excluyente y en una organización determina combinaciones de ellas.

En este sentido, la incorporación de la planeación estratégica en los procesos de decisión, ha ampliado la conducción de las organizaciones del ámbito de las estrategias tradicionales o de tipo lineal a las estrategias no lineales y oportunistas. El énfasis de la gestión estratégica implica la capacidad de adaptación flexible en la dinámica presupuestal, sin perder de vista una visión de largo plazo, sobre todo en ambientes de gran incertidumbre. Su planteamiento implica la interacción continua de las organizaciones públicas con las comunidades en que inciden. Por ello, su desenvolvimiento es compartido con ellas buscando que las decisiones incorporen la participación de los líderes individuales u organizaciones de mayor influencia en la orientación de su desarrollo. La posibilidad del reconocimiento histórico, del análisis situacional interno y externo, y la precisión de estrategia, está sujeta a su participación.

Esta determina la transformación y construcción continua del proceso.

En general, la diversificación de sistemas presupuestales a partir del PPBS ha llevado en los últimos años a concebir la posibilidad de combinaciones híbridas de ellas en un proceso de síntesis. Las propuestas incluyen desde intercalar sistemas en un horizonte de tiempo, como sería el uso del Presupuesto Base Zero cada cierto tiempo en la secuencia de alguno de los otros, hasta la refuncionalización de muchos de los elementos conceptuales entre ellos. Por ejemplo, el énfasis en cuanto a la aplicación de indicadores de reconocimiento de logros basados en buena medida en los sistemas de presupuesto de desempeño o de presupuesto por programas señalados anteriormente, pero en un contexto de nueva gerencia pública. En este sentido, es interesante considerar que así como fue planteada la necesidad de vincular las dinámicas de los procesos de planeación y presupuestación en un momento dado, es importante reconsiderar que actualmente para las reformas presupuestales resulta clave fusionar las políticas de administración y de recursos humanos junto con las técnicas de evaluación de logros, a las tareas de formulación e implementación de las políticas públicas. Con ello se integran las dimensiones económica, administrativa y contable del proceso, no solamente en los contenidos formales sino en su desenvolvimiento. De igual modo, en el uso plástico de categorías programáticas que obedezcan simultáneamente a varios propósitos: planeación, presupuestación, evaluación o auditoría contable. Por último, la necesidad cada vez más acentuada de contemplar la producción de los planes y los presupuestos con la participación de la sociedad. Es posible considerar que cada una de las reformas y sistemas presupuestales descritos mantenga alguno de sus principios actualmente. El reto,

además de reconocerlos, será articularlos tomando en cuenta su experiencia.

En América Latina, en la década de los 80, se produjeron algunas experiencias presupuestales a partir de los principios del PPBS. Estas se enriquecieron y adoptaron con algunas concepciones orientadas a precisar y profundizar el diseño de la organización de las categorías programáticas. Dos vertientes ilustrativas se pueden señalar. La primera, desarrollada por Matus, Arieche y Makon (1979) que propone definir las categorías programáticas con base en las teorías de conjuntos y de redes bajo el contexto de sistemas y relaciones de insumo-producto. Las responsabilidades de la administración pública se dividían en acciones presupuestales y no presupuestales. Las primeras, distinguibles por su efecto productivo en el plano presupuestal. Su realización determinaba necesariamente la producción de bienes o la prestación de servicios públicos, los cuales eran intermedios o terminales dependiendo su ubicación en la red productiva pública. Las segundas, por el contrario, no eran definidas claramente con la realización de un solo producto o servicio en la red. A partir de lo anterior, se agrupaban acciones presupuestales en programas, subprogramas, proyectos o actividades como las categorías fundamentales de programación. Por ello, uno de los sustentos de mayor peso para esta propuesta fue el análisis de sistemas, en particular el tratamiento del presupuesto con base en planos de producción pública. Para dichos planos se generan redes mediante cadenas productivas formadas por centros de gestión, con responsabilidad de producción de bienes o servicios intermedios (mediante la utilización de recursos que se combinan por una tecnología) que generaban a su vez, bienes o servicios terminales de la red. A los primeros correspondió la estructura de

proyectos (o actividades) -como acciones presupuestales de producción (u operacionales). A los segundos, la estructura de programas presupuestales. De ahí la vinculación proyecto-programa mediante la relación entre las metas productivas por agregación e insumos necesarios para su realización.

La segunda, concebida a principios de los 80 y orientada sobre las bases de una planeación estratégica que partía de la aplicación de la planeación en un proceso que indicaba cuatro momentos: explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional. Para ello, un elemento indispensable fue la determinación de una situación objetivo que implicaba la eficacia causal del plan y que partía de la posibilidad de precisar las acciones presupuestales bajo los principios del análisis situacional. Cada acción encadenada a otra para describir trayectorias buscadas, a fin de conseguir los objetivos de política. El Plan, entonces, fue tratado más bien como un proceso para el que se buscaba continuamente su reelaboración y construcción, ya no como plan libro. Se pretendía que sus decisiones se resolvieran en la coyuntura. El enfoque estratégico fue concebido aquí como un instrumento de juego de simulación sobre el futuro, capaz de orientar permanentemente las decisiones coyunturales. Su aplicación consideraba su integración a la reforma presupuestal que utilizaba las redes de producción institucional contempladas anteriormente. Adicionalmente, definía categorías específicas para la planeación que consistían en: situaciones (actor y acción en un mismo tiempo y lugar) precisadas como situaciones inicial y objetivo, ligadas a un programa direccional y a una trayectoria. Para esta última, se concebía la dirección, estrategia y tácticas, en especial las denominadas como proyecto estratégico, operaciones y acciones. En cierta medida su aplicación sugirió nuevos

elementos a considerar vinculados a los tradicionales del presupuesto por programas, y sobre todo se originó con la intención de operar con un instrumento más efectivo que correspondiera a la dinámica no sólo de la programación administrativa sino de la planeación mediante un ejercicio continuo de elaboración estratégica del presupuesto. (Oficina Central de Presupuesto de Venezuela, s/f)

## 5. El caso de México

En México los primeros esfuerzos de conformar un formato del presupuesto con base en programas se realizaron en la década de los 70 en el nivel federal. Para 1976, se integró un Presupuesto de Orientación Programática. Para éste se consideraron los primeros catálogos de estructuras programáticas del Gobierno Federal, los que empezaron a utilizar el programa para justificar la asignación de recursos. Junto con ello, destaca la creación de unidades específicas de programación.

En los años posteriores, se realizaron acciones para homogeneizar bajo una estructura funcional, las categorías programáticas entre las diferentes secretarías de Estado. Paralelamente, se hacen esfuerzos por ampliar la cobertura del presupuesto tanto en la administración central como en la paraestatal. Lo anterior, debido a que muchos organismos o entidades elaboraban su presupuesto en forma independiente, sin formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y sin la autorización del Poder Legislativo. También, se realizaron esfuerzos para implantar la preparación del presupuesto bajo los diferentes tipos de clasificación presupuestal: funcional, administrativa, económica del gasto y por objeto del gasto.

A finales de la década de los 70 y principios de los 80, después de efectuarse una programación sectorial aislada con base en

la estructura funcional, generalmente sujeta a las responsabilidades administrativas de cada entidad, surge el primer esfuerzo comprensivo de programación al incluir en las actividades presupuestales tradicionales las de contenidos de planeación y organizar, éstas en función de cuatro vertientes: obligatoria, inducida, concertada y de coordinación. Así, se distinguieron las acciones propiamente presupuestales federales de las que se realizaban en coordinación con los estados del país y de las que surgen mediante medidas de regulación para inducir en la orientación de los objetivos de planeación a sus sectores económicos y sociales, así como aquellas acciones destinadas a concertarse o acordarse con ellos mediante los llamados foros de concertación.

Estas acciones se enmarcaron dentro de las primeras intenciones para configurar un Sistema Nacional de Planeación y de la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Dichas intenciones se concretaron hacia la preparación del Programa de Acción del Sector Público (PASP) 1980-1982, como instrumento que buscaba que la redefinición de las actividades de la administración pública federal pudiera concebirse en relación con los objetivos y líneas de acción de dicho plan. El PASP debería ser elaborado por cada Secretaría de Estado. Además, en cuanto al proceso de conformación, desde la perspectiva de participación, en el PASP se contempló entre sus objetivos más importantes (SPP, 1981): a) orientar la definición de programas y presupuestos anuales; b) identificar los encadenamiento programáticos más significativos, compatibilizando así acciones de los sectores, c) proporcionar un marco de referencia de mayor detalle de la acción pública a los sectores social y privado, y d) reforzar las actividades de normatividad en materia de programación. Con ello se buscaba la coordinación intersectorial en los

tres niveles, global, así como la intrasectorial y regional para las funciones sectoriales, considerando para ello, la creación de los Grupos Intersectoriales de Programación y Presupuestación (GIPPS), a fin de enlazar funciones y concertar los avances y productos de programación entre las dependencias globalizadoras y sectoriales. Junto con ello, la determinación de cabezas sectoriales administrativas, es decir, la agrupación de las actividades tanto ministeriales como paraestatales bajo la coordinación de una misma responsabilidad administrativa. Se adoptó un carácter selectivo, aplicando criterios relacionados con prioridades globales y sectoriales. La cobertura de las acciones programadas no fue total, sino selectiva, eligiendo criterios de priorización programática para su fijación y de congruencia, eficiencia y eficacia para su evaluación. Sin embargo, se incorporan, además de la articulación de políticas globales, las de naturaleza espacial, de acuerdo con la planeación regional, consolidando para cada sector administrativo la precisión de metas, recursos e instrumentos agrupados en programas, evaluándose bajo criterios de eficiencia, eficacia y congruencia.

De igual modo, tiene notable importancia la Reforma Administrativa que reestructura y modifica la organización de la administración pública federal central y paraestatal al establecer sectores administrativos con cabezas de sector (Secretarías de Estado), y empresas y organismos desconcentrados adscritos, lo cual permitió modificar el catálogo de categorías funcionales programáticas. Con la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la década de los 80, se refuerza la elaboración del presupuesto por programas, considerando además la necesidad de vincularlo a los instrumentos de planeación. El esfuerzo radicó en permitir que los objetivos de la planeación se vieran respaldados por



programas presupuestales, tratando de inducir su orientación a un presupuesto por programas mucho más ajustado a la técnica correspondiente. Los periodos siguientes han tratado de consolidar el sistema, considerando su aplicación también en los niveles estatal y municipal.

Por otro lado, un aspecto de la programación relevante fue la definición de dos instrumentos precisados en la Ley de Planeación y derivados del Plan de Desarrollo: los programas de mediano plazo y los operativos anuales. Con ellos se pretendió obtener una mejor coherencia entre la visión de mediano y de corto plazo, así como mejorar su articulación con la dinámica presupuestal. En particular los Programas Operativos Anuales, antecedentes en cada ciclo anual al Presupuesto de Egresos, se contemplaron como el instrumento para confrontar los eventos coyunturales con los de las intenciones estructurales. Su consolidación ha sido un elemento que ha caracterizado al proceso de planeación en México.

Junto con ello, un aspecto que resultó primordial para el diseño de su sistema presupuestal, fue la coordinación de las diferentes demandas de información que para cada programa se puede requerir durante su desempeño, tales como la funcional económica o de planeación, funcional especial, funcional administrativa, por objeto de gasto o económica de gasto. Esta diversidad y especificidad de cada una de ellas, muchas veces en la práctica, fue determinando la incompatibilidad entre ellas, tanto por la forma en como se generaban los objetivos del programa como en la estructura del proceso para su administración y control.

Una de las diferencias más notables en este sentido, fue la de concebir los objetivos de un programa y, por tanto, de las metas

que cubrían el cumplimiento de una función económica (generada las más de las veces por un plan de desarrollo), como de una función administrativa (generada por una ley orgánica, según la estructura administrativa dispuesta). El problema fue indicado generalmente como un desfase entre ambas funciones por la inercia que cada dinámica establece para los procesos particulares de decisión, así como de la participación y formación de intereses de unidades responsables. Al mismo tiempo, se observó la poca flexibilidad para adaptar la estructura de las aperturas programáticas a propósitos comunes, dado que éstas, por lo regular se definían en el ámbito administrativo presupuestal y no con base en los objetivos de desarrollo que generaban las funciones económicas para el periodo determinado por el plan respectivo.

Este problema fundamental provocó una serie de medidas en el diseño del proceso de planeación (junto con el presupuestal) y de la conformación de las estructuras programáticas en la década de los 80. En este sentido, Baley (1984) realizando un estudio comparativo para el caso de México, observó que la vinculación entre el presupuesto derivado de la política económica en el ámbito macroeconómico y el tradicional administrativo, señala para este periodo, que uno de los problemas técnicos del Presupuesto por Programas de mayor importancia fue lograr el reconocimiento de la información generada en la perspectiva del presupuesto tradicional por capítulos y conceptos del gasto, paralelamente con respecto a las categorías del presupuesto por programas (programas y subprogramas). El sugiere que una mejor información en este sentido, no pudo conseguirse para realmente modificar de acuerdo con los lineamientos de política económica y sus prioridades las de muchas entidades, dada la inflexibilidad de los propios sistemas de organización

presupuestal. Por ello recomendó la importancia del análisis de las fuerzas políticas que intervienen en las tareas presupuestales y sus rutinas y las técnicas utilizadas para mejorar la generación de información que pueda ser realmente instrumento y guía de planeación y de política económica.

De ahí la importancia que ha tenido la dificultad para definir aperturas programáticas, ya que sus elementos no son meros instrumentos para clasificar información sino por el contrario asignar, organizar y materializar las diversas funciones públicas. En este sentido, en teoría son verdaderas unidades de trabajo y recursos bajo las cuales se centra la acción pública tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo. La manera en como se operacionalizan subordina la correcta conducción de los procesos de decisión y de evaluación.

Es indudable que en México, los principios de la técnica de presupuesto por programas han sido la base para efectuar el proceso de evaluación. Más aún, la asignación de los recursos ha tenido desde la perspectiva histórica una preocupación destacable en cuanto a cómo y cuándo se disponen los recursos. Desde finales de los 40 se enfatizó el gasto de inversión como uno de los motores más importantes para acelerar el desarrollo económico sectorial y regional del país. Se creó la Comisión Nacional de Inversiones en 1947, la cual fue responsable de la elaboración de los programas de inversión de 1953-1958 y 1960-1964. En este último periodo su operación dependió directamente de la Presidencia de la República. Dichos programas, fueron los antecedentes más sólidos para que en los años posteriores se plantearan planes de desarrollo. Dentro de las tareas de la Comisión, se encontraba precisamente una tarea ligada directamente con la evaluación de los proyectos por su responsabilidad de

analizar la inversión de acuerdo con la consecución de las necesidades más apremiantes del país. Por otro lado, también se encargó de elaborar estudios económicos para analizar el cumplimiento de políticas, sobre todo bajo la perspectiva de la inversión de capital. Prácticamente el tipo de evaluación aplicado tuvo que ver con los análisis costo utilidad de los proyectos, los cuales más tarde se popularizaron en cada una de las entidades sectoriales, habiendo sido éste una herramienta fundamental para su formulación y presupuestación. El mecanismo que se diseñó para su formalización en la década de los 70 y 80 fueron las Unidades de Programación y los Grupos o Comités de Programación o Instrumentación de los Planes como los GIPS, COPRODES o COPLADES.

Podemos afirmar que ésta, fue una de las dos vertientes más importantes en las que se orientó la evaluación en México en el pasado. La otra correspondió a la del control administrativo y legislativo, el cual ha tenido una larga historia en nuestro país.<sup>10</sup> Sin embargo, en relación con un proceso de planeación el control y seguimiento de programas y proyectos, se integra a la administración pública federal al principio de la década de los 80 junto con la elaboración del PASP, para el cual se manejaron los 3 niveles de política: macro, mezo y micro para su evaluación. Esta utilizó los criterios de corresponsabilidad del gasto y más específicamente los de: eficiencia, eficacia y congruencia. Dicha evaluación tuvo su mayor auge con la creación del Sistema de Control y Seguimiento del Gasto Público Federal (COSEFF) en los 80. Con este sistema, se trató de establecer por primera vez ejercicios recurrentes de calificación de la relación entre insumos y metas presupuestales, tanto intermedias como de resultados. Un giro importante en la concepción del proceso de evaluación se dio en 1982, cuando se implantó el Sistema

<sup>10</sup> Ver la Revista del Instituto Nacional de Administración Pública 57/58. INAP, México, 1984.

Nacional de Planeación Democrática. En la Ley de Planeación se establecieron el control y la evaluación como dos etapas del proceso de planeación quedando, por un lado, la actividad de control en la responsabilidad de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y por otro, la evaluación en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, teniendo esta última un enfoque global, centrándose especialmente en el informe anual de avances del Plan Nacional de Desarrollo. Bajo esta distribución de actividades el proceso de evaluación quedó fragmentado, orientándose, por un lado en una vertiente fiscal-contable, y por la otra, en una económica. Ambas con una relación débil en la práctica.

El surgimiento de la evaluación de las políticas, y en especial las de tipo ambiental, apoyándose en un buen bagaje de técnicas con criterio de sustentabilidad, ha revitalizado las formas y técnicas tradicionales de evaluación. Sin embargo, aún el camino de su desarrollo es largo. En general en este sentido, en las tres fases del proceso de evaluación queda mucho por hacer, sobre todo en relación con la fase ex-post que en México ha sido muy poco aplicada. De nueva cuenta, el mejoramiento de las técnicas presupuestales, sobre todo en los niveles estatal y municipal, puede a su vez, inducir una mejor aplicación de las propias técnicas de evaluación; su relación es hasta cierto punto dialéctica. La evaluación continúa siendo una herramienta elemental para las organizaciones públicas, dado la gran responsabilidad de los gobiernos de considerar medidas de equidad que ayuden a reducir desigualdades económicas, pero también que ofrezcan servicios y bienes públicos de manera eficiente y de calidad. En este sentido, destaca la capacidad para que las unidades evaluadoras puedan incluir la participación social en la elaboración y toma de decisiones públicas,

considerando para ello mecanismos que permitan la pluralidad y el consenso social. La evaluación es una herramienta fundamental para brindar flexibilidad a las organizaciones públicas; la incorporación de innovaciones administrativas en su instrumentación, representa un reto. En la medida que exista más investigación y discusión sobre la forma en cómo se aplica, sus problemas y fortalezas, podrán enriquecerse y nutrirse los planteamientos de reformas que sistemáticamente busquen un mejor funcionamiento y aplicación de las políticas públicas.

En la década de los 90 se ha buscado consolidar este esfuerzo, y en particular en la segunda mitad de la década se ha encaminado a resolver tres aspectos fundamentales (Gil, Arellano y Rojano, 2000): 1) el papel de las agencias controladoras llamadas globalizadoras; 2) la autoridad de las organizaciones gubernamentales, y 3) la forma en cómo se han resuelto las tensiones generadas por la reforma presupuestal. Con la reforma aplicada en esta década, los discursos de modificaciones de los 80 para lograr un gobierno eficiente, según Arellano y Ramírez pasan una fase de recomposición, considerando efectos importantes derivados de la desregulación de algunas funciones y la privatización de empresas paraestatales. Su propuesta, siguiendo el modelo de la Nueva Gerencia Pública, buscó readecuar los instrumentos a fin de utilizarlos en la conducción del proceso de planeación, integrando en éste al presupuestal.

La reforma se propuso en el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000) y se orientó bajo dos aspectos sustantivos. Primero, reforma legal y normativa, a fin de estructurar más claramente las responsabilidades de las entidades de la administración pública, atendiendo en

especial las que corresponden al federalismo. Segundo, reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público. En cuanto a este último, se contempló una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Entre las medidas principales se consideró la aplicación del enfoque estratégico, la fundamentación de las políticas de recursos humanos y la implementación de la Nueva Estructura Programática o NEP y el desarrollo de un Sistema de Evaluación de Desempeño o SED (Gil, Arellano y Rojano, 2000). Con ello se propusieron dos innovaciones: la reclasificación flexible de las categorías programáticas por un lado, y el diseño de indicadores para la medición del desempeño y logros, obedeciendo a fines tanto del ámbito institucional como de política económica. La nueva estructura programática buscó mejorar el desempeño y la reorganización de las responsabilidades en cada entidad, simplificando el proceso de presupuestación.

Un aspecto fundamental en la propuesta de este proceso obedeció a poder emplear la NEP como una herramienta flexible que atienda simultáneamente las necesidades de conjuntar acciones con fines de planeación, así como de resolver las propias de las unidades presupuestales de justificación y adaptabilidad de la asignación de los recursos en cada ciclo. De igual modo, el hecho de que cada ciclo plantee la reconfiguración y concertación de categorías programáticas abrió un espacio de maniobra para retroalimentar y ajustar el proceso según las eventualidades o prioridades de la programación de más largo plazo.

Por otra parte, en la estrategia de implementación, a diferencia de las décadas pasadas, se hace mucho mayor énfasis en los aspectos cualitativos de gestión pública,

donde generalmente se buscaba lograr la eficiencia o la efectividad en su dimensión cuantitativa. Las políticas de calidad, formación y desempeño de los recursos humanos son un pilar indispensable de la aplicación de políticas públicas que se integran al proceso, sobre todo desde la plataforma de la evaluación. La evaluación en este caso, toma un sentido complementario a las concepciones tradicionales de costo-utilidad, costo-efectividad o impactos de las políticas, agregando una dimensión adicional.

La propuesta de reforma presupuestal también se ha retomado en los Sistemas de Planeación estatales, considerando de igual modo los beneficios de la NEP y del Sistema de Evaluación de Desempeño. En el caso del Estado de México, por ejemplo en las propuestas de modernización del Sistema Estatal de Planeación, el planteamiento no solamente presenta alcances en la reestructuración de categorías programáticas, sino también de tipo organizacional con la conformación de los subcomités sectoriales en la figura del Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), los cuales surgen a partir de los programas estratégicos que sugieren las líneas del Plan de Desarrollo Estatal (1999-2005). Las categorías programáticas se definen tanto para necesidades funcionales institucionales como de planeación, definiéndose para estos últimos elementos programáticos asociados a cada categoría. Los elementos que se definen son la misión, objetivo, indicadores de desempeño (estratégicos, de gestión, proyectos y servicios) y metas. Estos dos últimos particularmente relevantes para el proceso de evaluación. La evaluación definida así, cumple las funciones de identificar y evaluar el cumplimiento de objetivos, metas, ejecución del presupuesto, logros y avances en el ámbito social y económico, territorial y administrativo (Gobierno del Estado de México, 2000).



En síntesis, la reforma presupuestal en la década de los 90, se planteó aún bajo los principios del Presupuesto por Programas tanto en el ámbito federal como estatal. Sus medidas han enfatizado el diseño de mecanismos de congruencia entre los contenidos de planeación y

presupuestación, considerando la articulación de sus dinámicas en el proceso. Además un nuevo contexto de formulación ha sido derivado de la influencia de tendencias mundiales de aplicar la nueva gerencia pública en las administraciones federales y estatales en los últimos años.

11  
10  
05  
10  
11

## *Conclusión final*

La presencia de las tres dinámicas: planeación, presupuestación y evaluación es fundamental en cualquier decisión pública. Desde la perspectiva histórica, se han distinguido las formas que en cada generación de reformas ha buscado su articulación estructural y operativa en los formatos utilizados. El impacto de cada una ha sido acumulativo, aún cuando se distingue en cada reforma un propósito distinto quedan inmersos algunos principios de la reforma anterior. La forma en como se ha insertado la planeación en los formatos presupuestales en este sentido, ha sido sustancial a esta evolución y junto con ella las necesidades derivadas de la evaluación con cambios expresados tanto a nivel macro como micro de política. De igual modo, en la necesidad de ir fortaleciendo a cada ámbito gubernamental, en un proceso que ha implicado la centralización y universalidad del manejo de los formatos hasta su fragmentación, diversificación y descentralización. En el presente además, surgen algunas circunstancias que han influido en el replanteamiento de las tres dinámicas y que determinarán elementos que cada vez será más necesario incorporar en el diseño de sus metodologías. Entre ellas se pueden señalar:

- El desplazamiento de las funciones de asignación por las de movilización de los recursos en la elaboración y aplicación de los formatos presupuestales.
- La aparición de nuevas modalidades derivadas de los procesos de desregulación donde actividades tradicionalmente realizadas por la administración pública han pasado a otros sectores de la sociedad, dando un peso importante a las vertientes de inducción y concertación en relación a las que tradicionalmente han protagonizado el proceso, las vertientes obligatoria y de coordinación;
- La modificación de la facultad monopólica de la administración pública para la formulación e implementación de las políticas públicas por la influencia e intervención cada vez más importante, tanto de la propia dinámica de pluralidad legislativa en los procesos presupuestales, como de la sociedad civil.
- La necesidad de impulsar cada vez más la dimensión cualitativa de la oferta de bienes y servicios públicos que ha influido para integrar nuevos métodos de evaluación que incorporen las políticas internas de administración de personal, gestión y administración gerencial.
- La relevancia de las formas de estrategias no lineales y oportunistas en el proceso de planeación que han influido en el rediseño de algunos

de los instrumentos del proceso de decisión. En muchos casos junto con ello, la concepción de esquemas de planeación comunicativa, participativa y democrática inclusiva.

Además de ello, es importante considerar que algunos de los problemas fundamentales que han motivado las reformas presupuestales en cada periodo persisten y no han sido aún resueltos. En el caso de México, la universalidad que ha caracterizado a sus instrumentos en las tres dinámicas estudiadas, ha sido un atributo particular de las metodologías aplicadas, sin embargo, los argumentos que han caracterizado la discusión al respecto en otros países pueden hacernos reflexionar sobre la urgencia de fortalecer la investigación de las metodologías utilizadas y la forma en como se acoplan en los diferentes niveles de la administración pública.

La tensión que en algún momento se evidenció por análisis de política en confrontar la racionalidad instrumental a favor de procesos que contemplen condiciones incrementales y de ajuste plural, puede ser uno de los grandes retos en los próximos años. De igual modo, los mecanismos que faciliten los procesos constructivistas del proceso en sus diversas etapas, para incorporar equilibradamente la diversidad de formas que han surgido desde la sociedad civil para su participación y que se han fortalecido en gran medida por el acceso a las innovaciones de la nueva economía de la información.

## Referencias

---

- Arellano, David y Gil, José Ramón (2000). Reformas Presupuestales dirigidas a resultados; Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica. CIDE, México.
- Banai, R. (1995). "Critical realism, and urban and regional studies", Environment and planning B, 22, 564-580, 26, 22. Pion Publication, UK.
- Baum C., Warren y Tolbert, Stokes (1985). Investing in Development, Lessons of World Bank Experience. Oxford University Press.
- Bryson, John y Roering, William (1988). "Initiation of Strategic Planning by Governments", en Public Administration Review, 6, 48. USA.
- Caiden, Naomi (1980). "Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined", en PAR, Jan/Feb, 6, 40, USA.
- Dror, Yehezkel (1976). "Policy Analysis for Local Government", Local Government Studies, Jan.
- Carley, Michael (1980). Rational Techniques in Policy Analysis. Heineman Educational Books, London, UK.
- Etzioni, Amitai (1988). The Moral Dimension. Free Press, USA.
- Faludi, Andreas (1973). Planning Theory. Pergammon Press LTD.
- Friedmann, John (1994). "The Utility of Non-Euclidean Planning", APA Journal, Summer 31, UK.
- Friedmann, John (1992). Empowerment The Politics of alternative development. Blackwell, USA.
- Friedmann, John y Hudson, Barclay (1974). "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory", AIP Journal, 31.
- Gobierno del Estado de México (2000). Modernización del Sistema Estatal de Planeación. Documento de Trabajo, Secretaría de Finanzas y Planeación, México.
- Gross, Bertram M. (1969). "The New System Budgeting", Public Administration Review, March/Abril 1969.
- Habermas, Jürgen (1984). Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos. México, DF, REI México.
- Healy, Patsy (1998). "Collaborative planning in a stakeholder society", TPR, 69 (1) 1998, 13, 69, UK.



- Healy, Patsy (1985). "The professionalisation of planning in Britain", *Planning Review* 56 (4), 13, 56, UK.
- Heclo, Hugh H. (1979). Review Article: Policy Analysis, UK.
- Khakee, Abdul (1998). "Evaluation and planning: inseparable concepts", *TOR*, 69,4, 13, 69, UK.
- Klosterman, Richard (1983). "Fact and Value in Planning", *APA Journal*, Spring, 31, 0, USA.
- Lewis, Verne B. (1969). "Towards a Theory of Budgeting", *PAR*, Mar/Apr, 6, 0, USA.
- Lichfield, N.; Kettle, P. y Whitbread, M. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Pergammon Press LTD., London, GB.
- Lindblom, Charles (1959). "The Science of «Muddling Through», *PAR*, Spring, 6, 19, USA, en *A Reader in Planning Theory*, Faludi, A. (ed.). Pergamon Press Ltd., UK.
- Matus, Carlos; Makon, Marcos y Arieche, Víctor (1979). *Bases Teóricas del Presupuesto por Programas*. AVPP, Venezuela.
- Millward, Robert E. (1969). "PPBS: Problems of Implementation", *PAR*, March/April, 6, 1969, USA.
- Mintzberg, Henry y Jergensen, Jan (1995). "Una estrategia emergente para la política pública", *Gestión y Política Pública*, IV,1, sem.1. CIDE, México, DF.
- Oficina Central de Presupuesto, Gobierno de Venezuela. *Guía Metodológica para el VII Plan de la Nación*, tomado de INERPLAN Tomo I. Venezuela.
- Peterson, E. Paul (1981). *City Limits*. The University of Chicago Press. Ltd, Chicago, USA.
- Premchand, A. (1984). *Government Budgeting and Expenditure Controls*. International Monetary Fund, USA.
- Self, Peter (1979). *Administrative theories and Politics*. George Allen and Unwin, UK.
- Sen, Amartya (1991). "Rationality and Social Choice", *American Econ Review*, 85, 20, 85, USA.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1981). *Programa de Acción de Sector Público 1981*. México.
- Simon, H. A. (1984). *Reasons in Human Affairs*. SUP, USA.
- Tiebout, Ch. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, october 1956.
- Wildawsky, Aaron (1969). "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *PAR*, March/April, 6, USA.
- Wildawsky, Aaron (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Mac Millan Press LTD, London, GB.
- Wildawsky, Aaron (1992). *The New Politics of the Budgetary Process*. Harper Collins Publishers, USA, NY.

# PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA DE CRECIMIENTO HABITACIONAL POPULAR EN TLANEPANTLA DE BAZ

Por:  
**J. Guadalupe Martínez Granados\***

*\* Sociólogo por la  
Escuela Nacional de  
Estudios Profesionales  
Acatlán de la Universidad  
Nacional Autónoma de  
México; es asesor en  
planeación municipal y de  
obra pública en el  
municipio de Nicolás  
Romero, Estado de  
México.*

## Diagnóstico general de la Zona Oriente

Se tiene la percepción de que Tlanepantla es un municipio eminentemente industrial, sin embargo y sin dejar de reconocer el impulso de la industria como factor detonante de su desarrollo económico, en los años recientes se han venido suscitando cambios en la estructura urbana, inducidos por la dinámica propia de la zona metropolitana y por las políticas públicas de planeación que han alentado la construcción y rehabilitación de la infraestructura vial y de servicios, así como cambios en los usos y destino del suelo, haciendo del municipio un lugar atractivo para la inversión de capital dirigido hacia la instalación de comercios y servicios especializados, e industria de alta tecnología, convirtiéndolo en un centro alternativo a la ciudad de México y de carácter metropolitano y regional.

En este marco y a la par del desarrollo económico, se han desarrollado dos procesos diferenciados de ocupación habitacional: por un lado, las viviendas construidas y promovidas por las empresas e instituciones del mercado inmobiliario formal (fraccionamientos habitacionales); y por otra parte, están los asentamientos populares (colonias) cuya fisonomía se va definiendo en la medida que son introducidos los servicios y las obras públicas. Es en este último proceso, donde la presente investigación pretende profundizar, tomando como estudio de caso una colonia en particular.

Para comprender la problemática generada por el crecimiento habitacional periférico<sup>1</sup> en Tlanepantla, se ha tomado como modelo el tipo de asentamiento progresivo de vivienda<sup>2</sup> en la llamada zona oriente del municipio. Esta zona quedó desmembrada del conjunto del territorio municipal, separada por una franja del Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero). A lo largo del tiempo, este territorio ha sido motivo de disputa principalmente con el municipio de Ecatepec. Sin embargo, documentos oficiales del antiguo Departamento de Asuntos Agrarios, demuestran que la zona del Ejido de la Presa del pueblo de San Juan Ixhuatepec, y el ejido del mismo nombre, pertenecieron al municipio de Tlanepantla.<sup>3</sup>

La zona oriente tiene una superficie total de 2,400 has.; el espacio que ocupa el área urbana representa el 44.6% de esta porción territorial<sup>4</sup>; se tiene una población estimada para 1995 de 181,842 habitantes, lo cual significa que la tasa de

<sup>1</sup> Por crecimiento habitacional periférico nos referimos a los núcleos de población que se han asentado en lugares que no cuentan con los elementos mínimos de infraestructura y equipamiento urbanos, y cuyos servicios públicos se han introducido de manera progresiva, además, la propiedad de la tierra se encuentra en proceso de regularización por ser de origen ejidal. Para más detalles del proceso, consultar entre otros autores a: Castañeda, Víctor. "Mercado inmobiliario en las periferias urbanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en Benítez Centeno, Raúl y Morelos, José Benigno. *Grandes problemas de la ciudad de México*. Plaza y Valdés Editores, México, 1988.

<sup>2</sup> Una característica de los asentamientos periféricos es precisamente su progresividad, entendiéndose por ello un proceso paulatino y diferenciado de edificación de vivienda en la medida en que sus pobladores van teniendo los recursos económicos indispensables para "mejorar" su entorno. Una descripción más detallada de este proceso se puede consultar en: Iracheta, Alfonso. "Los problemas del suelo y la Política Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Ibidem*.

crecimiento anualizada respecto a la población registrada en 1990 se ubicó en 2.2%<sup>5</sup>. En esta porción territorial se asientan 16 localidades<sup>6</sup>. En su mayoría, a excepción de dos: Bahía del Copal (unidad

habitacional) y Club de Golf El Copal (fraccionamiento habitacional), se insertan en la categoría de colonias populares; además, existe un fraccionamiento industrial denominado "La Presa".

### Localidades de la Zona Oriente de Tlalnepantla

LOCALIDAD	SUPERFICIE (HAS.)	POBLACIÓN (1990)	POBLACIÓN (1995)
Atrás del Tequiquil	15.09	1,372	1,429
Bahía del copal	4.92	710	2,903
Club de Golf El Copal	57.26	146	1,043
Constitución de 1917	47.5	3,550	3,698
Constituyentes de 1857	43.05	1,402	1,460
División del Norte	20.02	2,679	2,791
Jorge Jiménez Cantú	120.44	29,983	33,251
Ferrocarrilera Concepción Zepeda	9.38	198	206
Fracc. Industrial La Presa	86.22	1,811	1,886
La Laguna	47.93	7,113	7,409
Lázaro Cárdenas 1ª Sec.	95.22	17,576	18,309
Lázaro Cárdenas 2ª Sec.	97.44	21,854	23,842
Lázaro Cárdenas 3ª Sec.	119.11	29,218	35,713
Lomas de San Juan Ixhuatepec	66.54	9,790	10,198
Marina Nacional	29.95	6,412	6,679
San Isidro Ixhuatepec	40.03	3,898	4,060
San José Ixhuatepec	20.83	4,658	4,852
San Juan Ixhuatepec	74.46	20,318	21,165
Tepeolulco	76.29	537	948
<b>Total</b>	<b>1071.68</b>	<b>163,225</b>	<b>181,842</b>

Fuente: Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz. Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 1994-1996. Méx., 1996.

Estas colonias se localizan en lo que antes fue una zona agrícola perteneciente a los núcleos ejidales<sup>7</sup> de San Juan Ixhuatepec en su mayoría, y a los de Ticomán. Morfológicamente casi toda esta zona se caracteriza por estar ubicada sobre las estribaciones de la Sierra de Guadalupe, con pendientes considerables en las colonias localizadas en los cerros del Chiquihuite, Petacatli, Tlalayote y Sahuatepec. La zona plana se sitúa en la parte centro oriente de la zona, en ella se asienta el pueblo de San Juan Ixhuatepec, el fraccionamiento industrial "La Presa",

así como las colonias: La Laguna, Constitución de 1917, División del Norte y Constituyentes de 1857.

A nivel de indicadores socioeconómicos, la zona en general presenta bajos índices de bienestar social, de acuerdo con un estudio elaborado en 1996 por la Dirección del Sistema Municipal de Información del Ayuntamiento de Tlalnepantla. En él, se detalla para cada localidad el grado de desarrollo social alcanzado hasta 1990, a partir de los datos oficiales extraídos del XI Censo General de Población y Vivienda.

<sup>3</sup> Cervantes, Enrique. El desarrollo metropolitano de la ciudad de México. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla 1967-1969, México, 1969. p. 43

<sup>4</sup> El cálculo de la superficie urbana se hizo tomando como referencia los datos proporcionados en 1996 por la Dirección del Sistema Municipal de Información del municipio del Tlalnepantla.

<sup>5</sup> La estimación de población para 1995 se realizó con base en los resultados del Censo Rápido elaborado por INEGI.

<sup>6</sup> De acuerdo con el Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla, 1996. Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Toluca, México, 1996.

<sup>7</sup> Las áreas ejidales en Tlalnepantla se iniciaron, como en el resto del país, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y en particular en su artículo 27, que señala las cinco acciones agrarias: restitución de tierras comunales, titulación de tierras comunales, dotación de ejidos, ampliación de dotación de ejidos y la creación de nuevos centros de población ejidal.

Este estudio hace una clasificación del nivel de desarrollo alcanzado por cada localidad, dividiéndolo en cinco categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Estas son resultado de la utilización del modelo estadístico propuesto por CONAPO<sup>8</sup> para la medición del grado de bienestar social municipal. Sin embargo, en el caso de Tlalnepantla se cuenta con la delimitación de las localidades que componen el municipio, lo que permitió elaborar para cada localidad un índice estadístico que refleja de alguna manera lo que a nivel intramunicipal sucede en cuanto a desarrollo social, permitiendo tener un conocimiento más detallado de la problemática municipal.

Los rangos numéricos oscilan entre 3.9 como muy bajo y 7 como su contrapuesto; la definición de los rangos intermedios fluctúa entre estos extremos. El estudio mencionado precisa que de las 16 localidades que componen la zona oriente, incluido el fraccionamiento industrial: La Presa,<sup>9</sup> solamente dos de ellas están clasificadas con nivel de desarrollo muy alto y alto, éstas son: Club de Golf El Copal y Bahías del Copal, respectivamente; las restantes van desde el nivel medio hasta muy bajo.

### El desarrollo urbano en la colonia Lázaro Cárdenas

Por las características sociales y urbanísticas de la zona oriente en general, se ha preferido centrar el análisis de su desarrollo urbano en la colonia Lázaro Cárdenas, ya que ésta es representativa de los procesos urbanos de ocupación habitacional popular en el municipio.

La colonia Lázaro Cárdenas fue el primer asentamiento que teniendo un origen ejidal en cuanto a la propiedad, se decidió, por parte del antiguo Departamento de Asuntos

Agrarios, liberar los terrenos para ser puestos a la venta hacia un mercado de población imposibilitado para adquirir una vivienda a través del mercado inmobiliario privado.

La lotificación y trazo de calles y avenidas se realizó sin tomar en cuenta la morfología del lugar, ello provocó que la introducción de los servicios públicos elementales se llevara un largo periodo de tiempo, y que la prestación de los servicios y atención a las necesidades por parte del gobierno municipal se realizara con dificultad y lentitud.

En 1990 la población de la zona oriente era de 163,225 habitantes; esto representa el 23.2% del total municipal, distribuida en las 16 localidades, siendo la colonia Lázaro Cárdenas la de mayor tamaño no sólo territorial, sino demográfico, con una población estimada de 68,648, es decir, el 42.05% de los pobladores de la zona oriente se concentran en un espacio poco mayor a las 300 hectáreas, por lo que la densidad urbana es aproximada a los 230 hab/ha.

Debido al tamaño de la superficie, la colonia Lázaro Cárdenas se divide en tres secciones, siendo la tercera la más importante, no sólo espacialmente sino también a nivel demográfico. El espacio que ocupa representa el 38.3%, la restante superficie se distribuye de la siguiente manera: 30.5% y 31.2%, para la primera y segunda sección, respectivamente. La mayor concentración demográfica se localiza también en la tercera sección, con una población para 1990 de 29,218 habitantes, esto equivale al 42.6%; para las dos secciones complementarias les corresponde el siguiente porcentaje: 25.5% (primera sección) y 31.8% (segunda sección).

En 1995 la población asentada en la colonia Lázaro Cárdenas es de 77,864 habitantes, esto es, un incremento en la tasa de

<sup>8</sup> Básicamente está basado en el método de estratificación multivariada, el cual tiene entre sus aplicaciones, la posibilidad de definir conjuntos de unidades que presentan características semejantes en una serie de indicadores, que para este caso, serían agrupaciones de localidades con niveles similares de bienestar social. Para una mejor definición del método ver: Jarque, Carlos M., «A solution to the problem of optimum stratification in multivariate sampling», en *Journal for the Royal Statistical Society*, Vol. 30, No.2, 1981.

<sup>9</sup> La inclusión de este fraccionamiento industrial se debe a que según la información proporcionada por el gobierno local, éste presenta población; lo que nos da una idea de la mezcla anárquica de áreas habitacionales con establecimientos manufactureros, pese a que la zona industrial en su conjunto está considerada como de alto riesgo, debido al asentamiento de empresas peligrosas (gaseras).



crecimiento del orden de 2.6%, en cinco años. Mientras tanto, la tercera sección, siguió con una tendencia de crecimiento ascendente ubicándose en una tasa de 3.7%, lo cual arroja la cifra de 35,713 pobladores para 1995.

El desarrollo social, medido a partir de la propuesta elaborada por CONAPO, indica que en general la colonia se ubica con un nivel de desarrollo bajo; sin embargo, internamente el resultado de la aplicación del modelo estadístico señala que existen distintos grados de desarrollo dependiendo de cada sección. Así, la primera sección está clasificada como media, esto se explica por ser una de las más consolidadas urbanísticamente, ya que fue uno de los primeros asentamientos en la zona oriente; en cuanto a la segunda y tercera, se ubican en niveles de desarrollo bajos, debido a que en ellas todavía subsisten áreas con incipiente atención en cuanto a la cobertura de los servicios públicos elementales, y donde la regularización de la propiedad está aún en proceso.

La cobertura de los servicios urbanos en esta colonia de la zona oriente es en general buena, ya que de acuerdo con la información proporcionada por el gobierno municipal<sup>10</sup>, la atención a las necesidades elementales en cuanto a servicios públicos alcanzan en promedio un 85%; sin embargo, al interior de la colonia existen áreas con un considerable rezago, localizadas sobre todo en la segunda y tercera sección, siendo en esta última donde se concentra la mayor carencia. La razón la podemos tener en lo relativamente reciente de los asentamientos humanos en espacios ubicados muy por encima de la altitud 2500 mts. sobre el nivel del mar, que es la altura máxima permisible para el crecimiento urbano.

La revisión de los planos catastrales y de "zonificación secundaria"<sup>11</sup> indican que el número de manzanas localizadas por arriba

de esta cota es 42, con aproximadamente 500 predios,<sup>12</sup> la superficie ocupada es aproximada a las 12 hectáreas. Este dato es revelador si consideramos que la superficie original autorizada por el entonces Departamento de Asuntos Agrarios para la colonia Lázaro Cárdenas fue de 300 hectáreas, en contraste con la superficie actual que es de 312 hectáreas, y si además se considera que es precisamente en la tercera sección de la colonia donde ha ocurrido en años recientes un crecimiento adicional fuera de la traza urbana originalmente delimitada, entonces podemos entender el por qué del rezago social en cuanto a la atención de los servicios públicos elementales.

### La Tercera Sección de la Colonia. Estudio de caso

Dirigir la investigación hacia esta parte de la colonia Lázaro Cárdenas, fue sin duda una decisión que implicó no solamente considerar las limitaciones personales en cuanto a recursos humanos y financieros disponibles, sino que además resulta de particular interés, porque es en este segmento territorial, donde se están produciendo quizás con mayor dinamismo procesos urbanos tanto de consolidación como de reciente poblamiento.

Ello implica una variedad de temas susceptibles de ser abordados, sin embargo se ha preferido, como ya desde un principio quedó acotado, limitarse sólo al estudio y descripción del proceso de consolidación urbana en este asentamiento popular.

Para lograr lo anterior, se diseñó un modelo metodológico<sup>13</sup> que implica la realización de un muestreo en la tercera sección de la colonia. Los resultados obtenidos, así como su interpretación y análisis se presentan a continuación.

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> La zonificación secundaria es un concepto técnico comúnmente utilizado en planificación urbana; con él se designa la lotificación contenida en una manzana (conjunto contiguo de predio con características constructivas más o menos homogéneas, aglutinadas en una área geográfica), ésta se encuentra contenida en planos cartográficos referidos al uso del suelo, así como su intensidad de aprovechamiento para cada uno de los predios que componen dicha manzana.

<sup>12</sup> Dirección del Sistema Municipal de Información. Op. cit.

<sup>13</sup> El modelo metodológico es de tipo multietápico, es decir, comprende varias fases o etapas para la selección de las unidades muestrales: 1) Por conglomerados, consiste en dividir la población a muestrear en tres subconjuntos conformados por cada una de las secciones de la colonia Lázaro Cárdenas; 2) Sistemático, se divide el número de manzanas que existen en cada conglomerado entre la cantidad de manzanas necesarias para obtener la precisión y el nivel de significancia esperados; se elige aleatoriamente un número entre el 1 el término sistemático, el cual será el número de la primera manzana a seleccionar; las subsecuentes se elegirán agregando el término sistemático a la manzana recién seleccionada. Para una descripción detallada del método ver: Cochran, William. Técnicas de muestreo. Ed. CECSA, México, 1986.

## Planteamiento del problema

El proceso de consolidación urbana en asentamientos populares se fue presentando de manera progresiva, es decir, en la medida que estos asentamientos se fueron regularizando y también los servicios públicos se fueron satisfaciendo, los asentamientos tomaron una fisonomía diferente; esto se reflejó no sólo en la calidad constructiva de la vivienda sino en el entorno urbano en general.

La tercera sección de la colonia Lázaro Cárdenas urbanísticamente se encuentra consolidada casi en su totalidad, no obstante, existen áreas con rezagos sociales importantes manifestados en una deficiente o nula cobertura de los servicios públicos. Estas áreas generalmente son de reciente urbanización y se ubican en las partes de más difícil acceso; debido a lo accidentado del terreno, la atención a las necesidades elementales no es satisfecha de manera oportuna.

Haciendo una revisión del plano general de la colonia tenemos que son precisamente 35 manzanas que sobrepasan la cota 2,500 m.s.n.m. que representa el límite originalmente trazado para el crecimiento de la colonia. Además tenemos 7 manzanas situadas 100 metros más arriba, lo que nos hace un total de 42 manzanas fuera de la cota de crecimiento urbano, la cual dicho sea de paso se ha venido recorriendo a lo largo del tiempo en la medida que la presión urbana lo ha exigido, ubicándose actualmente en la cota 2,600 m.s.n.m.

En términos del espacio que ocupa esta tercera sección estamos hablando de un asentamiento de aproximadamente 120 has<sup>14</sup> distribuidas en 217 manzanas.<sup>15</sup> Lo cual, representa el 50% del número total de manzanas de la colonia (121 y 102, para la

primera y segunda sección, respectivamente).

Si bien por sus características urbanas, esta tercera sección al igual que la colonia en general es de tipo popular, este asentamiento no se presenta como un escenario homogéneo, sino que existen diferencias al interior del mismo; esto se debe en buena medida a que su proceso de poblamiento se realizó de manera progresiva, de igual forma la introducción de los servicios públicos y la regulación de la propiedad fue un proceso que duró años e incluso aún hoy continúa; por lo que los rasgos urbanos del asentamiento son diferentes.

Teniendo en cuenta las características físicas-morfológicas del lugar, así como la naturaleza misma del fenómeno de ocupación habitacional progresiva, se determinó que tanto el modelo estadístico para la aplicación de la muestra, como los resultados del muestreo, tomaran en consideración que el espectro urbano no es homogéneo, sino por el contrario existen diferencias quizás poco perceptibles, pero debido a las distintas fases del proceso desarrollo urbano por las que atravesó esta colonia marcaron sin duda algunos de sus rasgos urbanos actuales.

Los resultados obtenidos del muestreo fueron presentados de tal manera que consideraran como hipótesis general que: el desarrollo urbano habitacional no se presenta homogéneamente, sino que atraviesa por distintas fases de desarrollo que condicionan las actuales características urbanas de los asentamientos.

En este sentido, planteamos que el grado de consolidación urbana está de alguna manera condicionado, entre otras cosas, por el nivel de altura (m.s.n.m.) en que se ubiquen las viviendas, así como por la antigüedad de los mismos asentamientos.

<sup>14</sup> Según consta en los registros catastrales de la Dirección del Sistema Municipal de Información de Tlalnepantla de Baz, 1996.

<sup>15</sup> *Ibidem*

Explicaré lo anterior. Como ya se ha expuesto, la colonia Lázaro Cárdenas se ubica en las estribaciones de la Sierra de Guadalupe, por esta razón, la satisfacción de las necesidades elementales relacionadas con los servicios públicos duró un largo periodo de tiempo. En esta misma medida, el asentamiento se fue poblando progresivamente seleccionando las áreas localizadas a poca altura, debido a su relativa "facilidad" para desplazarse no solamente de sus domicilios a los lugares de trabajo, recreo, educación, etc.; sino porque esto permitía a los pobladores un mayor acercamiento a los precarios servicios públicos. Por lo tanto, los primeros asentamientos se localizan en estas áreas, que son las primeras en urbanizarse y consecuentemente tienen un mayor grado de consolidación urbana.

En particular, en la tercera sección de la colonia es donde se presentan con mayor intensidad asentamientos localizados por encima de la cota de crecimiento establecida (2,500 m.s.n.m.). Por lo que el fenómeno urbano no se presenta uniformemente, sino que varía dependiendo del espacio y del tiempo en que éste se ubique; de esta manera, la consolidación urbana en esta sección de la colonia se presenta de forma diferenciada.

Sin duda, este panorama nos presenta un patrón de desigualdad social, cuyo reflejo en la estructura urbana es la formación de conglomerados urbanos con profundas diferencias sociales, configurando un modelo de desarrollo urbano segregacionista.<sup>16</sup> Es precisamente en este concepto donde quisiéramos detenernos, e iniciar su análisis a partir de la medición del grado de consolidación urbana en esta sección de la colonia.

Para lograr lo anterior, hemos partido de la idea de considerar a esta área de estudio

como un mundo social y heterogéneamente integrado, en el que las diferencias sociales se manifiestan entre otros factores por la carencia o bien presencia de servicios públicos, así como el entorno urbano y las características constructivas de la vivienda (materiales permanentes o no permanentes).

*La antigüedad de los asentamientos y las características constructivas de la vivienda y del entorno urbano están ligadas a la altura, en este sentido podemos diferenciar distintos grados de consolidación urbana. Esto nos lleva a plantear tentativamente la siguiente relación: a menor altura mayor consolidación urbana y en sentido inverso ocurre lo contrario; también este mismo supuesto lo establecemos en relación con la antigüedad del asentamiento.*

Para comprobar lo anterior, se decidió dividir a esta tercera sección en tres espacios o etapas, en función de su ubicación se tomó como delimitación las tres principales cotas de crecimiento que la atraviesan, ellas son:

- a) Los asentamientos ubicados por debajo del límite de crecimiento 2,400 m.s.n.m.
- b) Los asentamientos ubicados entre los límites o cotas 2,400 y 2,500 m.s.n.m.
- c) Los asentamientos ubicados por encima de la cota 2,500 m.s.n.m.

Debemos tener presente que la delimitación y traza de la colonia se realizó a finales de la década de los cincuenta, fijándose como área urbanizable susceptible de construcción hasta la cota 2,500 m.s.n.m.

<sup>16</sup> Por segregación urbana entendemos "la conformación diferencial de sectores dentro del tejido urbano, lo que da lugar a que en los centros urbanos se confronta de manera muy notoria, la pobreza de las mayorías y la riqueza de las minorías. Refleja la estructura de clases, contrastes entre los barrios populares, las zonas residenciales de lujo..." Hardoy, Jorge. "Vivienda e infraestructura, ubicación", ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades. México, D.F., junio 22-25 de 1981. p. 14. Otro autor señala al respecto, "es la expresión tangible de la desigualdad de la estructura social..." Delgado, Javier. "La estructura segregada de la ciudad de México: 1970-1986", en Benítez Centeno, Raúl y Morelos, José Benigno. Op. cit. p. 186

### Consolidación urbana por cota de crecimiento

Para definir el grado de consolidación urbana de cada una de las cotas de crecimiento hemos tomado las variables contenidas en la cédula de trabajo de campo (material

utilizado en la construcción de paredes, material utilizado en la construcción de techos, número de niveles de la vivienda, tipo de acabados y pavimentación y banquetas), éstas definen tanto las características constructivas de la vivienda como su entorno urbano; la utilización del análisis estadístico multivariado permitirá establecer una escala de graduación de menor a mayor: 1 a 10.

**Grado de Consolidación Urbana en la Tercera Sección de la Colonia Lázaro Cárdenas (por Cota o Límite de Crecimiento)**

Grado de Consolidación	Nivel de la Cota			Total
	A	B	C	
0			2	2
1			2	2
2		1	5	6
3	1	3	3	7
3.5	1		1	2
4	2	4	1	7
4.5		3	1	4
5	1	11	5	17
5.5		1		1
6	1	10	1	12
6.5	1			1
7	5	8	1	14
8	4	6	1	11
9	1	4		5
<b>Total de Muestras Aplicadas</b>	<b>17</b>	<b>51</b>	<b>23</b>	<b>91</b>

**Nota:** El área sombreada señala la incidencia de un mayor número de casos para cada cota.

Empíricamente es posible observar que a medida que el nivel de la cota aumenta, el grado de consolidación va disminuyendo, es decir, se tiene una relación inversa. Sin embargo, para soportar estadísticamente esta afirmación fue necesario realizar la prueba de Man-Witney no paramétrica.

Esta prueba sirve para determinar si dos muestras independientes pertenecen o no (conocidas como Hipótesis nula (Ho) y la Hipótesis alternativa (Ha), respectivamente)

a la misma población. En este caso, tomaremos las muestras de cada uno de los niveles de cota a, b, c y los compararemos por pares, es decir: a-b, b-c y a-c; si resulta que no se rechaza la hipótesis nula, significa que ambas muestras pertenecen a la misma población y, por lo tanto, tienen las mismas características; otra manera de expresar esto es que el grado de consolidación no depende del nivel de la cota en que se localiza. En caso de rechazar la hipótesis nula, entonces se acepta que ambas poblaciones son



diferentes y por lo tanto, el nivel de la cota determina de alguna manera el grado de consolidación de las viviendas. Como valor predeterminado se usará un nivel de significancia del 5%.<sup>17</sup>

Los resultados de probar cada uno de los tres pares de cotas (a-b, b-c, a-c) señalan lo siguiente:

- Para la primera comparación (a-b) el resultado de la prueba indica 0.152. Esto significa que no se rechaza la Ho. Y se concluye que ambas poblaciones son iguales, es decir, no influye el nivel de la cota en el grado de consolidación. En el caso de rechazar se tiene una probabilidad del 15% de estar en un error, mayor que el 5% preestablecido.
- En la segunda comparación (b-c) el resultado obtenido de la prueba es de 0.000010. Esto significa que se rechaza la Ho. Y se concluye que ambas poblaciones

son diferentes. Al tomar esta decisión se tiene un 0.001% de probabilidad de estar equivocado, que es prácticamente cero y mucho menor al 5% preestablecido, por lo tanto, se debe rechazar.

En la tercera comparación (a-c) el resultado obtenido de la prueba es de 0.000123, es decir, se rechaza la Ho. Y se concluye que ambas poblaciones son diferentes. Al tomar esta decisión se tiene un 0.012% de probabilidad de estar equivocado que es prácticamente cero y menor que el 5% preestablecido, por lo tanto, se debe rechazar.

Con estos resultados se puede concluir que sólo la población "c" es diferente, mientras que las otras dos poblaciones, son prácticamente la misma, por lo que es suficiente con tener sólo dos clasificaciones: las viviendas que exceden los 2,500 m.s.n.m. y las que están por debajo de esta cota.

Variables de la Prueba	Cotas		
	a-b	b-c	a-c
Mediana combinada	23.15	21.67	21.56
Suma de rangos	501	468.5	298.5
Esperanza de suma de rangos	323	361	161.5
Desv. estandar de suma de rangos	54.9	59.07	31.56
Estadístico de prueba T	298	278.5	108.5
Variable estandarizada Z	0.4553	1.3965	1.6794
p-value	32.44%	8.13%	4.65%

### Antigüedad del asentamiento como indicador del grado de consolidación urbana

Otro indicador que proporciona una idea en cuanto a la consolidación de las viviendas establecidas en la colonia es la antigüedad que tienen las familias de haber ocupado la

zona. Esta variable está medida en años y es obtenida a partir de la pregunta que se refiere al año de llegada.

De igual manera que, como se precedió con el grado de consolidación, se realizaron las pruebas correspondientes con el nivel de las cotas al que pertenecen, obteniéndose los siguientes resultados:

<sup>17</sup> Este nivel de significancia es igual a la tolerancia o margen de error al rechazar los resultados de la prueba (Mann-Witney), es decir, que en caso de aceptar un resultado mayor al establecido (5%) estaríamos corriendo el peligro de un mayor riesgo de equivocación; en el caso contrario, es decir, cuando aceptamos un resultado menor al establecido, el riesgo disminuye. Ahora bien, hemos fijado este parámetro (5%) porque consideramos que con esta probabilidad reducimos en lo posible el margen de error, y para tener mayor confiabilidad en los resultados finales del trabajo.

**Resultados de la aplicación de la prueba de Man-Witney para definir el grado de consolidación urbana del asentamiento, de acuerdo con el tiempo de llegada de sus pobladores (por Cota o Límite de Crecimiento)**

Variables de la Prueba	Cotas		
	a-b	b-c	a-c
Mediana combinada	23.15	21.67	21.56
Suma de rangos	501	468.5	298.5
Esperanza de suma de rangos	323	361	161.5
Desv. estandar de suma de rangos	54.9	59.07	31.56
Estadístico de prueba T	298	278.5	108.5
Variable estandarizada Z	0.4553	1.3965	1.6794
p-value	32.44%	8.13%	4.65%

El último valor (p-value) indica la probabilidad de equivocarnos al rechazar la igualdad de las poblaciones, si se establece un nivel de significancia del 5%, la única comparación en donde se estaría rechazando es en "c", ya que se corre un riesgo de equivocación menor al 5%; sin embargo, siendo un poco tolerantes, es claro que la comparación "b-c", también presenta un riesgo relativamente mínimo 8.13%. En este sentido se puede concluir que los asentamientos en la cota "c" son diferentes, mientras los que se localizan en las otras dos cotas son prácticamente los mismos, por lo cual no existe razón para considerarlos por separado.

Con el análisis estadístico realizado se concluye la conveniencia de trabajar sólo con dos clasificaciones o categorías espaciales identificadas como A y B. En A, están los asentamientos localizados por debajo de la cota 2,500 m.s.n.m.; y en B, los que se ubican por encima de la altura señalada. En adelante, la investigación

tendrá como eje de referencia espacial estas dos categorías, permitiendo hacer una diferenciación urbana del asentamiento y con ello, descubrir las peculiaridades de la estructuración del espacio urbano de la tercera sección de la colonia Lázaro Cárdenas.

#### El origen migratorio de los pobladores y su localización

El proceso de población, visto a través del origen migratorio de los pobladores, es un buen indicador de la dinámica urbana no sólo de esta sección de la colonia, sino que, de manera indirecta, refleja los procesos de cambio en los ritmos de crecimiento poblacional, sus tendencias y orientaciones de la zona metropolitana en su conjunto.

Ligar e identificar el origen de los pobladores con el año de llegada y su referente espacial, nos permitirá tener un mejor acercamiento del fenómeno de

estructuración urbana en este asentamiento, ya que sin duda el manejo de las variables espacio y tiempo posibilitará formular algunas conclusiones encaminadas hacia la profundización del conocimiento de los fenómenos urbanos.

Con el fin de hacer más consistente la información se ha agrupado la variable "año de llegada" en quinquenios obteniéndose los siguientes grupos: 1956-1960, 1961-1965, 1966-1970, 1971-1975, 1976-1980, 1981-1985, 1986-1990, 1991-1995; de igual manera la variable "lugar de residencia anterior" se agrupó en cuatro categorías a las que se denominó tipo de migración:

1. Interna o local, esta se refiere a la suscitada en el ámbito de la colonia.
2. Metropolitana, este tipo de migración hace referencia a los movimientos generados a nivel intrametropolitano, es

decir, de municipios de la zona metropolitana hacia la tercera sección de la colonia.

3. Centro-Periférica, este tipo de migración se refiere a los desplazamientos del Distrito Federal hacia su contorno (tercera sección de la colonia Lázaro Cárdenas).

4. Externa, esta se refiere a los pobladores venidos de los estados de la República (provincia).

Los diferentes tipos de migración responden a una lógica de localización ligada al tiempo de llegada de los pobladores, es decir, que por ser una colonia ubicada en un municipio contiguo a la ciudad de México<sup>18</sup>, su dinámica urbana se vincula a los procesos de ocupación y saturación del espacio metropolitano.

Bajo este contexto se obtiene la siguiente tabla general:

**Migración a la Tercera Sección de la colonia Lázaro Cárdenas por tipo y quinquenio de llegada**

Quinquenio de Llegada	Tipo de Migración				Total General
	1	2	3	4	
1956-1960	0	0	2	1	3
1961-1965	0	0	5	3	8
1966-1970	1	1	7	15	24
1971-1975	0	1	2	5	8
1976-1980	2	2	9	1	14
1981-1985	1	0	1	1	3
1986-1990	2	2	0	0	4
1991-1997	4	1	3	1	9
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>73</b>

<sup>18</sup> La contigüedad física geográfica de una entidad política administrativa (municipio) con el núcleo central o ciudad principal es un requisito indispensable, entre otros, para ser considerada como parte de una zona metropolitana; a este respecto se pueden consultar a autores como: Unikel, Luis. El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras. COLMEX, México, 1976; Negrete Salas, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor, "Zonas Metropolitanas en México, 1980", en Estudios demográficos y urbanos. COLMEX, México, 1986.

En la descripción del cuadro del tipo de migración se puede observar que las mayores magnitudes migratorias pertenecen a pobladores provenientes del Distrito Federal (29); este tipo de migración se presentó con mayor incidencia en el periodo 1976-1980, sin embargo, es interesante apuntar que en los catorce años que preceden a 1980 se mantiene un flujo migratorio constante. El segundo tipo de migración es la de aquellos pobladores venidos de "provincia" (27), siendo el periodo de mayor concentración el de 1966-1970; por las magnitudes de los casos encontrados el tercer tipo de migración que se presentó fue el de tipo local (10), vale la pena señalar que este tipo de migración es la más reciente, ya que la mayoría de los registros se concentran en el quinquenio de 1991-1997. Quizás esta situación responda a un proceso de saturación y encarecimiento del suelo en el área consolidada de la colonia que pudiera influir en que los pobladores se desplacen hacia zonas de menor costo del suelo, pero este supuesto podrá ser analizado con mayor detalle en el apartado correspondiente. El cuarto tipo de migración es metropolitana o de los pobladores venidos de los municipios de la zona metropolitana (7), aquí no es notoria una preponderancia en las corrientes migratorias en algún periodo en particular.

### Proceso de poblamiento por tipo de migración

Empíricamente los resultados sugieren que el tipo de migración externa fue significativamente más importante en el quinquenio 1966-1970, mientras que la centro-periférica lo fue, tal vez, en el periodo 1976-1980. Pero estos datos pueden ser engañosos, ya que los tamaños de muestra son diferentes. Una manera de determinar si estadísticamente las

distribuciones asociadas a los cuatro tipos de migración son diferentes, es usando la prueba de Hipótesis de Kruskal-Wallis<sup>19</sup> para un diseño completamente aleatorio.

Los resultados de la prueba indican los siguientes promedios:

El proceso de migración de tipo 1 que se refiere a la migración local, es más reciente (10.3%); siguiendo el tipo 2 que se refiere a la migración de otros municipios de la zona metropolitana (15.4%); enseguida está la migración proveniente del Distrito Federal (23.1%); y finalmente el proceso de más antigüedad es el que proviene de otros estados de la República (26.9%). Para determinar si estadísticamente estas diferencias son significativas, se aplicó la prueba de Kruskal-Wallis obteniéndose:

- Hipótesis nula (H<sub>0</sub>): No existen diferencias entre migración (espacio) y periodo establecido (tiempo), es decir, son dos variables independientes.
- Hipótesis alternativa (H<sub>a</sub>): Existen diferencias entre migración (espacio) y periodo establecido (tiempo), es decir, guarda cierta dependencia.
- Estadístico de prueba<sup>20</sup> : 24.05
- Punto de comparación<sup>21</sup> : 7.81
- p. value<sup>22</sup> : 0.00002

El p. value indica una probabilidad muy baja de equivocación 0.0002%, por lo tanto, podemos concluir que sí hubo diferencias en el periodo en que se dieron cada uno de los procesos migratorios.

Resulta interesante observar que el proceso de población visto a través del origen migratorio de los pobladores guarda una estrecha relación con los procesos de estructuración urbana de la ciudad de México y de la zona metropolitana en su conjunto, ya que el orden cronológico por el que se fueron presentando los diferentes

<sup>19</sup> Para una mejor descripción de la prueba de hipótesis de Kruskal Wallis, ver: Mendenhall, William. Introducción a la Probabilidad y la Estadística. Grupo editorial Ibero América, México, 1986.

<sup>20</sup> El estadístico de prueba usado sirve para probar independencia entre dos variables.

<sup>21</sup> Ji cuadrada con 3 grados de libertad a un 95% de significancia.

<sup>22</sup> Probabilidad de equivocarse al decidir que las diferencias sí son significativas.



tipos de migración en esta colonia, responde a una lógica urbana ligada con la ocupación del suelo del núcleo central y su expansión hacia su periferia.

Los resultados del estudio indican que los primeros pobladores llegados a la tercera sección de la colonia Lázaro Cárdenas fueron migrantes venidos de entidades distintas al Estado de México y del Distrito Federal. Si ponemos atención a este fenómeno migratorio, podemos observar que éste se verificó en el periodo 1960-1970, en el cual la ciudad central registraba un descenso en su tendencia de crecimiento demográfico<sup>23</sup>; esto nos confirma el rápido proceso de ocupación urbana de las áreas periféricas. En la siguiente década se registró un cambio en la dinámica migratoria, ya que las magnitudes preponderantes de migración correspondieron a habitantes llegados del D.F., esto nos está hablando de un proceso de expansión centro-periférico, en el cual se comienza a advertir una tendencia hacia el despoblamiento no sólo del área central del D.F., sino de algunos municipios contiguos a esta; tendencia que se confirmará en los años ochenta al registrarse por vez primera tasas demográficas negativas tanto del D.F., como del municipio de Tlalnepantla, -0.70% y -1, ya que el cambio en la dinámica urbana metropolitana apunta hacia una recomposición en los ritmos no sólo de crecimiento demográfico sino de la ocupación del suelo.

Los más recientes flujos migratorios llegados a esta sección de la colonia son precisamente de pobladores que habitaban en la misma colonia, pero en áreas de mayor consolidación urbana. Esto viene a confirmar que un factor importante de cambio en la dinámica urbana es, sin duda, el encarecimiento no sólo del suelo y los servicios urbanos sino de la vida misma, que obliga a ciertos sectores a abandonar

su lugar de residencia original, tendiendo a desplazarse hacia zonas de la misma colonia pero carentes de servicios públicos; iniciándose así un nuevo proceso de poblamiento cuyas características sociales difieren de los habitantes venidos tanto del centro como de la provincia. Seguramente, esta realidad urbana impondrá nuevas formas de organización social para la obtención de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades elementales de vida.

Hasta aquí hemos descrito de manera general la dinámica migratoria de la tercera sección de la colonia Lázaro Cárdenas, sin embargo, para un acercamiento más detallado de lo que realmente sucede al interior de este espacio urbano, es necesario hacer un análisis diferenciado espacialmente en las dos categorías ya definidas (A y B).

### Análisis diferenciado del proceso migratorio

El primer segmento de población es el de mayor consolidación urbana; presenta características migratorias distintas a su complemento B, ya que la dinámica urbana de este último todavía se encuentra en proceso de consolidación. Por ello, las magnitudes y los tipos de migración en ambas zonas tienen características propias que obedecen a situaciones concretas ligadas con el espacio y tiempo de su asentamiento.

### Proceso migratorio en el asentamiento "A"

El proceso migratorio ocurrido en el asentamiento "A", presenta rasgos que lo identifican como una área cuya dinámica urbana se vincula a los tipos de migración de mayor antigüedad (externa y centro-periférica), esto lo confirma como un lugar consolidado urbanísticamente.

<sup>23</sup> La tasa de crecimiento para el Distrito Federal correspondiente a este periodo fue de 3.65%, un descenso de más de un punto porcentual respecto de la década anterior (4.80%). Los datos fueron obtenidos del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México CCCD. México, 1975.

Entre ambos tipos de migración concentran el 79.7% del total de migrantes, distribuidos de la siguiente manera: el 40.8% corresponde a pobladores venidos de "provincia", siendo el periodo 1965 a 1975 cuando las corrientes migratorias se asientan con mayor preponderancia, en este decenio se concentra el 81.1% del total de migrantes proveniente de los estados de la República (migración externa); el 38.9% es de habitantes llegados del Distrito Federal, de estos, el 80.1% se asentaron a lo largo de quince años, esto es, de 1965 a 1980, lo que denota un alargamiento de cinco años respecto a la migración externa, lo cual responde al proceso de concentración y saturación urbana del núcleo central que obliga a amplios sectores de la población a localizarse en áreas periféricas.<sup>24</sup>

Los restantes dos tipos de migración representan el 20.3%, siendo relativamente superior el que corresponde a la migración local 11.1%, y 9.2% a la metropolitana. Lo interesante a destacar es que en el caso de la migración local, en los cinco años más recientes a la aplicación de la encuesta 1990-1997, llegaron el 66.6% del total de

migrantes pertenecientes a esta categoría migratoria. Para el tipo de migración metropolitana toda su distribución se desarrolla en el periodo de 1970 a 1990.

El análisis de estos dos tipos de procesos migratorios confirman la tendencia hacia el desaliento o pérdida relativa del valor de la zona metropolitana como lugar atractivo para la satisfacción y mejoramiento de la calidad de vida de personas ajenas a ésta, de ahí que sea sobre todo durante las dos últimas décadas cuando se verifican fenómenos migratorios ligados territorialmente al conjunto metropolitano.

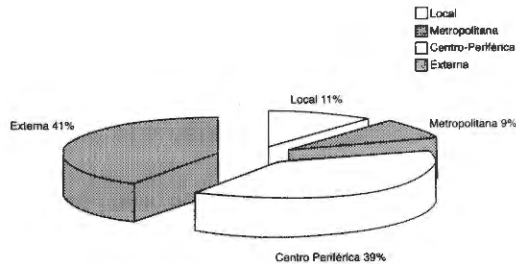
Si bien, en proporción, tanto la migración metropolitana como la local no representan un porcentaje significativamente importante, no dejan de tener relevancia para el análisis de un conglomerado urbano consolidado (segmento "A"); ya que esto nos permite tener una referencia con respecto a lo que ocurre en un área perteneciente a la misma sección de la colonia pero en proceso de consolidación (segmento "B").

**Tipo de migración en el asentamiento "A" de la 3ª Secc. de la colonia Lázaro Cárdenas, por quinquenio de llegada**

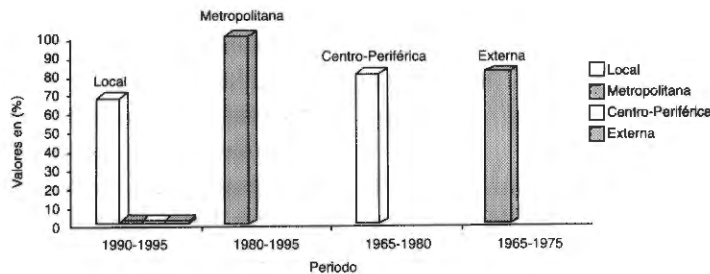
Años	Tipo de Migración				Total
	Local	Metropolitana	Centro-Periférica	Externa	
1960	0	0	1	1	2
1965	0	0	5	3	8
1970	1	1	5	11	18
1975	0	1	2	4	7
1980	0	1	5	1	7
1985	1	0	1	1	3
1990	2	2	0	0	4
1997	2		2	1	5
<b>Total A</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>54</b>

<sup>24</sup> La explicación a este proceso se debe a los costos "ocultos" que genera para las unidades productivas (industrias principalmente) una sobre saturación urbana del área central tendiéndose a desplazar hacia la periferia metropolitana; a este respecto se puede consultar lo referente a "Deseconomías de aglomeración", en Goodall, Bryan. La economía de las zonas urbanas. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

### Migración a la Colonia Lázaro Cárdenas de la 3ª Secc. en el Segmento "A"



### Concentración Individual



### Proceso migratorio en el asentamiento "B"

Por ser un espacio en proceso de consolidación, este segmento territorial presenta características migratorias diferentes respecto del área consolidada (segmento "A"), lo cual se demuestra en los resultados extraídos de la muestra realizada. En principio, el proceso migratorio de tipo externo deja de ser el de mayor preponderancia, al pasar de 40.8% al 26.3% en uno y en otro segmento. De igual manera, el periodo de concentración migratoria se reduce para el segmento "B", ya que de diez años (1965-1975) para su complemento "A", en tan sólo cinco años (1970-1975) se registró la totalidad de los migrantes de este tipo. Si nos detenemos a analizar esta situación, observaremos que ambos procesos mantienen dinámicas diferentes, que se manifiestan tanto en la

magnitud como en el tiempo en que acontecen, con esto se confirma la paulatina menor importancia de la zona para pobladores llegados de los estados del país, y sobre todo pone en evidencia dos áreas de la misma colonia pero de características urbanas distintas, en donde el segmento "B" es el de menor consolidación.

Por otra parte, el tipo de migración más alto está representado por la de tipo centro-periférica, que alcanza 42.1%; el porcentaje es relativamente superior a su complemento "A" (38.9%), pero en el periodo de concentración difieren en un lapso de cinco años, siendo más reciente el ocurrido en el segmento "B" (1970-1980), que su complemento "A" (1965-1980), lo cual viene a demostrar que al interior del

asentamiento "B" los impactos migratorios de la ciudad de México resonaron con mayor intensidad, siendo la forma mayoritaria de poblamiento, confirmando la gran influencia y el estrecho vínculo que establece la capital con su entorno periférico.

Por lo que respecta a la migración metropolitana, ésta se distribuye en su totalidad en un lapso de quince años (1980-1997), a diferencia del segmento "A" que es de veinte (1970-1990); aunque en ambos asentamientos es relativamente baja respecto a los demás tipos de migración, comparativamente es en el segmento "B" donde éste alcanza mayor proporción: 10.5%, casi un punto porcentual por encima de su complemento "A".

La migración local representó para el segmento "B" una quinta parte del volumen de migrantes llegados a este asentamiento,

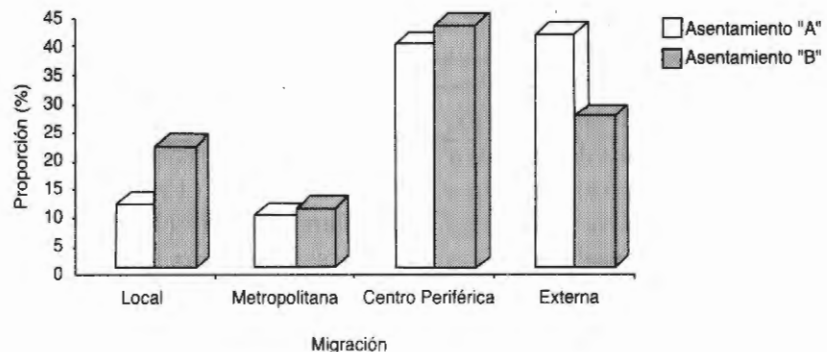
este hecho, es digno de destacar ya que en términos porcentuales prácticamente dobló a su complemento "A", esto es, 21.1% contra 11.1%, respectivamente. Aunque el periodo de asentamiento es mayor en el caso "B" quince años (1980-1997), en este se distribuye la totalidad de pobladores; no así en el caso de "A" en el que el 66.6% se concentra en cinco años (1990-1997), pero con una mayor dispersión, puesto que el primer registro data de 1970. Esta concentración y dispersión tanto de uno como de otro segmento, viene a demostrar que al interior de la misma colonia la saturación del espacio en el segmento de mayor consolidación, hizo que los migrantes locales prefirieran áreas menos consolidadas, precisamente, porque éstas brindaban no solamente mayores espacios para su localización, sino también los costos en el precio del suelo eran menores, así como los derivados de la urbanización (predial, sobre todo).

**Tipo de migración en el asentamiento "B" de la 3ª Secc. de la colonia Lázaro Cárdenas, por quinquenio de llegada**

Años	Tipo de Migración				Total
	Local	Metropolitana	Centro-Periférica	Externa	
1960	0	0	1	0	1
1970	0	0	2	4	6
1975	0	0	0	1	1
1980	2	1	4	0	7
1997	2	1	1	0	4
<b>Total B</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

Nota: El área sombreada señala el periodo de mayor concentración en la migración.

**Tipo de Migración por Segmento Poblacional**





## Causas de la migración a esta colonia

Sin dejar de reconocer a los dos ejes articuladores de la problemática urbana: espacio y tiempo, este apartado se propone vincular el año de llegada a cada uno de los dos segmentos territoriales ("A" y "B"), con las causas que obligaron a los pobladores a desplazarse fuera de su lugar de origen. Para ello se hizo una clasificación de las mismas, a saber: a) de trabajo, b) familiares, c) aumento de renta y d) Otras.

Sin ahondar en las causas específicas de la migración, las cuatro clasificaciones generales ya mencionadas resultan limitativas, sin embargo, las consideramos suficientes para la explicación de lo que a migración se refiere, ya que seguramente al vincularlas con el tipo de migración, podemos obtener el hilo conductor que nos

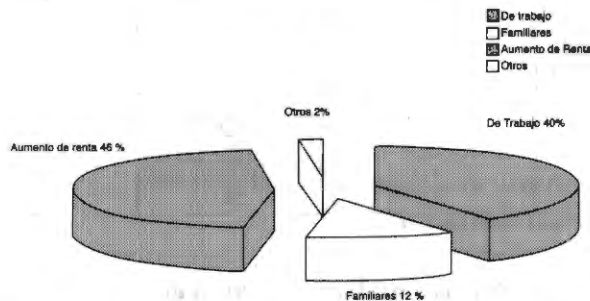
lleve hacia una mejor comprensión del proceso de estructuración y consolidación urbana de este asentamiento popular.

## Causas de migración en el asentamiento "A"

Los resultados de la encuesta para el asentamiento "A" arrojan lo siguiente: La distribución porcentual está centrada en dos de las cuatro causas de la migración: motivos de trabajo y el aumento de renta, entre ambas concentran el 86%, repartidas como sigue: 40% y 46%, respectivamente; el resto básicamente se distribuye en: causas de origen familiar 12.2%, y sólo el 1.8% de los encuestados dijo haberse desplazado de su lugar de origen por razones no consideradas en esta encuesta.

El aumento de renta es la causa preponderante para que los nuevos habitantes llegaran a esta colonia.

### Causas de Migración en el Segmento Poblacional "A" de la Secc. de la Colonia Lázaro Cárdenas



Son tres los tipos de migración que por su inicio y alargamiento o término coinciden con los casi treinta años en que ha prevalecido el aumento de la renta como razón importante para que una buena cantidad de pobladores decidieran abandonar y trasladarse a este asentamiento, estos tipos de migración son: local, metropolitana y centro-periférica (1990-1997, 1970-1990, 1965-1980), lo cual nos habla de un proceso migratorio a nivel microregional que tiene en el aumento

de la renta un indicador del encarecimiento de las condiciones de vida en la urbe, el cual, no solamente está presente en la capital (migración centro-periférica), sino además los datos revelan que actualmente es un motivo importante en la migración, ya que abarca periodos de reciente migración: Local y metropolitana. Podemos considerar a esta causa como de carácter metropolitano ya que se liga claramente con procesos migratorios internos.

La segunda causa es por razones de trabajo; la preponderancia de ésta como motivo para el desplazamiento de la población abarca un periodo de 14 años, es decir, de 1961 a 1975; en este tiempo se concentró el 81% de las personas que decidieron cambiar de domicilio. Curiosamente este periodo guarda cierta coincidencia con el periodo de mayor concentración de la migración externa (1965-1975). Este dato resulta ilustrativo para afirmar que seguramente quienes optaron por desplazarse hacia la periferia de la ciudad, lo hicieron porque veían en ella el lugar idóneo para mejorar sus condiciones de vida.

Esto, consideramos, es indicativo de los desajustes económicos estructurales que han dejado fuera del llamado "desarrollo" a una

porción importante de la población, al negarles su derecho de obtener vivienda a través de los canales institucionales, y que sólo encuentran en la periferia metropolitana un espacio "barato" en dónde poder satisfacer esta necesidad.<sup>25</sup>

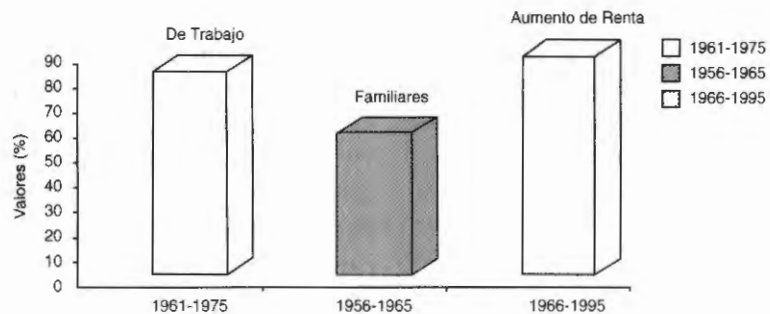
Los motivos familiares representan la tercera causa de migración, estos pueden ser muy variados, por lo cual decidimos agruparlos en una sola categoría; además su distribución en el tiempo no muestra un grado de concentración importante, ya que los encontramos a lo largo de todo el periodo de poblamiento de este sector de la colonia; sin embargo, es el periodo de 1961 a 1965 el de mayor número de casos, los que representan el 45%.

### Causas migratorias en el asentamiento "A" de la 3ª Secc. de la colonia Lázaro Cárdenas, por quinquenio

Quinquenio	Causas				Total por Quinquenio
	De Trabajo	Familiares	Aumento de Renta	Otros	
1956-1960	1	1	1		3
1961-1965	3	3	1	1	8
1966-1970	12		6		18
1971-1975	3	1	3		7
1976-1980	1		6		7
1981-1985	1		2		3
1986-1990		1	3		4
1991-1997	1	1	3		5
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>55</b>

Nota: El área sombreada señala el periodo de mayor concentración.

### Períodos de Mayor Incidencia por Tipo de Causa en el Segmento Poblacional "A" de la Secc. de la Colonia Lázaro Cárdenas



<sup>25</sup> Para profundizar en aspectos de especulación inmobiliaria y del suelo se sugiere consultar, entre otros autores, a: Schteigart, Marha. "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano, el caso de México", en Demografía y Economía. COLMEX, México, vol. XII, núm. 4, 1979; Geisse G., Guillermo y Sabatini, Francisco, "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente", en selecciones de Sunkel, O. y Gligo, N. Estilos de Desarrollo y medio ambiente en América Latina. FCE, México, 1981. T. II.

## Causas de migración en el asentamiento "B"

Al revisar los resultados obtenidos de la encuesta, observamos que tanto los porcentajes como los periodos varían respecto del segmento "A". Así, tenemos que el aumento de renta siguió siendo el motivo por el cual una buena cantidad de personas decidieron dejar su lugar de residencia anterior para ubicarse en este segmento de la colonia, ya que representa el 57.9%, siguiendo en orden de importancia descendente los motivos por razones de trabajo o de búsqueda de mejores condiciones laborales con un 26.3% y, por último, las relacionadas con factores familiares con un 15.8%.

Los tiempos o periodos en que se presentaron estas causas cubren al cien por ciento, la totalidad de su periodo, a excepción del aumento de la renta en donde su periodo de mayor incidencia llega al 92%. A continuación presentamos los periodos para cada una de las tres causas: 1966 a 1975, 1976 a 1997 y 1966 a 1997 (de trabajo, familiares y aumento de renta, respectivamente).

## Algunas conclusiones sobre el proceso migratorio

*"El proceso migratorio al interior de la tercera sección de esta colonia presenta características propias que avalan la distinción inicialmente planteada para el abordamiento diferenciado del fenómeno urbano en este asentamiento popular".*

En el segmento territorial "A" el proceso migratorio estuvo constituido por emigrantes llegados mayoritariamente de

los estados de la República en un periodo (1960-1970) donde la ciudad central o Distrito Federal permanecía como un lugar atractivo para la población, si bien tendía a disminuir su crecimiento poblacional, mantenía en la década de los sesenta y la siguiente, tasas de alrededor del 3.65% y 2.35%, respectivamente; esta circunstancia se vio reflejada no sólo en la capital del país sino que los impactos urbanos repercutieron en mayor medida en los municipios contiguos. Así, Tlalnepantla experimentó tasas de crecimiento del orden de 13.28% para la década de los sesenta, y de 7.81% para los siguientes diez años.<sup>26</sup>

Esta situación demográfica sin duda se liga con el crecimiento acelerado de la mancha urbana en el municipio, impactando sobre todo áreas ejidales en su mayoría<sup>27</sup>; así, los datos ilustran el por qué para este segmento territorial predominó la migración que hemos denominado como externa, sin que ello signifique una presencia desproporcionada de este tipo de migrantes, ya que muy cercana a esta se encuentra la migración proveniente del Distrito Federal, pero con un periodo de tiempo distinto al anterior proceso señalado; en ésta la migración centro periférica tiene un alargamiento de cinco años, es decir, inicia en la década de los sesenta llegando hasta la década de los ochenta. Es importante señalar esta última década ya que es notorio un proceso irreversible suscitado en la capital: el decrecimiento poblacional en esta década, la tasa de crecimiento en el D.F., se ubica en -0.70%, lo mismo ocurre a nivel municipal: -1.01%.

Si relacionamos las principales causas de migración para este segmento encontraremos una fuerte vinculación con los tipos predominantes de migración (externa y centro-periféricos), esto se evidencia porque las razones son precisamente: el aumento de la renta y de trabajo. A nuestro parecer, la primera se vin-

<sup>26</sup> Las tasas de crecimiento se calcularon con base en los resultados definitivos de población de los Censos Generales de Población y Vivienda de los años respectivos (1970 y 1980).

<sup>27</sup> En Tlalnepantla, las zonas urbano-ejidales se crearon por decreto presidencial en el año de 1948; la zona oriente y concretamente San Juan Ixhuatepec, fue el primer ejido en transformarse. Posteriormente, se hicieron ampliaciones en el periodo de 1959 a 1964.

cula con el proceso migratorio de tipo metropolitano; y la segunda está más bien relacionada con razones ligadas con desajustes estructurales a nivel del empleo en los estados o regiones de origen de los migrantes.

Para el segmento "B" el análisis del proceso migratorio revela que, a diferencia del segmento complementario, las características urbanas lo muestran como un asentamiento en proceso de consolidación, ya que el proceso de poblamiento evidenciado por los tipos de migración y las causas que la motivaron, se presentaron en años más recientes (de principios de los setenta); además, las magnitudes en términos porcentuales de los tipos de migración dejan ver un escenario urbano en el que predomina con mucho la migración centro periférica. Esto nos está hablando de su íntima relación con los procesos de expulsión de población en el Distrito Federal, en la década de los setenta y los primeros años de los ochenta; pero al igual que la migración periférica, es importante destacar un proceso de reacomodo de la estructura poblacional al interior mismo de la colonia en estudio. Este proceso a nivel micro o local se evidencia por la proporción importante que alcanzó la migración local, lo cual nos está hablando de una situación de reciente aparición en áreas consolidadas, con una tendencia a desplazarse hacia zonas localizadas en la misma área pero de menor consolidación urbana. Este tipo de migración se manifiesta actualmente como un indicador de los cambios en las expectativas de vida de muchos de los pobladores que habitan esta colonia.

de la dinámica urbana de la colonia en particular y de la zona metropolitana en general. Estos cambios espaciales están ligados a un referente social, en este caso el tamaño de la familia<sup>28</sup>; sin que esto signifique la búsqueda de las causas y las repercusiones sociales, políticas, culturales, etc. que este proceso de vinculación socio espacial genera en las áreas urbanas. Sino únicamente señalar sus efectos más visibles e irlos entrelazando con los demás elementos de la estructura urbana de esta sección de la colonia, para poder así tener una visión de conjunto, y consecuentemente señalar las propuestas que, a nuestro juicio y como resultado de lo analizado, pudieran llevarnos hacia un ordenamiento en la estructura urbana de las áreas periféricas, y particularmente tienda a disminuir las desigualdades urbanas al interior del municipio de Tlalnepantla.

Los resultados del estudio señalan un aumento en el número de miembros de las familias respecto del momento de llegada al asentamiento; así, el promedio del número de habitantes por familia al momento de llegar a este asentamiento se ubica en 4.64; actualmente y después de casi cuarenta años de haberse iniciado el proceso de poblamiento, el número de habitantes por familia se ha incrementado en un 43.07% hasta llegar a 6.63 habitantes. Sin duda este aumento en el número de miembros en la familia ha repercutido no solamente en su estructura interna, sino que además, a nivel urbano, se ha traducido en una mayor demanda de servicios públicos, tales como el de recolección de basura, agua potable y drenaje, por citar sólo algunos.

### Transformación territorial a escala predial y cambios en el tamaño de la familia

<sup>28</sup> Para profundizar sobre el tema de la dinámica familiar se pueden consultar, entre otros autores, los siguientes: Burgess,

Los cambios en la estructura territorial a nivel de predio para cada uno de los dos segmentos de población, son un indicador

En el asentamiento "A" el 84% de los predios son ocupados por una sola familia, las familias que comparten cohabitación de espacio (predio) representan el 16%, distribuidos de la siguiente manera: 11% en predios con dos familias, y el 5% para predios con tres familias.



## Formas de propiedad y adquisición del predio

Para el asentamiento "B" las proporciones porcentuales cambian, así los predios ocupados por una sola familia representan el 73%, mientras los de cohabitación espacial cubren el restante 27%, repartidos como a continuación se señala: 22% para predios con ocupación doble, y el 5 % de la población encuestada dijo compartir el predio con dos familias más.

En asentamiento "B" se concentra el mayor porcentaje de predios que alojan a más de una familia, esto confirma aún más la idea de una menor consolidación urbana en este asentamiento, ya que es notorio un alto porcentaje de familias que comparten el mismo espacio, lo cual nos habla de condiciones serias de hacinamiento, con la consecuente problemática social que esta situación genera. De ahí la urgencia de generar en el ámbito gubernamental acciones encaminadas si no a resolver, porque ello implica causas de orden estructural, sí a poner atención en los posibles problemas que esta situación genera.

De igual manera, el tamaño de la superficie del lote ha sufrido transformaciones a lo largo del proceso de poblamiento de esta tercera sección de la colonia, pasando de 400 mts<sup>2</sup> en promedio a 253.7 mts<sup>2</sup> actualmente, aunque al interior de la sección existen diferencias: 244.15 mts<sup>2</sup> y 261.88 mts<sup>2</sup> para el asentamiento "A" y "B", respectivamente. Estas diferencias, sin embargo, no son estadísticamente importantes.<sup>29</sup>

El tamaño del lote o predio nos proporciona el referente espacial para observar y darnos una idea de la magnitud de la problemática social que genera el hacinamiento sobre todo en el asentamiento "B", ello hace confirmar la urgencia de medidas encaminadas a atacar esta situación.

Según los datos proporcionados por la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra (CORETT), el 95% de los predios está regularizado, el restante se encuentra en proceso de regularización; estos se localizan en la parte alta por encima de la cota de crecimiento 2,500 m.s.n.m, es decir, en lo que hemos denominado segmento "B".

Los resultados de la investigación señalan que el 92.9% de los entrevistados adquirió su propiedad a través de la compra, la cual realizó directamente con los ejidatarios<sup>30</sup>: en un 83% se presentó este caso; el restante, 17% de los compradores lo hizo con los dueños o poseedores de la propiedad ya regularizada. Los traspasos, o la adquisición no solamente de la tierra sino de la construcción representan el 4.1%, estos se realizaron de manera directa con el particular sin la intervención de ningún intermediario. La renta de vivienda se presentó ya en esta sección de la colonia, aunque de manera un tanto aislada, ya que significó sólo el 1.5%. Por último, se registró un caso de invasión que representa el 1.5% de las formas de posesión.

Si observamos la manera en que se distribuyen espacialmente las cuatro distintas formas de adquisición y a quién o a quiénes les fue adquirida, encontramos que para el segmento "A" la compra del predio representa el 90%, le siguen en orden descendente: el traspaso, con el 6%; y por último están cada uno con 2% la invasión de predio (aunque esta no sea una forma jurídicamente legal de adquisición de la tierra), y el pago de renta. Por lo que respecta a quién le compraron la tierra o el inmueble, para el primer caso (compra), el 78% lo adquirió con el ejidatario y el

W. Emert, "La familia en una sociedad que cambia", en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva. Los cambios sociales. México, FCE, 1992, pp. 182-189; From, Horkheimer, Parsons y otros. La Familia. Barcelona, Península, 1998.

<sup>29</sup> Para determinar si la diferencia entre promedios de superficies de las dos poblaciones es estadísticamente diferente, se aplicó la prueba de Man-Witney en cuyo resultado se obtiene un p-value 0.062. Con lo que la decisión consiste en aceptar que ambos promedios son estadísticamente iguales. Cabe aclarar que el resultado se obtuvo de correr los datos en el programa estadístico SPSS.

<sup>30</sup> Víctor Castañeda, Op. cit. hace una clasificación de actores sociales que se involucran en el proceso de compra-venta de suelo en las periferias urbanas, en particular en este asentamiento se identifica a agentes "propietarios o usufructuarios", estos son "aquellos que detentan el dominio legal sobre la propiedad o usufructo de la tierra que vende, agentes agrarios, pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros".

restante 22% se realizó de particular a particular; los traspasos se realizaron en esta última modalidad, es decir, sin la intervención de intermediarios.

En el segmento "B" la compra directa de la tierra al ejidatario fue la forma de adquisición de la misma, salvo un caso aislado de compra de terreno al dueño con posesión legal, es decir, escriturado.

Es interesante resaltar el hecho de que la mayor proporción de predios comprados a los particulares, esto es, ya regularizados, se presente en el segmento "A"; lo mismo ocurre con la forma de adquisición a través del traspaso, estas dos situaciones nos vienen a confirmar procesos urbanos propios de las áreas urbanas en condiciones de consolidación, además, el hecho de que se presenten condiciones de arrendamiento de las viviendas (pago de renta) implica que el área se muestra como un espacio en pleno proceso de saturación urbana, con las consecuentes dinámicas urbanas que esto implica en la estructura de los usos del suelo como lo es la proliferación de comercios (tiendas) en los predios con vocación originalmente habitacional; y no solamente en el ámbito espacial, sino que a nivel de la esfera social se están produciendo cambios en las formas de organización de las demandas sociales vinculadas a los servicios públicos, por citar solo algunos.

A propósito de estos, en el apartado siguiente analizaremos su evolución y estado actual, como un indicador del grado de consolidación urbana.

### Evolución de los servicios públicos

*"En Tlalnepantla y de manera particular en los asentamientos de habitación progresiva como es el caso de*

*la colonia que nos ocupa, las demandas sociales son institucionalizadas a través de las instancias del gobierno municipal, en los llamados Consejos de Participación Ciudadana; estos son la base de la estructura organizativa y territorial de la participación comunitaria..."*

lo cual no quiere decir otras formas de organización ciudadana alternativas a esta.

Para analizar la paulatina introducción de los servicios públicos en este asentamiento, se consideraron ocho servicios básicos: electricidad, agua, drenaje, pavimentación, alumbrado público, servicio de recolección de basura, transporte público y teléfono. El análisis de la información, revela que son precisamente el agua y la electricidad los dos servicios públicos que inicialmente hicieron su aparición en este asentamiento, ello se ratifica porque ambos tienen los mayores porcentajes, en cuanto a los servicios existentes al momento de que los pobladores llegaron a este lugar. No ocurre lo mismo con los restantes servicios, los cuales mantienen porcentajes menores a los ya citados, indicando que fueron servicios posteriores.

### Segmento "A"

La electrificación fue el primer servicio público en introducirse en la colonia; este hizo su aparición en el año de 1960, es decir, cinco años después de haberse establecido los primeros pobladores en este espacio territorial. Tuvieron que pasar diez años para que el agua se reportara como siguiente servicio en llegar al lugar, y junto con él, el transporte público; esto nos está hablando de un asentamiento lo suficientemente numeroso para que la demanda de este

último servicio tuviera una cobertura en la colonia. En 1975 se comenzaron a realizar las primeras excavaciones para la introducción del drenaje. Ya en los años ochentas el asentamiento fue tomando otra fisonomía, al instalarse las primeras lámparas del alumbrado público (1980), así como el trazo de calles y avenidas estaba lo suficientemente delineado como para permitir que los camiones de recolección de basura prestaran su servicio (1985). Al inicio de la década de los noventa, la pavimentación de calles y avenidas, así como la instalación de teléfonos particulares y públicos, terminará por darle las últimas pinceladas a un proceso de urbanización que había iniciado treinta y cinco años atrás, convirtiéndolo en un asentamiento periférico típicamente popular.

### Segmento "B"

En este asentamiento la introducción de los servicios públicos es relativamente reciente, ya que si bien en 1965 la electrificación es introducida, no es hasta los años ochenta cuando los restantes servicios son instalados, siguiendo más o menos la misma lógica en el orden de aparición que el asentamiento "A", así los siguientes servicios son el agua y el alumbrado público (1980), cinco años después el servicio de transporte llega hasta la franja superior a los 2500 m.s.m.m., el drenaje y la recolección de basura inician en 1990, no así la pavimentación y el teléfono que para inicios de los noventa no existían.

El proceso histórico de reconstrucción urbana a partir de la introducción de los servicios públicos, nos indica una dinámica urbana diferenciada al interior mismo de la tercera sección de la colonia en estudio; ya que por un lado, existe una buena porción de población que habita en

asentamientos consolidados (segmento "A"), es decir que por lo menos cuentan con un entorno urbano que les permite las condiciones mínimas de bienestar social; y por otra parte, están aquellos moradores que habitan en un espacio con serias deficiencias en la satisfacción elemental de los servicios públicos, esto es un indicativo del nivel de estratificación social existente en esta 3ª sección de la colonia.

### Condiciones actuales de los servicios públicos

Según cifras oficiales los servicios públicos tienen una cobertura del 96%, sin embargo, aún cuando cuantitativamente existe un gran avance respecto de lo que ocurría algunos años atrás, la calidad en la atención dista mucho del porcentaje "óptimo" de cobertura presentado por las autoridades municipales.

- **Electrificación.** Si bien todos los hogares cuentan con este servicio, existe un buen número de casas que se abastecen de manera irregular (clandestina), esto se ilustra porque el 21% de los encuestados dijeron no contar con medidor. Si revisamos lo que ocurre al interior, es decir, por cada segmento, la situación se acentúa considerablemente en el sector "B", ya que el 58% se encuentra en esta condición; no así en el sector "A", que apenas alcanza el 9%.

- **Agua.** Al decir de los entrevistados un 99% de la colonia es abastecida por el sistema de agua potable, pero si analizamos las condiciones de abastecimiento, se observan serias deficiencias en la distribución. Así el 88% del vital líquido llega a través de las redes primarias, mientras el restante 11%, se distribuye por medio de hidrantes (8%) y tambos (3%). Al analizar los dos sectores territoriales encontramos un grave rezago en sector "B",

ya que es ahí donde se concentra toda la problemática en este rubro, apenas la mitad de los pobladores (52%) cuentan con el servicio en condiciones adecuadas (agua entubada), mientras la restante satisface esta necesidad mediante una llave pública (hidrante) 31%, y el sistema de pipas (tambos) 10%.

- **Drenaje.** Existe poco rezago en este rubro (8%), sin embargo, la problemática se agudiza en el sector "B"; en él una tercera parte de los entrevistados dijo no contar con este servicio, esto por que las condiciones geomorfológicas del lugar (pendientes pronunciadas y suelo rocoso) han propiciado que la introducción se realice lentamente, además de lo relativamente reciente del asentamiento.

- **Alumbrado.** La mayoría de calles y avenidas cuentan con este servicio, sólo el 10% de los encuestados refirieron no tener una luminaria en su calle; este porcentaje se ubica preponderantemente en el segmento "B", ahí la situación se triplica llegando al 32% de lugares que no están iluminados.

- **Recolección de basura.** En general la colonia tiene una cobertura del 94%. Al analizar la calidad en el servicio, esto es, la regularidad o las veces por semana en las que pasa el camión recolector, la colonia está bien asistida, ya que el 66% de los entrevistados dijeron que es entre dos (60%) y tres (6%) veces por semana. Sin embargo, al comparar la calidad del servicio en los dos segmentos la situación cambia dramáticamente, puesto que el 16% de las fallas del servicio se localizan en el sector "B", asimismo, el 75% de los que cuentan con el servicio refirieron que sólo una vez por semana pasa el camión recolector, el otro 25% se ubicó en dos veces semanales. Por otro lado, el segmento "A" tiene una cobertura del 99% y la calidad del servicio

contrasta considerablemente respecto del segmento complementario, así el grueso de los asistidos refirió en un 70% dos veces semanales, el 7% tres veces por semana, y el 23% se situó en una vez semanal.<sup>6</sup>

- **Teléfono.** Este servicio es el de mayor carencia, ubicándose en un 65%, siendo el sector "B" el de relativa menor cobertura (79%), y su complemento "A" se situó en un 60%, empero, en esta variable puede resultar difícil asegurar que existe mayor cobertura en alguno de los dos segmentos; una medida que puede ayudar es el cociente de proporciones<sup>31</sup>, cuyo resultado indica que es casi dos veces más probable contar con teléfono si se habita en la zona del segmento "A", que si se habita en el sector "B".

El análisis de los servicios públicos nos presenta claramente dos situaciones urbanas con características similares pero con matices claramente diferenciados, es decir, hablamos de un asentamiento popular periférico cuyo rasgo predominante es su aparente homogeneidad urbana, sin embargo, el análisis de la cantidad y calidad de los servicios públicos confirman lo que a lo largo de la investigación hemos venido constatando, que se trata de un asentamiento altamente estratificado, cuyas diferencias urbanas se materializan, por un lado, en una zona (A) con privilegiada cobertura de servicio; y por otro lado, existen en este mismo conglomerado áreas (B) con un enorme rezago social.

## Principales retos y problemas a resolver

De acuerdo con las características urbanas de lugar, propusimos una serie de rubros que involucran problemas concretos; estos los hemos clasificado en tres categorías: infraestructura, que incluye problemas como: agua, alumbrado, drenaje,

<sup>31</sup> El cociente de proporciones se expresa de la siguiente manera:

$$(23/57)/(4/19) = 1.92 = 2$$

En donde: 23 es el número de casos que cuentan con teléfono, del segmento "A";

57 es el número total de muestras aplicadas para el segmento "A".

4 es el número de casos que cuentan con teléfono, del segmento "B";

19 es el número total de muestras aplicadas para el segmento "B".



pavimentación y teléfono; equipamiento, abarca lo relacionado con: centro de salud, mercado, lechería, escuela; y servicios varios, como son: limpia, vigilancia, transporte y regularización de la propiedad.

La inseguridad pública se ha convertido en una preocupación no sólo privativa de las grandes ciudades, sino de dimensiones nacionales. En este contexto, no es extraño que este problema sea el de mayor peso para los habitantes de la 3ª sección de la colonia. Los tres siguientes problemas, están relacionadas con aspectos de infraestructura urbana, mencionados en orden descendente: pavimentación, agua y drenaje.

Los aspectos que involucran la instalación de equipamiento tales como escuelas, centros de salud, lecherías, mercados, así como de tipo jurídico administrativo esto es: la regularización de la propiedad; y algunos otros como son: limpia, transporte y alumbrado público; son a juicio de los pobladores no tan importantes como los ya señalados.

En el sector "A", las necesidades más apremiantes de la población se asemejan mucho a las de la colonia en general; esto se debe quizás al peso relativo que tienen cada una de ellas en el conjunto del asentamiento. Así, la vigilancia representa la mayor preocupación, le siguen en orden de importancia la pavimentación y en tercer lugar están: el agua, centros de salud, escuela, teléfono; seguidos del transporte; mercado y lechería se ubican en una quinta posición; y finalmente aparecen: alumbrado, limpia, drenaje y regularización de la propiedad.

Por otra parte, en el sector "B", se aprecian necesidades más vinculadas con las condiciones de precariedad y rezago urbano, de ahí que el agua sea el problema

más agudo, y muy vinculados a éste, están en segundo término, el drenaje, la pavimentación y la vigilancia; además, la posesión legal de la propiedad es una preocupación vital, por ello la regularización de ésta representa el tercer problema; el mercado y el transporte le siguen en importancia, y por último están el alumbrado, limpia y escuelas.


Como hemos podido observar existe una clara diferencia en las necesidades de cada uno de los asentamientos; esta problemática da cuenta de un proceso de urbanización desfasado tanto en tiempo como en espacio, es decir, que las condiciones históricas o de antigüedad en el asentamiento, así como las características físicas del lugar (zonas cerriles), han originado en primera instancia dinámicas urbanas diferentes, propiciando procesos de consolidación urbana heterogéneos; pero además, el origen migratorio imprime características sociales particulares a los grupos de población ahí asentada, condicionando seguramente formas organizativas y expectativas de vida y de su entorno inmediato, modificándolo y adaptándolo en función de estas condicionantes.

## *Reflexiones Finales*

Los indicadores socioeconómicos ubican a Tlalnepantla como uno de los más ricos del país, en donde la estructura urbana entre las comunidades debiera presentar un patrón de desarrollo homogéneo, sin embargo, el estudio ha demostrado la existencia de zonas o sectores con graves carencias en términos de atención pública a servicios y necesidades elementales como: agua, drenaje, electrificación, de salud y asistencia social, entre otros.

Lo anterior revela que a largo de las últimas cinco décadas, el desarrollo económico impulsado, entre otros factores por la implementación de políticas públicas que alentaron en un primer momento la localización de grandes empresas industriales vía exención fiscal, así como las políticas locales de planeación que incentivaron y adecuaron sus instrumentos normativos para facilitar la construcción de desarrollos habitacionales en lugares "privilegiados" desde el punto de vista de su localización, ha excluido a sectores de la población que no cuentan con los recursos económicos suficientes para obtener crédito para vivienda, sea a través de las instituciones públicas o bien de las instancias privadas, conformando zonas de asentamientos populares que han crecido al margen de toda directriz de política urbana de planeación, y que han sido auspiciados por la torelancia y complacencia de autoridades locales y estatales para constituir en su momento, un arsenal de clientismo político importante y, al mismo tiempo, atenuar para el Estado el grave conflicto social que representaría la no dotación de vivienda como un derecho constitucional.

La investigación dejó constancia que la desigualdad social, no sólo es un fenómeno que se manifiesta evidentemente entre fraccionamientos habitacionales y colonias populares, sino que aún entre éstas se presenta de manera diferente, alcanzando en algunos casos niveles preocupantes. Así, procesos de exclusión y movilidad social, tales como: la dotación de los equipamientos colectivos, obras de infraestructura básica, la cobertura y la calidad de los servicios públicos, los cambios en el uso del suelo, el tamaño y crecimiento de la familia, los procesos migratorios, entre otros, son tópicos cuyo abordaje requiere de la acción pública, respuestas específicas e integradoras que propongan soluciones apegadas a criterios viables, que sopesen los impactos sociales y políticos derivados de la aplicación correcta de la políticas públicas.

Ante esta problemática, y confiados en que la actual situación política exige cada vez más la participación activa y permanente de todos los actores sociales en la construcción de los instrumentos técnico normativos que definen las estrategias y líneas de acción gubernamental, nuestra contribución estuvo orientada a dejar constancia que en la medida en que se conozcan mejor los problemas, se podrán proponer soluciones claras y precisas para hacer más habitable nuestro entorno de vida. 

# REVISIÓN AL MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX\*

Una propuesta alternativa

Por:  
*José Juan Sánchez González*<sup>1</sup>

La administración pública mexicana inició su modernización desde el siglo XIX y durante el transcurso del siglo XX. Frente a un gobierno de transición –Vicente Fox– el aparato gubernamental puede convertirse en un instrumento de gobernabilidad, buen gobierno y adecuada gestión pública, siempre y cuando, la modernización administrativa pueda transformarla en una administración pública moderna, democrática, descentralizada, honesta, simplificada, abierta, necesaria y con un servicio civil de carrera.<sup>2</sup>

En este contexto, este artículo analiza a la modernización administrativa a partir de sus antecedentes históricos; revisa el llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental presentado por el Gobierno de Vicente Fox, para concluir con una propuesta mínima que se sustente en estudios e investigaciones administrativas que permita un conocimiento real y aproximado de su devenir histórico.

## 1. Antecedentes Históricos de la Modernización de la Administración Pública en México

\*Una versión preliminar apareció en el Suplemento Dominical Enfoque del periódico Reforma el día 10 de junio de 2001.

*Maestro y Doctor en Administración Pública. Profesor e Investigador de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio INAP 1997. Es Vocal Vicepresidente de Asuntos de Investigación en el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Actualmente es Asesor en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE.*

<sup>2</sup>Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. México, INAP, 1998.

<sup>3</sup>Sánchez González, José Juan. "Nuevas Tendencias de la Administración Pública Mexicana. De la Privatización a la Endoprivatización". Mimeo, 2000.

La reforma es una característica primordial en la administración pública en nuestro país. Es un rasgo esencial para definir su perfil actual.<sup>3</sup> La historia de la administración pública mexicana muestra desde sus inicios, en particular en los siglos XIX y XX, que se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla, a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos, a los programas gubernamentales y a las condiciones mundiales.<sup>4</sup>

A partir del Primer Reglamento de Gobierno elaborado en 1821, fue el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido, por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del Gobierno, ya que establecía que "...cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales".<sup>5</sup> La administración pública ha sufrido cambios relevantes, convencionalmente se identifican en siete las etapas de la reforma administrativa en México, que son las siguientes:

1) La primera reforma administrativa se llevó a cabo en el México independiente en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases a la vieja sociedad colonial<sup>6</sup>;



2) La segunda reforma administrativa surge con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853<sup>7</sup>;

3) La tercera reforma administrativa impulsada por Juárez, tuvo su antecedente en 1857 con el movimiento de la Reforma, la que apoyó una nueva Constitución que pretendía consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes como Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento de Reforma;

4) La cuarta etapa comprende las reformas introducidas en 1917 y parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una más compleja administración pública, fue en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos<sup>8</sup>,

5) La quinta etapa de la reforma administrativa puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de esas medidas intentaban introducir políticas de coordinación eficaz en las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que pretendían de manera permanente el incremento de la eficacia y el adecuado uso de los recursos públicos.<sup>9</sup>;

6) La sexta reforma administrativa comprende de 1970 a 1976. La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.<sup>10</sup> En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue

la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

7) La séptima etapa de la reforma administrativa en el período considerado de 1976 a 1982 llevada a cabo por el gobierno de José López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como las tres disposiciones fundamentales en la acción gubernamental. La base jurídica del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982, que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública, cuyas iniciativas, fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.<sup>11</sup>

En suma, las dos últimas etapas de la reforma administrativa, la de 1971-1976 (Luis Echeverría) y la de 1976-1982 (José López Portillo) fueron decisivas para el mejoramiento de la administración pública mexicana en la década de los setenta. No obstante, los logros alcanzados no fueron consolidados con el establecimiento del servicio civil de carrera. Este era el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas, el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación.

Por otra parte, durante el desarrollo de la reforma del Estado (1982-2000) se han producido en la administración pública mexicana cuatro tendencias contemporáneas: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación



Alejandro Zanur

<sup>7</sup>Para abundar en este apartado puede verse: Sánchez González, José Juan. "La Administración Pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio". Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 39, julio-septiembre de 1998, pp. 48-70.

<sup>8</sup>Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

<sup>9</sup>Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989, p. 109.

<sup>10</sup>Ibid. p. 140.

<sup>11</sup>Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del Gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).

<sup>12</sup>Entre estos intentos destacan: 1) El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 que tuvo -entre otras atribuciones- la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública; 2) El Departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1928 a 1932, encargado de analizar la organización adminis-



9 trativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia de los servicios públicos; 3) Las Comisiones de Eficiencia, que funcionaron durante corto tiempo en algunas dependencias encargadas para racionalizar el aprovechamiento de los recursos; 4) La Comisión Intersecretarial, creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública; 5) la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1946, que tenía entre sus funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo; 6) la etapa de 1950 a 1964, se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; y 7) las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público, pasaron de la Secretaría de Bienes Nacionales -cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional- a una nueva, la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP),<sup>9</sup> que esta actividad comenzó a tomar impulso en forma permanente y dirigida.  
<sup>10</sup> Ibid. pp. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado

administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endo-privatización de los servicios públicos (modernización administrativa con enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos).<sup>12</sup>

La privatización es la primera tendencia prevaleciente en la administración pública federal. Por lo que corresponde a la privatización impulsada con Miguel de la Madrid (1982-1988) terminó con la

participación del sector público en por lo menos 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. La privatización más importante de esta etapa se registró con la venta de Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario, que involucró recursos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos.<sup>13</sup> En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) comprendió la formalización de 261 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Destacan dentro del sector minero las privatizaciones de Minera Real de Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea. En el sector manufacturero las privatizaciones más importantes fueron los ingenios azucareros; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como las empresas siderúrgicas. Finalmente, las privatizaciones más relevantes dentro del sector servicios fueron la venta de la Compañía Mexicana de Aviación que, dada la regulación prevaleciente en el sector hasta 1990, abarcaba junto con Aeroméxico, todo el mercado doméstico; así como Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.<sup>14</sup> En el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

destaca la privatización de Ferrocarriles Nacionales, los puertos y los aeropuertos.

La segunda tendencia es la descentralización administrativa. En los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo se tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas políticas centrales de su estrategia de gobierno. Una de las demandas más frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral en 1981-1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. El entonces candidato agrupó en siete tesis su percepción de los grandes problemas del país. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional.<sup>15</sup> Por su importancia, destacan por sus avances la descentralización de la educación, los servicios de salud y la descentralización del gasto social con la creación del Ramo 33. A pesar de los alcances logrados por estas experiencias en descentralización, las acciones que se derivaron de estas decisiones no logran rebasar los límites relativos a la delegación, desconcentración o coordinación de acciones. Por esta vía no se avanza en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la actividad política en los gobiernos locales. El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia en el presente siglo.

La tercera tendencia es la simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas, que fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio, no como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y

ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor.<sup>16</sup> A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produce un resultado adecuado a las expectativas planteadas, si este no se encuentra vinculado a una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector. La política de simplificación administrativa tiene ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la profunda centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal.

La cuarta tendencia en la administración pública es la endo-privatización.<sup>17</sup> En nuestro país, las tendencias generales de la endo-privatización en su sentido más amplio, pueden verse plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).<sup>18</sup> El PROMAP se orienta hacia la filosofía del enfoque de servicio; enfoque al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.<sup>19</sup> Los resultados del programa fueron más evidentes en las entidades que en las dependencias, aunque se obtuvieron historias de éxito estas no fueron suficientes para afirmar que el proceso de modernización fuera integral en toda la administración pública federal. Asimismo, esta influencia no logró penetrar a los gobiernos estatales y municipales.

Como puede inferirse, en las últimas tres décadas del siglo XX la modernización administrativa se ha llevado a cabo con diferentes enfoques teóricos –sistémico, descentralizador, simplificador, calidad,

planeación estratégica y reingeniería de procesos- con resultados significativos en algunos campos y limitados avances en otros. Cada programa de modernización ha aportado su contribución a este proceso, aunque algunos de estos resultados no fueron permanentes y continuos. Ahora toca el turno al Gobierno de Vicente Fox y a su propuesta de innovación gubernamental.

## 2. El Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental de Vicente Fox

El gobierno de Vicente Fox mediante su Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez ha presentado para el periodo 2000-2006 el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.<sup>20</sup> El modelo tiene como objetivo fundamental, transformar al gobierno mexicano en parte de la “inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia”.

*“La innovación gubernamental es el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas”.*

Sus elementos claves son: 1) se busca concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus); 2) orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y 3) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta y le impacta a la administración pública federal.

para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

<sup>11</sup>Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 88-89.

<sup>12</sup>Sánchez González, José Juan. “Nuevas Tendencias de la Administración Pública Mexicana. De la Privatización a la Endoprivatización”. Op. Cit.

<sup>13</sup>Rogozinski, Jacques. La privatización en México. México, Trillas, 1997, p. 110-111. A lo largo de 12 años, el número de entidades paraestatales se redujo de las 1,155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994.

<sup>14</sup>Ibid. p. 112.

<sup>15</sup>De la Madrid, Miguel. Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982, Manual síntesis de pensamiento político, Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982, p. 96.

<sup>16</sup>Vázquez Cano, Luis Ignacio.



El focus estratégico –según este modelo- es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad

mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.<sup>21</sup> Para ello se propone cuatro desafíos que se encuentran contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que son:

### Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

"La simplificación administrativa". La administración pública contemporánea en México, SECOGEF-F.C.E., México, 1993, p. 210.

<sup>17</sup>Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999. La endo-privatización se define como "...la sustitución (de) la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada". Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado, en la endo-privatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el "nuevo" manejo público (new public management).

<sup>18</sup>Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996, p. 57.

<sup>19</sup>Roel Rodríguez, Santiago. PROMAP y proceso de cambio. Ponencia presentada en Toluca, Estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, p. 4.

<sup>20</sup>Gobierno de la República. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. Ramón Muñoz Gutiérrez, México, 2001. Este apartado está tomado del documento de referencia.

<sup>21</sup>Algunos de los elementos para alcanzar el propósito (focus) son: 1) visión y misión compartidas; 2) demandas y prioridades sociales; 3) definición de objetivos (4 retos); 4) políticas de relación; 5) reposicionamiento (enfoces); 6) definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer y 7) contribuir a un nuevo orden mundial (una causa poderosa).

OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
1. Buen Gobierno	Forjar un buen gobierno, de <i>clase mundial</i> , competitivo, transparente, <i>innovador</i> , de <i>calidad</i> , honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.
2. Crecimiento Económico	Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo en el ámbito mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.
3. Orden y Respeto	Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
4. Desarrollo Humano y Social	Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

Fuente: Elaboración propia en base al Modelo.

Aunque no existe un diagnóstico administrativo, se sostiene que se requieren estructuras planas (reducción) y estructuras flexibles (reorganización). Las estructuras planas implican que el gobierno requiere de estructuras más planas, con menos niveles, con menos plazas y más sencillas (se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos). Las estructuras flexibles parte del supuesto de que los organigramas son esquemas del pasado, de la revolución industrial, por lo que se afirma que ya no funcionan, debido a que fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existe. Por ello, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos.

A partir de este planteamiento –estructuras planas y flexibles- la propuesta propone un Modelo de Administración Cruzada, que

tiene las siguientes características: 1) conecta proyectos con procesos; 2) los procesos están al servicio de los proyectos; 3) suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor), 4) parte de una visión global y holística; 5) requiere de procesos de soporte robustos y confiables (ISO 9000, just in time, on line service); 6) potencia el trabajo en equipo (redes de socios, alianzas estratégicas); 7) todo proyecto tiene un "líder" y todo proceso un "dueño"; 8) supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia; 9) se basa en un esquema ganar-ganar; 10) se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos y 11) requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación "a prueba de balas". Sus fundamentos más importantes son los siguientes:



### Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental

ESTRATEGIAS	ALCANCES
1. Administración por calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el Premio Nacional de Calidad.</li> <li>• Editar la Revista "Un Gobierno Innovador y de Calidad".</li> <li>• Establecer sistema de administración de calidad (INTRA-GOB).</li> <li>• Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad.</li> </ul>
2. Federalismo-municipalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los Gobiernos Estatales y Municipales para servir más y mejor a los ciudadanos.</li> <li>• El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población.</li> </ul>
3. Continuidad y abandono	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación y soberbia.</li> <li>• Es necesario aprender como desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales e inútiles).</li> </ul>
4. Gobierno abierto y participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para lograr un gobierno innovador y de calidad vital democratizar la información.</li> <li>• El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.</li> </ul>
5. Reformas jurídicas y normativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responden a otra lógica.</li> </ul>
6. Eliminar las restricciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las restricciones tienen su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.</li> </ul>
7. Unir la retaguardia con la vanguardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que éstas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos.</li> </ul>
8. Mercadotecnia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología, etc.</li> </ul>
9. Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas.</li> <li>• El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.</li> </ul>
10. Financiamiento emprendedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extra-gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.</li> <li>• Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.</li> </ul>
11. Informática y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mega proyecto "E MEXICO", con sus productos "e-government" (gobierno digital o electrónico), "e-education" (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), "e-commerce" (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del Gobierno Federal a tan estratégica oportunidad.</li> </ul>
12. Subcontratación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al Modelo

Para alcanzar el propósito (focus), los objetivos y poner en marcha las estrategias, el modelo propone constituir una red de socios estratégicos en la que participarán los Oficiales Mayores (cambiarán de denominación y su enfoque de trabajo), los responsables de las áreas de Recursos Humanos, Innovación y Calidad, las unidades de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, del Servicio Civil de la SHCP, y los responsables de las áreas de Informática y Asuntos Jurídicos, entre otros. En esta red no sólo habrá socios internos, sino que habrá de integrarse con socios externos, tales como: universidades, firmas

de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado, fundaciones nacionales e internacionales.

Asimismo, se pretende avanzar en la evaluación y compensación por resultados, en la gestión de proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos (Renata). La Renata lo que pretende es reubicar dentro y fuera del gobierno a las personas que el proceso de cambio determine, así como capacitarlos para que obtengan trabajo o auto-emplearse (outplacement).

### Etapas del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental

FASE	DESCRIPCIÓN	TIEMPOS
Arranque: Calentando motores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental.</li> <li>2) Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental</li> <li>3) Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador.</li> <li>4) Transformación de las Oficialías Mayores.</li> <li>5) Negociación sindical con la FSTSE.</li> <li>6) Reunión de trabajo con gabinete ampliado.</li> <li>7) Propuesta de cambio.</li> </ol>	Inmediato primeros 100 días de gobierno
Primera fase: Encendiendo el fuego de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prueba del ácido y capacitación integral.</li> <li>2) Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad</li> <li>3) Programa de Reconocimientos a la Innovación y la Calidad</li> <li>4) Medición de la satisfacción del cliente.</li> <li>5) Inicio del programa <i>e-Government</i>.</li> <li>6) Consejo Nacional para la Innovación</li> <li>7) Desregulación burocrática</li> <li>8) Consulta a los servidores públicos.</li> <li>9) Iniciativa del servicio civil de carrera.</li> </ol>	Corto plazo: 2001-2002.
Segunda fase: Avivando la llama de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Outplacement &amp; Telecommuting (Renata)</i></li> <li>2) Gobierno enfocado y diferenciado.</li> <li>3) Gobernanza Corporativa (Corporate Governance).</li> <li>4) Servicio Civil de Carrera (visión futurista)</li> <li>5) Financiamiento estratégico.</li> <li>6) Conexión emocional (pasión). ...</li> <li>7) Metiendo goles (sic).</li> <li>8) Capacitación continua.</li> </ol>	Mediano plazo: 2003-2004.
Tercera fase: 730 días para cambiar el Gobierno para siempre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Blindaje constitucional.</li> <li>2) Reforma jurídica.</li> <li>3) Gobierno competitivo y procesos de mejora continua.</li> <li>4) Nuevos paradigmas de la gestión pública.</li> <li>5) Servidores públicos de carrera orgullosos.</li> <li>6) Un Gobierno competitivo: proyección internacional.</li> </ol>	Largo plazo: 2005-2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Modelo

En suma, el Modelo Estratégico para la innovación Gubernamental parte de supuestos que se consideran a un amplio debate, como son los siguientes:

- 1) Justificación: la política de cambio no puede concretarse con instrumentos y estructuras del antiguo régimen.
- 2) Propuesta: eliminación permanente de una mayoría de plazas en la burocracia en todos los rangos y niveles del Gobierno Federal.
- 3) Pretensión: establecer en México una nueva forma de administración pública, denominada "Gobernanza Corporativa".
- 4) Pretende conformar un Gobierno con estructuras planas, menos niveles, menos plazas y más sencillas.
- 5) A partir de la tesis de innovación social, se pretende poner en funcionamiento la gestión pública con fundamento en tesis empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado.
- 6) Su propósito es reducir el tamaño de la burocracia y erradicar la "excesiva obesidad" de las estructuras de gobierno, la inutilidad de procesos, la duplicidad de funciones, la pesada carga burocrática y la asignación clientelar de plazas.
- 7) Los clientes deberán notar el cambio en las elecciones intermedias y en las elecciones del 2006.
- 8) Remover del gobierno la tarea de remar para enfocarlo a dirigir. "Echar a andar mecanismos de vanguardia que operan en gobiernos de primera clase, para los que la burocracia es innecesaria".
- 9) "La función pública en México, pasa de una excesiva obesidad de estructuras a un gobierno innovador que en 730 días habrá cambiado para siempre".



Alejandro Zarur

manera aislada o parcial, por lo que deben considerarse los últimos intentos de modernización administrativa.<sup>22</sup> Existe profundos estudios en torno a la génesis, evolución y desarrollo de la administración pública mexicana. El crecimiento y diversificación de las funciones del gobierno, se encuentra determinado en última instancia por la política. Este rasgo es fundamental para comprender que cualquier modernización administrativa tendrá efectos políticos, dentro y fuera de la burocracia.<sup>23</sup> Cabe recordar la experiencia japonesa con la conformación de la Comisión Rincho, que primero definió cuales eran los problemas del gobierno y después propuso las soluciones administrativas.<sup>24</sup> Algunas reformas administrativas empiezan al revés; dan soluciones sin ponerse de acuerdo con su diagnóstico administrativo, es decir, con sus problemas específicos.

La modernización administrativa no puede concebirse como una reforma de gabinete, requiere del consenso de los actores involucrados entre los que deben incluirse instituciones académicas, universidades y colegios de profesionistas en Ciencias Políticas y Administración Pública, entre otros. Existente una abundante bibliografía en el ámbito latinoamericano que demuestran que la modernización administrativa requiere de adecuados mecanismos de consenso y negociación.<sup>25</sup>

### 3. Revisión del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental

La modernización administrativa es un proceso histórico, no puede reinventarse de

<sup>22</sup>Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública en México (1934-1978). México, INAP, 1980. Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. México, FCE-INAP, 1988. Cárdenas García, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". Revista de Administración Pública. México, INAP, No. 54, abril-junio 1983. Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989. Pardo, María del Carmen. La Modernización de la Administración Pública en México. México, INAP-COLMEX, 1993.

<sup>23</sup>Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Bases, Metodología, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). México, Miguel Ángel Porrúa, 1980. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979). México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

<sup>24</sup>Crozier, Michel. Cómo Reformar al Estado. Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

<sup>25</sup>Instituto Nacional de Administración Pública. Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1989. Instituto Nacional de Administración Pública. Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991.

<sup>26</sup>Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. Tamaño y Composición de la Administra-

administrativos que demuestren que el gobierno tiene un tamaño excesivo en México. Por el contrario el problema esencial se refiere al alto nivel de centralización de la función pública. El último estudio serio realizado por el gobierno federal data del año de 1988.<sup>26</sup>

Tanto en los gobiernos de Carlos Salinas, como en el de Ernesto Zedillo no fueron realizadas esta clase de investigaciones. ¿Cómo se puede afirmar que el gobierno tiene un tamaño excesivo?

No existe un diagnóstico administrativo con cifras reales y estudios sobre la situación que guarda la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Lo anterior, para contar con un detallado análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática prevalecientes en los niveles de gobierno; la preparación, capacidad, habilidades y antigüedad de los servidores públicos; situación salarial, escalafonaria y de promoción; así como las condiciones prevalecientes en las dependencias, entidades, institutos, centros y toda clase de organismos públicos que se encuentran bajo el dominio del gobierno. Insistimos sin diagnóstico administrativo no habrá modernización de la administración pública exitosa.

Una verdadera modernización administrativa tiene que iniciar y terminar con las prácticas del presupuesto público. A partir de la reforma administrativa mexicana guiada a partir de la Nueva Estructura Programática (NEP) y la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), se realizan estudios comparativos con la experiencia de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia. La tesis es la misma: la modernización administrativa requiere de reformar el corazón de la administración pública, el "presupuesto público".<sup>27</sup> Ello implica una

transformación radical también de su principal instrumento: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual maneja el presupuesto de manera tradicional y rígida en algunas ocasiones y en otras, responde a intereses políticos más que a técnicos.

La experiencia del Gobierno del Estado de Guanajuato no implica necesariamente que pueda aplicarse a la administración pública federal. A pesar de que Ramón Muñoz implementó una propuesta de modelo estratégico de innovación gubernamental en el Estado de Guanajuato siendo Coordinador de Asesores del entonces gobernador Vicente Fox. La administración pública federal es mucho más compleja, diversa, especializada y conflictiva que una administración estatal. No existen argumentos teóricos de que una "historia de éxito" estatal sea automáticamente aplicable al aparato gubernamental federal.<sup>28</sup>

La experiencia de gestión pública en otros países de la OCDE, demuestra que se requieren reformas en otros aspectos estructurales de la administración pública federal. El documento marco de las reformas en la administración pública tiene un conjunto de estrategias —que no se encuentran contempladas en el modelo— como son: 1) proceso presupuestario y gestión de los resultados; 2) introducción de mecanismos de mercado; 3) gestionar de otra forma los recursos humanos; 4) el control y la gestión de la reglamentación. "Los gobiernos de los países miembros están decididos a llevar políticas que conduzcan a los mayores niveles de crecimiento sostenible y de empleo que sean posibles, y que contribuyan al bienestar económico y social, pero deben hacerlo en un contexto diferente".<sup>29</sup>

El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental esta constituido por una

ción Pública Mexicana. México, SECOGEF-INAP, 1988.

<sup>27</sup>Arellano, David, et al. Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una Aproximación Crítica. México, CIDE, 2000, Documento de Trabajo, No. 84.

<sup>28</sup>Muñoz Gutiérrez, Ramón. Pasión por un Buen Gobierno. Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox. México, Ediciones 2000, 2000.

<sup>29</sup>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La Transformación de la Gestión Pública.



mezcla de enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos con énfasis de innovación. Cada una de estas herramientas tiene diferentes elementos, direcciones y complejidad en su implementación, por lo que los resultados esperados son relativamente limitados.

Ninguna de las modernizaciones administrativas llevadas desde las tres últimas décadas tenían como meta la propuesta del modelo estratégico de que en 730 días se podrá transformar a la administración pública federal para siempre.

*“Los planteamientos de “Gobernación Corporativa” y “Administración Cruzada” no son explicados de manera profunda y fundamentada, por lo que se cuestiona desde el principio, que sean las herramientas adecuadas para modernizar la administración pública federal en la actualidad.”*

Apoyamos decididamente como parte de este modelo la propuesta para instaurar un servicio civil de carrera en nuestro país. Existen propuestas serias y fundamentadas que analizan las características y condiciones necesarias para su implementación. La conclusión es la misma: existen más ventajas que desventajas en una carrera administrativa basada en el mérito.<sup>30</sup>

#### 4. Una Propuesta Alternativa de Modernización de la Administración Pública

Una propuesta alternativa que ya fue presentada en otro momento,<sup>31</sup> que incorpora diversas acciones y medidas administrativas, -sujeta a debate-

considera mínimamente las siguientes estrategias:

- 1) La punta de lanza de la reforma administrativa es el establecimiento del servicio civil de carrera, que permita servidores públicos neutrales, comprometidos y con un manejo transparente de los recursos públicos (eliminación de la corrupción);
- 2) La realización de un Diagnóstico Administrativo de la situación que guarda la administración pública federal, estatal y municipal;
- 3) La realización de un Censo Federal de Empleados de Gobierno que permita conocer los perfiles, preparación, condiciones salariales y número de funcionarios (mandos superiores, medios y operativos);
- 4) La conformación de una nueva Comisión de Administración Pública (CAP) que sea la máxima autoridad del país en el establecimiento de las reformas administrativas, que cuente con el apoyo del Presidente de la República;
- 5) Incluir como asesores permanentes de la CAP representantes de organismos internacionales especializados en administración pública tales como: el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE) y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.
- 6) El cambio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública que incluya las funciones de contraloría, pero que contemple las actividades relativas a la implementación del servicio civil de carrera;
- 7) La creación del Instituto Nacional de Administración Pública como entidad paraestatal para que sea el núcleo de la formación y preparación de los futuros servidores públicos de carrera<sup>32</sup>;

Las Reformas en los Países de la OCDE. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

<sup>30</sup>Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera. México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000. Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer. Andrés. Por un Gobierno con Resultados. México, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>31</sup>Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. Op. cit. pp. 234-238.

<sup>32</sup>Haro Belchez, Guillermo. Op. cit.

8) Establecimiento de un nuevo sistema de función pública que establezca de manera precisa y detallada nuevas condiciones en los sistemas de selección, inducción, promoción, evaluación de desempeño, control y rendición de cuentas de los servidores públicos federales;

9) Análisis y conformación de Tabuladores de Sueldos Federales que permitan niveles salariales acordes con la responsabilidad pública y que contribuyan a la homologación de prestaciones en el aparato gubernamental:


10) Incluir en la mesa de las negociaciones a la FSTSE y representantes de los

sindicatos nacionales de las dependencias y entidades federales, para integrar una mesa de trabajo donde se incluyan sus propuestas y se busque que pasen de la defensa de los trabajadores –derechos consagrados por la ley- al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que como trabajadores al servicio del Estado tienen para coadyuvar en la modernización administrativa.

11) La revisión, actualización y mejoramiento de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública, por parte de las Universidades, Institutos y Centros de Investigación.

## *A manera de Conclusión*

La modernización administrativa es un proceso histórico inacabado y perfectible. Las diferentes etapas de modernización han contribuido en su momento a mejorar la función pública, aunque falta mucho por hacerse para lograr un gobierno de clase mundial.

El modelo estratégico de innovación gubernamental tiene una larga tradición de acciones, planes y programas de modernización administrativa. No obstante, la transición política que vive nuestro país con el gobierno de Vicente Fox, también debe entenderse como un cambio en la visión de la administración pública para que pueda alcanzar atributos democráticos, transparentes, participativos, éticos, eficientes, eficaces y apegados al interés público. 

## Bibliografía

Arellano, David, et al. *Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una Aproximación Crítica*. México, CIDE, 2000, Documento de Trabajo, No. 84.

*Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.

Cárdenas García, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". *Revista de Administración Pública*. México, INAP, No. 54, abril-junio 1983.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Base Metodología. Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Crozier, Michel. *Cómo Reformar al Estado. Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992.

De la Madrid, Miguel. Mitin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982, *Manual síntesis de pensamiento político, Partido Revolucionario Institucional*, Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982.

Fernández Santillán, José Florencio. *Política y Administración Pública en México (1934-1978)*. México, INAP, 1980.

Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*. México, FCE-INAP, 1988.

Gobierno de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. Ramón Muñoz Gutiérrez, México, 2001.

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989.



Haro Belchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera, México*, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1989.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1991.

Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. México, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno. Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox*. México, Ediciones 2000, 2000.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

Pardo, María del Carmen. *La Modernización de la Administración Pública en México*. México, INAP-COLMEX, 1993.

*Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Roel Rodríguez, Santiago. *PROMAP y proceso de cambio*. Ponencia presentada en Toluca, Estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.

Rogozinski, Jacques. *La privatización en México*. México, Trillas, 1997, p. 110-111. A lo largo de 12 años, el número de entidades paraestatales se redujo de las 1,155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994.

Sánchez González, José Juan. "La Administración Pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio". *Revista IAPEM*, México, IAPEM, No. 39, julio-septiembre de 1998, pp. 48-70.

Sánchez González, José Juan. "Nuevas Tendencias de la Administración Pública Mexicana. De la Privatización a la Endoprivatización". Mimeo, 2000.

26. Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*. México, SECOGEF-INAP, 1988.

27. Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa". *La administración pública contemporánea en México*, SECOGEF-F.C.E., México, 1993.

# LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Prolegómenos de un campo de conocimiento

Por:

*Alexander Nemer Naime Libián\**

"...research is that the investigator goes into the field, instead of bringing the field to the investigator".

Helen Schwartzman.

## Introducción

*Hasta la fecha a las organizaciones latinoamericanas las hemos pensado y estudiado de manera dominante a través de los ojos de otros, de las visiones del mundo que nos alejan paulatinamente de nuestra propia realidad y que van tendiendo una serie de velos entre el investigador y las organizaciones que*

le impiden ver con nitidez la realidad y composición de las mismas. La necesidad de estudiar a las organizaciones latinoamericanas y, a partir de ellas, generar un cuerpo teórico que permita su comprensión, su diseño e integración, se hace más necesaria si se considera el contexto en el que las sociedades se desenvuelven en los inicios del nuevo siglo.

### 1. El Efecto del

#### Espejo

Un hombre se mira frente al espejo, piensa que esa es su imagen, que el mundo exterior así lo ve. Su imagen no es correcta porque se ve al revés de cómo los demás lo están mirando. Observa su lado derecho como si fuera el izquierdo y viceversa. Sin embargo, su mirada ve algo muy cercano a la imagen que él tiene de sí. ¿Qué pasa si pensamos que este hombre se pudiera mirar a través de otros? ¿Vería otra vez algo más cercano a lo que él cree que es? No, lo cierto es que su imagen se verá más deformada por la otra mirada. El objeto, en este caso el hombre, es el mismo, sin embargo, las miradas son diferentes. Un cuerpo, un objeto, puede tener varias lecturas, aun pareciendo que su reflejo es casi el mismo a lo que puede percibirse en el mundo objetivo.

Lo mismo sucede en las organizaciones. Quien las observa desde fuera tiene una perspectiva diferente de quien las ve de dentro. Si quien la ve de fuera la mira a través de otros ojos, de otros valores, de otras visiones, es decir, de otros paradigmas, la ve aún más diferente. Esto significa que el estudio de una organización siempre está sujeto a distintas ópticas, a distintas visiones que pueden partir de distintos supuestos, o aún sin supuestos, tener una visión diferente.

A esto le he denominado el efecto espejo, que subraya la complejidad de observar a una organización y el cuidado que debe tener el investigador para analizarla en su propia realidad, la cual puede o no coincidir con las experiencias de otras latitudes de las que se derivan principios, valores, en síntesis, paradigmas.

*\*Estudioso de las Organizaciones. Egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México. Realizó estudios de Doctorado en la Universidad de Paris IX, Dauphine. Ha realizado estudios de posgrado en Estados Unidos. Autor de libros como Génesis del Estado Mexicano; Toluca Ciudad Invisible; La administración pública en el Estado de México y Administración del Trabajo entre otras publicaciones.*

En el estudio de las organizaciones en América Latina este efecto ha sido la constante.<sup>1</sup> Como lo señala Luis Montaña: "el análisis organizacional en los países de América Latina se apega generalmente a los lineamientos de la interpretación racional formal realizados por autores de los países industrializados, tradicionalmente Estados Unidos. De esta manera quedan encasilladas, peyorativamente, las características de las formaciones sociales con racionalidades sustantivas diferentes".<sup>2</sup> Latina se apega generalmente a los lineamientos de la interpretación racional formal realizados por autores de los países industrializados, tradicionalmente Estados Unidos. De esta manera quedan encasilladas, peyorativamente, las características de las formaciones sociales con racionalidades sustantivas diferentes".<sup>2</sup>

En las líneas siguientes se tratará de plantear algunos elementos, principalmente a través de preguntas, que permitan desarrollar en la región, el campo de los estudios organizacionales.

## 2. ¿Por dónde empezar?

### Una primera aproximación

Teorizar la realidad de las organizaciones latinoamericanas se presenta, en las condiciones actuales, como una necesidad dado el contexto en el que se desarrollan nuestras sociedades que, por un lado, se ven afectadas por el proceso de mundialización de la economía y, por el otro, la existencia de sociedades civiles cada vez más fuertes y organizadas en las que empresas e instituciones juegan papeles relevantes en la vida de las personas y de las comunidades.

La ventaja de usar este término es que fortalece la interdisciplinariedad, facilitando la comprensión de las organizaciones.

*"El concepto de Estudios Organizacionales es relativamente novedoso en el campo del conocimiento, que ha permitido sintetizar y reordenar una gran parte del pensamiento vinculado con el estudio de las organizaciones y, en una primera etapa, se localiza dentro de la administración para, poco a poco, irse ubicando en otras áreas".*

En estas reflexiones no se analiza si los Estudios Organizacionales se pueden considerar como una ciencia, como parte de una ciencia, como una disciplina o como una profesión. Es suficiente saber que es un campo de conocimiento en el que el objeto de estudio está identificado y alrededor del cual se ha generado un importante conocimiento y vocabulario. Por ello, los referiré siempre como campo de estudio. En cualquier caso este campo de estudio, aplicando las ideas de Kuhn, es revolucionario en el sentido en que el sujeto, los marcos interpretativos y el conocimiento están continuamente sujetos a crítica y reevaluación.<sup>3</sup>

La revisión de la evolución de este campo de conocimiento (desde la administración científica hasta el nuevo institucionalismo), obliga a pensar el por qué del poco desarrollo dentro del pensamiento latinoamericano y a tratar de perfilar algunos aspectos para el desarrollo de este nuevo campo de estudio en la región.<sup>4</sup>

Un hecho es evidente: los Estudios Organizacionales se empiezan a desarrollar en América Latina. El fenómeno se percibe desde hace ya algunas décadas, sin embargo, su objeto de estudio, metodología, principios básicos, ontológicos y epistemológicos, son una tarea pendiente en las ciencias sociales de esta parte del mundo.

<sup>1</sup>Existe desde 1988 el buen propósito de crear una Escuela Latinoamericana de Administración, como se da cuenta en la revista Cuadernos de Administración de la Universidad del Valle de Cali, Colombia.

<sup>2</sup>Montaña Hirose, Luis. "La Modernidad Organizacional. Una aproximación al estudio de las realidades locales", en Estrategias Organizacionales. UAM Iztapalapa p. 22

<sup>3</sup>Reed, Michael. "Organizational Theorizing. A historically Contested Terrain", en Clegg, S. Et. al. Handbook of organization studies. Sage, Gran Bretaña, 1996. p. 32.

<sup>4</sup>Es de destacar estudios como los de Anabella Dávila y Nora H. Martínez, quienes coordinaron el trabajo: Culturas en Organizaciones Latinas y el de Luis Montaña, Metaphors and Organizational Action: Postmodernity, Language and self-regulating Systems-a Mexican Case Study, así como el esfuerzo de la revista Ciencias Administrativas de la Universidad de Occidente y la de Administración y Organizaciones de la UAM, ambas en México.

Dos hechos nos dan una respuesta positiva y parcial en este sentido. El primero de ellos se percibe en la numerosa bibliografía que puede observarse en muchas librerías, sobre textos referentes a liderazgo, a técnicas de gestión, a cómo ser más exitoso en los negocios, a cómo ser el mejor vendedor, o el mejor dirigente, como tomar mejores decisiones, etc. Esto significa que se empieza a formar, aunque sea parcialmente, una cultura sobre el estudio y mejoramiento de las organizaciones, es decir, es creciente el interés social sobre el tema.

El segundo hecho es que existe un importante volumen de conocimiento acumulado en materia de organizaciones en el tiempo. Primero fueron los estudios sobre la administración de empresas que dio origen a los primeros libros sobre técnicas y pensamiento administrativos, luego fue un importante desarrollo en los estudios relacionados con la administración pública, o la creciente importancia otorgada al Derecho Administrativo en las facultades de Derecho o de otras especialidades relacionadas con las ciencias administrativas. En efecto, desde que en las universidades, tanto a nivel

profesional como técnico, se establecen los estudios sobre la administración se empieza a generar una cultura y conocimiento sobre las organizaciones, que paulatinamente fue creciendo e incursionando en otros campos del conocimiento. De ser una versión eminentemente aplicada a las empresas privadas pasó al estudio de las organizaciones públicas, retomando muchos de los aspectos de la administración privada y luego se desarrollaron algunos aspectos vinculados al mundo empresarial, como la psicología industrial y la ingeniería de sistemas, entre otras. Es decir, la comprensión de las organizaciones a través de la administración fue uno de los primeros pasos da-

dos en esta región para empezar a entender, a través de distintos elementos, lo que serían las organizaciones. La administración científica de Taylor, de Fayol, la Escuela de Relaciones Humanas de Elton Mayo, la Teoría General de Sistemas de Berthalanffy eran paradigmas comunes a los que recurría el estudio de las organizaciones en América Latina.

Esta etapa que comprendió casi toda la segunda parte del siglo XX se caracterizó por ser fundamentalmente un conocimiento aplicado, operacional, que no facilitó el cruzamiento con otras ciencias o campos de conocimiento que permitieran comprender de mejor manera a las organizaciones. Tal vez la etapa de desarrollo económico en la que se encontraban inmersos los países de la región obligaban a que el conocimiento estuviera de una manera importante orientada al concepto más restringido de lo que era la administración, es decir, al de la aplicación de algunas técnicas.

A la fecha sólo hemos sido defensores y reproductores de paradigmas y modelos para hacer administrar a las organizaciones, pero no hemos sido capaces de generar y crear un pensamiento propio que al mismo tiempo que permita sintetizar el pensamiento universal generado en otras latitudes, también se pueda entender a las organizaciones latinoamericanas, cuya dinámica histórica y cultural es diferente. La especificidad de las organizaciones latinoamericanas es aún un tema por escribir en los estudios organizacionales.

Las siguientes líneas tienen como propósito plantear algunas preguntas en ese sentido. Como ha quedado establecido, existe ya un importante conocimiento teórico acumulado derivado de los estudios de administración que contribuye a entender a las organizaciones latinoamericanas. Sin embargo, no es suficiente porque, en primer



Alejandro Zanur



término, se deben entender a los estudios organizacionales como un campo de estudio multidisciplinario en el que concurren ciencias que permiten comprender de una manera mejor a las organizaciones. Es en esta multidisciplinariedad en donde se encuentra la clave que nos permita definir la manera de abordar el estudio de las organizaciones en América Latina, así como las metodologías aplicables.



Alejandro Zaur

### 3. ¿América Latina está compuesta por sociedades diferentes y, en consecuencia, sus organizaciones son diferentes?

La realidad latinoamericana es compleja tanto desde el punto de vista histórico como el social. Lo son en consecuencia sus organizaciones de las que «conocemos tan poco de (su) dinámica, que se nos dificulta describirlas, comprenderlas y, aún más, compararlas».<sup>5</sup>

La formación de las sociedades latinoamericanas ha sido un fenómeno cultural muy complejo. La composición de sus Estados nacionales lo ha sido también. En efecto, en la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas, en mayor o menor grado, confluyen no sólo lenguas, formas de organización diferentes sino visiones diferentes y en ocasiones excluyentes de las formas de organización, de tipo de liderazgos e incluso de los propósitos mismos por los que una organización existe.

Las sociedades latinoamericanas son un entramado complejo entre tradiciones y modernidad, entre localismos y apertura al mundo exterior.

Las organizaciones latinoamericanas no han sido ajenas a esta dinámica en la que se da un fenómeno ambivalente en el que subsisten organizaciones con tiempos y modos distintos en un mismo espacio y en donde las visiones de los individuos tienen características propias que los diferencian del resto.

Las sociedades latinoamericanas en su constitución y consecuentemente la de sus organizaciones, han seguido una dinámica diferente en su integración. Mientras en el mundo occidental y en menor grado en los Estados Unidos, la sociedad (a la que denominaremos como civil para diferenciarla de las instituciones u organizaciones del Estado o que tienen su origen en él) fue creando cada vez más organizaciones complejas que se sobreponían unas a otras hasta llegar a la consolidación del Estado-nación, las sociedades latinoamericanas seguían un camino inverso, como sucede de hecho en cualquier sociedad producto del colonialismo, en donde las organizaciones derivadas de la conformación del Estado inhibían el desarrollo de organizaciones desde la sociedad civil; instituciones impuestas, modos de pensar impuestos que en muchas ocasiones no tenían relación con las condiciones objetivas de una realidad diferente con una dinámica social histórica. En consecuencia, la conformación de las organizaciones ha sido diferente en ambas sociedades. Mientras en los países occidentales o más desarrollados se conformaban sociedades civiles fuertes, en los países latinoamericanos las sociedades civiles eran débiles, incluso en muchos sentidos aún lo siguen siendo. Esto quiere decir, que el nivel de las organizaciones en Latinoamérica sigue siendo débil y dependiente de lo que podríamos denominar las organizaciones de la estructura política.

<sup>5</sup> Dávila, A. Op. cit. p. 9

*“Se podría afirmar que gran parte de las organizaciones latinoamericanas han sido producto o inducidas desde la estructura política, lo que de inicio las hace diferentes ya que sus relaciones y conformación al interior y exterior de la organización se deben entender de manera distinta”.*

Basta señalar como ejemplo el caso mexicano, observable en otras realidades latinoamericanas, en donde ha sido el Estado quien ha creado una parte muy importante de las instituciones que han servido como mediadoras en la sociedad y que se ha reflejado no sólo en grandes organizaciones intermedias como pueden ser los sindicatos, empresas u organizaciones empresariales, sino incidiendo directamente en el aparato productivo y en el propio concepto de empresa.



Diana Solís

A este fenómeno se podría agregar que en las distintas etapas del desarrollo la participación del Estado como organización dominante, ha sido determinante en la formación y comportamiento de las organizaciones en Latinoamérica, es decir, ha existido un mimetismo en el mundo de las organizaciones en América Latina de las instituciones del Estado a todas las organizaciones.

A esto se agregan fenómenos que vienen a darle una mayor complejidad a las organizaciones latinoamericanas. Lo que hoy se llama globalización se traduce no sólo en la apertura de mercados y mayor circulación de bienes, servicios y capital, sino también en la transferencia de modelos de organización que significan actitudes de comportamiento, modelos de pensamiento y visiones del mundo que afectan la visión de

las organizaciones locales que pueden tener de sí mismas.

Estos fenómenos, explicados rápidamente, permiten entender la complejidad de los estudios organizacionales en los países latinoamericanos, pero también la necesidad de empezar de manera sistemática a entenderlas, no sólo para explicarlas sino para plantear los propios paradigmas que permitan su integración.

#### 4. ¿Por dónde empezar?

Los estudios organizacionales son, como se ha dicho, un campo de estudio revolucionario en donde sus principios y paradigmas están en constante evolución y son cuestionados. Es un campo de estudio dinámico en el que permanentemente el investigador debe estar formulando preguntas sobre la realidad que enfrenta.

Los estudios organizacionales en América Latina se han caracterizado por:

- a) Una falta de reflexión sobre preguntas básicas y simples para iniciar un campo de estudio original que permita aprovechar el conocimiento generado universalmente.
- b) Se ha privilegiado en exceso el estudio teórico, la aplicación de paradigmas y modelos desarrollados en otras latitudes, abandonando un campo de estudio que la realidad misma plantea como muy rico y diverso y que, sin duda, salen de la normalidad de estudios realizados en organizaciones de otros países.
- c) Se ha pensado nuestra realidad a través de los ojos de otros, de visiones del mundo e integraciones culturales históricamente diferentes, y en donde las relaciones de poder, liderazgos, procedimientos y modos de ser, también son diferentes.

Si bien es cierto que el avance tecnológico ha dado uniformidad a la estructura de las organizaciones, también es cierto que éstas

no estandarizan al elemento humano ni al contexto en el cual éstas se van a desarrollar en su totalidad.

Estos elementos son los que aún están por explicarse en la realidad de las organizaciones latinoamericanas. ¿Qué piensan los miembros de una organización tradicional mexicana, brasileña o colombiana frente a los que integran una empresa multinacional en el mismo territorio? Son aspectos que aún están por resolverse y estudiarse y, sin duda, arrojarán resultados diversos a los conocidos hasta ahora.

Ritualismos, ceremonias, visiones de poder, tiempo, organización del espacio, compartir espacios comunes, culturas más integradas, obligan a establecer paradigmas diferentes para entender a las organizaciones latinoamericanas.

Esto no significa que el conocimiento acumulado no sea aprovechable, por el contrario, la clave del conocimiento acumulado significa preguntarnos ahora cómo se llegó a él.

## 5. Las preguntas

Muchas preguntas se pueden plantear para tener una base de inicio de los estudios organizacionales de manera sistemática en América Latina. Para ello, hay que plantearlas con certeza y tratar de darles un soporte de reflexión que les dé sentido; muchos autores han empezado ya este camino. Sin embargo, para que el campo de estudio pueda consolidarse debemos empezar a plantear preguntas simples, que permitan organizar el mundo de las organizaciones.

Las preguntas que se proponen tienen una sola de fondo ¿podemos ser capaces de crear una verdadera ciencia de los estudios organizacionales que nos permita identificar los rasgos propios de un marco teórico para entender y construir a las organiza-

ciones con un mayor sentido? La respuesta es aún incierta hasta en tanto a quienes les interesa este campo de estudio les sea una realidad próxima a sus inquietudes. Ha quedado establecido que los estudios organizacionales son un campo multidisciplinario y que genera conocimiento útil para entender el funcionamiento, comportamiento y diseño de las organizaciones.

Todo campo de estudio tiene su historia natural, su evolución en la que distintas etapas se van agregando a aportaciones, conceptos, elementos que van construyendo un cuerpo teórico, tendencias, escuelas o paradigmas. En los estudios organizacionales ya hay un vocabulario aceptado, características y rasgos que se dan en todas las organizaciones, tales como son el liderazgo, toma de decisiones, organizaciones formales e informales, distintas metáforas para explicar a las mismas, la existencia de culturas, principalmente. El grado de interpretación a cada una de éstas ha permitido construir paradigmas que están siendo revisados constantemente.

En el caso latinoamericano son indudables los esfuerzos realizados, sobre todo en Brasil y en México, para tratar de sentar las bases de un campo de conocimiento que aún no define su propio perfil. Si la evolución de la ciencia se enriquece con el tiempo y con las ideas que se derivan del análisis de la realidad ¿por dónde debemos empezar? ¿por construir marcos teóricos, puramente académicos, que permitan tener esquemas explicativos de nuestras organizaciones? o ¿empezar a construir la realidad de la ciencia a través de la acumulación de estudios particulares, de metodologías ad hoc que nos den elementos para entender mejor a nuestras organizaciones? Si pensamos así ¿deberíamos adoptar modelos desarrollados en otras latitudes?

¿Por dónde empezar?, ¿Cuáles son o deben ser nuestros textos fundacionales? Las siguientes son algunas de las preguntas que debemos plantearnos para darle sentido a nuestro campo de estudio y no reducirnos simplemente a ser buenos lectores y teóricos sobre conclusiones obtenidas de otras experiencias, sino ver nuestra propia realidad. Es tiempo de que el investigador, el académico, vuelvan los ojos hacia su realidad inmediata, la transmitan y difundan. En la historia natural de un campo de estudio, tal vez los primeros intentos sean simples y aproximativos para empezar a sentar las bases del conocimiento que sólo adquiere sentido cuando se acumule.

*¿Está nuestro problema en la selección de la metodología más que en el análisis teórico?*

Los latinoamericanos hemos sido grandes lectores de resultados, de aplicadores de recetas provenientes de otras formas de pensamiento, pero pocas veces nos preguntamos qué está detrás de los resultados obtenidos por diversos investigadores. Saber el cómo es sin duda uno de los principales retos a los que se deben enfrentar los estudiosos de los estudios organizacionales para entender mejor a las organizaciones latinoamericanas.

La cuestión metodológica debe estar en el centro del impulso a los estudios organizacionales en América Latina, ya que es en ella en donde, además de seleccionar el objeto de estudio, permite abordarlo. Estudios de caso, métodos cualitativos o cuantitativos deben desarrollarse para empezar a generar una base de teoría que permita el avance de este campo de estudio.

La principal deficiencia para desarrollar este campo de estudio es la adecuación de metodologías para estudiar a las organizaciones, haciendo en el estudio de las mismas, sólo aproximaciones a modelos teóri-

cos previamente concebidos. En este sentido, "la importación de prácticas y modelos administrativos se asumen como carácter técnico sin considerar, sobre todo en los países en vías de desarrollo, que esta parte externa y visible de las prácticas administrativas contienen una forma oculta correlativa de la manera de pensar y de sentir de los grupos en los cuales se originan".<sup>6</sup>

En consecuencia, es importante desarrollar metodologías que permitan acercarnos a los estudios de las organizaciones latinoamericanas para entender su especificidad, sin dejar de reconocer el importante acervo de conocimientos generados en otras latitudes. La carencia de una metodología propia debe ser alimentada de metodologías de otras ciencias, como la antropología y las derivadas de los estudios cuantitativos y cualitativos.

*¿En qué idioma debemos pensar, escribir, comunicarnos o reproducir nuestras ideas?*

El dominio de un lenguaje significa adoptar valores y visiones del mundo que se transmiten a través de símbolos y significados; implica también reducir el espacio de comprensión de un campo de estudio a grupos cada vez más selectos por el poco acceso que un público más amplio pueda tener hacia un campo de conocimiento.

Con estas consideraciones, los estudios organizacionales en América Latina deben pensarse y transmitirse en un idioma común que permitan que el sentido de pertenencia a una comunidad científica o a una realidad organizacional está más próxima a problemas particulares y específicos. Como bien lo señala Nick Perry, el estilo del idioma nos lleva a plantearnos culturalmente el sentido de un campo de estudio. Citando a Galtung hace la siguiente formulación:<sup>7</sup>

<sup>6</sup>Solís, Pedro. "Cultura en las organizaciones y transferencia de modelos organizacionales: un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural", en *Argumentos para un debate sobre la Modernidad*, p. 60



“Estilo sajón: ¿Cómo lo operacionalizo? (versión americana), ¿cómo lo documento?(versión inglesa);

Estilo alemán: ¿Cómo puedo rehacerlo hacia atrás y deducir sus principios básicos?

Estilo galo: ¿Cómo puedo decir eso en buen francés?”

¿Y en español o portugués? Como se ve del debate de las ideas, estamos excluidos por la incapacidad de leer en nuestro propio idioma la realidad de las organizaciones. La respuesta tal vez podría ser “estilo latino: copio, juego con las palabras y luego me alejo del conocimiento”. Verbalizar la realidad de las organizaciones en nuestro propio idioma es un aspecto fundamental para desarrollar este campo de estudio.

En este sentido la definición de los auditorios es importante, ya que si el estudio de las organizaciones tiene definidos los auditorios a los que dirigirá el resultado de sus investigaciones, determina el estilo de lenguaje a utilizar y, en consecuencia, facilitará la transmisión del conocimiento. Un auditorio puede ser fundamentalmente la academia, los altos ejecutivos, o bien de difusión general, lo que permitirá que el resultado aún muy teórico tenga un sentido de utilidad.

El debate de las ideas en nuestra propia lengua, reconocer a nuestros investigadores aún en una investigación modesta, es otro factor que incidirá en el desarrollo del campo de estudio.

A mayor abundamiento, la revisión bibliográfica, los estudios bibliométricos indican que el lenguaje dominante y por tanto universal, para hablar de las organizaciones, es el inglés. Así lo han demostrado distintos estudios, el más reciente de ellos expuesto por Brasil en el Coloquio Interna-

cional celebrado en la ciudad de Zacatecas en el mes de julio del año 2000, y que Lammers ya había señalado años antes en un ensayo en el que demostró que las principales citas provenían en más del sesenta por ciento en promedio del idioma inglés y observaba una tendencia decreciente a que los autores citaran investigaciones escritas en su lengua materna.<sup>8</sup>

Por eso es importante preguntarnos en qué idioma se quieren pensar las cosas. Si reflexionamos a las organizaciones en español o en portugués, ¿significa que las vamos a pensar de manera diferente a como las hemos pensado ahora? No hay respuesta, porque habría que empezar a pensarlas en nuestra propia lengua y encontrar las palabras que identifiquen a la propia realidad organizacional.

Pongamos por ejemplo el caso de la palabra management a la que ni hispanoparlantes o francófonos han encontrado un equivalente adecuado en su propia lengua. La palabra define contenidos y explica actitudes e incluso el sentido dinámico de una organización. Al no encontrar equivalente, la palabra usada en otro idioma y aplicada a una realidad particular, por ejemplo en un contexto latinoamericano, ¿puede explicar el comportamiento particular de una organización? No lo sabemos. En primera instancia se podría pensar que no es así y que en consecuencia la palabra se presenta como una imposición o una carencia de capacidad para definir su contenido y que puede transformar la visión de una realidad particular y la condiciona. El uso del idioma para pensar las organizaciones no es como aparenta una cuestión menor, ni tampoco refleja una actitud chauvinista, sino que expresa en el fondo una manera de ser.



Alejandro Zarur

<sup>7</sup>Perry, Nick. "Putting theory in its place: the social organization of organizational theorizing", en Reed, M., Et. al. Rethinking organization. Sage Publications, Londres, 1993. p. 86

<sup>8</sup>Lammers, Cornelis. "Sociology of Organizations Around the Globe. Similarities and differences between american, british, french and german", Organization Studies, vol. 11, núm. 2, 1990. p. 179

<sup>9</sup>Solis, P. Op. cit. p. 59

La realidad no la podremos verbalizar, no se le pueden asignar palabras, si no la conocemos, si no la estudiamos. En la medida en que estudiemos las organizaciones latinoamericanas y expliquemos su contenido en español, es como se pueden dar los primeros pasos para crear un campo de estudio original.

El uso del lenguaje original facilita no sólo la comprensión del fenómeno de las organizaciones, también es un vehículo privilegiado para definir el conocimiento de manera más amplia e incorporar a una comunidad científica dentro de propósitos comunes.

*¿Nos deben interesar realmente los estudios organizacionales?*

*¿Está dentro de nuestra cultura realizarlos?*

Pedro Solís señala que: «el modelo japonés se hace en base a las personas, en el modelo americano en base a sistemas y procedimientos impersonales y en el modelo alemán en base a formas institucionalizadas de aceptación generalizada en la sociedad».<sup>9</sup>

En el caso latinoamericano ¿a qué debemos responder?, ¿realmente son importantes los estudios organizacionales, o es una inquietud de un grupo de académicos que no tiene mayor trascendencia?

Los japoneses, por ejemplo, no han desarrollado una abundante bibliografía al respecto, tal vez porque no les preocupa, como cultura, este campo de estudios, porque sus organizaciones corresponden a modelos de comportamiento cultural muy estandarizados a lo largo de su historia como sociedad. En cambio los norteamericanos con formaciones culturales más diversas, tienen la necesidad de buscar sistemas que les den homogeneidad a organizaciones que

tienen una diversidad cultural muy amplia y, consecuentemente, la necesidad de buscar estandarizar comportamientos y procesos al interior de sus organizaciones.

En las organizaciones latinoamericanas se observan varios aspectos que hacen importante su estudio: son, en muchas ocasiones, organizaciones pluriculturales y, en otras, modelos impuestos a distintas realidades de comportamiento. Por ello, dada esta complejidad, el estudio de las organizaciones es importante.

*¿Por qué no se han desarrollado de manera suficiente en América Latina los estudios organizacionales?*

Se puede afirmar que los estudios organizacionales en América Latina han estado históricamente relacionados con la práctica de la administración, sea esta pública o privada. En consecuencia, los sistemas de enseñanza han estado diseñados para dar conocimiento útil que permita ser llevado a la práctica a través de distintas técnicas y no así a la comprensión de las organizaciones en su especificidad en particular. Esta práctica ha hecho que el estudio de las organizaciones sea muy limitado y que muy recientemente se haya manifestado, principalmente en áreas académicas, la preocupación por los mismos.

*¿Quiénes deben estudiar a las organizaciones?*

Esta es una pregunta fundamental para plantearnos si debe corresponder sólo a investigadores en centros universitarios o a los ejecutivos. Como campo de conocimiento nuevo, es importante identificar las organizaciones susceptibles de ser objeto de conocimiento. La falta de una cultura que impulse la investigación, tanto en empresas como en instituciones, hace difícil lle-

<sup>9</sup>Martin, Joanne. Cultures in

varla a cabo. La actitud generalmente adoptada ha sido la de contemplar a las organizaciones desde el cubículo del investigador, quien con conocimientos teóricos trata de inferir o adivinar la realidad de las organizaciones, en muchas ocasiones sin acercarse a ellas. Sin embargo, ante esta situación, el investigador tiene la responsabilidad de buscar mecanismos que le permitan acercarse a la realidad de las organizaciones.

Uno de ellos podría ser como lo hizo Martin en su trabajo sobre culturas<sup>10</sup>, realizar investigaciones por fuera de la organización, entrevistando a miembros de las mismas y guardar su anonimato; otra puede ser la observación participante, involucrándose directamente en una organización pero manteniendo siempre la perspectiva de una visión de fuera (en este sentido se propone el uso del método etnográfico); una más es el estudio de las organizaciones en el sector público por las características y los efectos que ésta tiene en el componente social; la última sería contar con la aprobación de directores o altos ejecutivos de alguna organización para realizar los estudios correspondientes, en cuyo caso deberán presentarse atractivos y útiles los resultados a obtener.

En relación con los campos de investigación, la comunidad científica interesada en este tipo de estudios, debe identificar aquellas áreas o sectores susceptibles de ser investigados, y a través de la suma de casos, empezar a perfilar sus aportaciones en eventos teóricos y generalizados sobre las organizaciones latinoamericanas.

Evidentemente y como en todo proceso natural de conocimiento, tal vez los primeros estudios no tengan la calidad ni el rigor metodológico que idealmente se requiere; muchas de sus conclusiones pueden ser inciertas y poco generalizables, pero finalmente estos palos de ciego son necesarios

para empezar a perfilar un cuerpo teórico.

*¿Por qué estudiar a las organizaciones?, ¿es interés de las élites?*

*“En los estudios organizacionales hay un estudio ético por definir y está relacionado con el objeto mismo a ser estudiado y la utilidad que se derive del conocimiento”.*

En muchas ocasiones explicar un fenómeno dentro de las organizaciones no permite su transformación sino su equilibrio. Aquí la perspectiva del investigador es fundamental porque lo ubica dentro de una serie de valores que le permitirán orientar su investigación.

Esto es importante desarrollarlo porque también no en todos los países ni en todas las culturas, los estudios de las organizaciones tienen una preocupación central. Existen países en donde el peso de sus culturas definen para cualquier tipo de organización los niveles de autoridad, de liderazgo, de toma de decisiones y de relaciones formales e informales, e incluso la solución de conflictos que hacen poco útil el estudio de las organizaciones. Se podría afirmar que los estudios organizacionales tienen un mayor campo para la investigación en países en donde las organizaciones son una síntesis de culturas y de visiones del mundo y que requieren para su estandarización de técnicas que le permitan mantener equilibrios, ya que los objetivos perseguidos al interior de las mismas no son necesariamente coincidentes.



Alejandro Zarur

Organizations. Three perspectives. Oxford University Press, 1992.

*¿Las organizaciones latinoamericanas son intermediarios sociales o tienen un propósito común?*

*¿Las organizaciones son elementos aislados?*

Estas reflexiones son importantes porque una primera tarea es tener una visión de conjunto sobre lo que socialmente significan las organizaciones en un contexto social determinado ya que el origen de ellas, los modelos que adoptan para desarrollar sus políticas, así como sus estructuras, no son hechos que deban desconocerse.

Por ejemplo, una organización surgida de lo que podríamos llamar sociedad civil ¿tendrá las mismas características que una impulsada desde el Estado o aquella constituida por una empresa multinacional, y en cada una de éstas la variante tecnológica y los grados de capacitación o profesionalización de sus miembros son diferentes?

El comportamiento en cada uno de estos casos es diferente. Seguramente los miembros tendrán visiones distintas de cada uno de ellos y muchos no tendrán sentido del objetivo de la propia organización. Sin embargo, desarrollar una tipología de organizaciones latinoamericanas que se expliquen dentro del contexto social permitirá entender de mejor manera a las mismas. La construcción de esta tipología, en una primera fase, no debe ir más allá, como señala Bitter, de entender a la organización como una construcción de sentido común.<sup>11</sup>

Ciertas sociedades no necesitan hacer este esfuerzo porque sus organizaciones han seguido un ciclo natural de desarrollo. Empero, en países como los latinoamericanos una organización que viene de fuera impone ciertos patrones culturales que impactan a su entorno.

*¿Se puede desarrollar una teoría organizacional latinoamericana?*

La respuesta es incierta debido a la especificidad de cada contexto, sin embargo, hay un bagaje teórico amplísimo derivado de experiencias acumulables en otros países, que permiten tener marcos y elementos de análisis.

Aquí es pertinente plantearnos la pregunta ¿estudios organizacionales para qué?, e intentar dar una respuesta que vincule aspectos teóricos con la generación práctica de conocimiento útil.

El conocimiento acumulado, así como el estudio profundo de paradigmas, posibilitan el desarrollo de este campo de estudio en América Latina y, aún más, el análisis comparativo con otras organizaciones para derivar las especificidades de las organizaciones latinoamericanas, pues como lo señala Udy: «el análisis comparativo es inicialmente apropiado como una investigación de un escenario-frontera para la teoría general de las organizaciones».<sup>12</sup>

*¿Iniciar este campo de estudio es tan complejo como otras ciencias?*

La investigación en nuestros países se presenta generalmente como un proceso angustiante y poco liberador, es decir, poco explicativo de nuestra realidad inmediata. Desde mi punto de vista, esto se debe a que el proceso de enseñanza está lleno de grandes conocimientos teóricos que hacen aparecer a las grandes teorías derivadas de grandes preguntas, inteligentes y racionales, cuando en realidad lo que hace al gran conocimiento científico son preguntas claras y simples, y lo que hace importante a la investigación y a las conclusiones, es la

<sup>11</sup>Citado por Hassard, John. "Ethnomethodology and Organizational Research: an introduction", en *The theory and philosophy of organizations*. Routledge, Gran Breña, 1990. p. 104



identificación del objeto de estudio en el que debe haber claridad sobre el conjunto de elementos a estudiar.

En consecuencia, debe darse oportunidad en este nuevo campo del conocimiento de hacer las primeras aproximaciones de manera simple, pero considerando el conocimiento acumulado a nivel universal.

Adicionalmente, esto permitirá difundir el conocimiento de manera más amplia a otros sectores, propiciando el efecto de bola de nieve en la generación de conocimiento y, en consecuencia, ir ampliando los espacios de investigación, es decir, se creará una cultura para el estudio de las organizaciones.

### *¿Cómo impacta esto en la academia? El diseño de una agenda común*

Los estudios más recientes sobre organizaciones en América Latina están llenos de referencias y citas de autores extranjeros y muy pocas veces de autores locales. Esto se puede explicar porque el conocimiento que se genera en gran parte por los autores locales, hacen referencia a lecturas o interpretaciones de trabajos realizados por autores extranjeros que, si bien puede tener una utilidad didáctica y de difusión, no necesariamente demuestran originalidad frente a una realidad específica. Por ello es importante que los estudios de caso empiecen a generar referencias obligadas a realidades particulares que debe sustentar siempre cualquier investigación teórica.<sup>13</sup>

Esto facilitará la reproducción del discurso hacia otros niveles. Hacer trabajos citables en cuya originalidad derive una visión de un objeto de estudio en un contexto latinoamericano, permitirá que la reproducción del idioma facilite la creación de la cultura sobre las organizaciones.

Como señala Reed: «en cualquier parte del

tiempo, los Estudios de las Organizaciones están constituidos a través de compartir líneas de debate y diálogo que establecen los límites intelectuales y nuevas contribuciones que se pueden asentar».<sup>14</sup> Esto significa, en términos de J. C. Thoenig, el diseño de una agenda común de investigación y debate que permita fortalecer la pertenencia a una comunidad.<sup>15</sup>

### *¿Tienen las organizaciones latinoamericanas especificidades particulares?*

La pregunta tiene una respuesta incierta hasta en tanto no se realice una investigación concreta. Sin embargo, se pueden mencionar algunas respuestas aprovechando el acervo de vocabulario y de conocimiento generado por distintos estudiosos de las organizaciones en varios países del mundo.

Por ejemplo ¿será la informalidad un aspecto más relevante que la formalidad en nuestras organizaciones? Si consideramos que una organización latinoamericana tiene distintas subculturas, se podría pensar que los objetivos comunes de la organización no son necesariamente identificados y compartidos por todos sus miembros, sino que cada uno de éstos forma parte de una organización con objetivos diferentes: en unos casos es el salario, en otros el prestigio, las expectativas de bienestar, la integración familiar y, tal vez, los de la propia organización.

Por otra parte, nuestras organizaciones mantienen hacia su interior ritos y ceremoniales de un alto sentido histórico que determinan pautas de comportamiento, que subsisten con modelos de organización propios de otros países y transmiten valores, actitudes y comportamientos, los cuales, en muchas ocasiones, no son visibles para

<sup>12</sup>Citado en Pugh, D. S., et. al. "Dimensions of Organization Structure", en *Administrative Science Quarterly*, núm 14, 1969. p. 441.

<sup>13</sup>Vale la pena hacer referencia al estudio de Richard Gillispie, *Manufacturing Knowledge* quien en 1991 rescata el caso de los experimentos de la empresa Hawthorne, que sentaron las bases para muchos de los estudios de las organizaciones modernas.

<sup>14</sup> Op. cit. p. 3.

<sup>15</sup>Thoenig, Jean Claude. "How far is a Sociology of Organizations still needed?", en *Organization Studies*, vol. 19, núm. 2, 1998. pp. 307-310.

las culturas locales, pudiendo tener o no un impacto relativo en el contexto cultural local inmediato.

*¿Cómo desenmascarar a nuestras organizaciones?*

Tal vez este sea uno de los retos más importantes porque por las características culturales de nuestros países muchas de las organizaciones, en el sentido de que Octavio Paz lo decía, se encuentran con realidades enmascaradas en donde gran parte de los actores pueden o no actuar de acuerdo con valores que se contradicen con los propios, es decir, que entre el comportamiento manifestado hacia el interior de una organización y los valores en los que un individuo cree, se contraponen pero no impide que el actor siga perteneciendo a la propia organización.

Por ello, el estudio de las organizaciones latinoamericanas se presenta como altamente enriquecedor para el investigador puesto que tienen un mundo aún inédito y una realidad por descubrir.

*¿Empezar a construir elementos de una teoría propia para buscar paradigmas propios o por estudios de caso?*

Esta es una reflexión de orden práctico para definir qué hacer con los estudios organizacionales. En el estado actual de cosas ni una ni otra son excluyentes, por lo cual, se puede afirmar que la falta de estudios de caso, ha sido una limitante para desarrollar los estudios organizacionales, haciendo difícil generalizar conceptos y/o teorías. Como se ha dicho, el conocimiento teórico es muy abundante, pero no ha encontrado una expresión en la realidad latinoamericana, lo que significa bajar los conocimientos teóricos acumulados a especificidades, de esta manera, los estudios de caso adquieran relevancia. Por ello, es importante que quienes realicen estudios de licenciatura, de especialidad, maestría o doctorado, orienten en los rangos que el nivel académico exige, los estudios de caso que permitan irle dando forma a la investigación de las organizaciones.

Montaño, Luis. "La modernidad organizacional. Una aproximación al estudio de las realidades locales", en *Estrategias Organizacionales*. UAM, 1993.

Perry, Nick. "Putting theory in its place: the social organization of organizational theorizing", en Reed, M. et. al. *Rethinking Organization. New Directions in organization theory and analysis*. Sage Publications, Londres, 1993.

Pugh, D. S., et. al. "Dimensions of organization structure", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 14, 1969.

Silverman, David. *Interpreting Qualitative Data*. Sage Publications, 1995.

Reed, M. "Organizational Theorizing a historically contested terrain", en Clegg, Stewart, et. al. *Handbook of Organization Studies*, Sage Publications, Gran Bretaña, 1996.

Schatzman, Leonard y Anselm. L. Strauss. *Field Research: Strategies for a Natural Sociology*. Prentice-Hall, New Jersey, 1973.

Schwartzman, Helen B. "Ethnography in Organizations", *Qualitative Research Methods*, Series 27. Sage University Press, California, E.U., 1993.

Solís, Pedro. "Organizaciones Modernas: Nuevos retos para el diseño de estructuras y procesos de decisión", en *Estrategias Organizacionales*. UAM, 1993.

Solís, Pedro. "Cultura en las organizaciones y transferencia de modelos organizacionales: un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural", en *Argumentos para un debate sobre la modernidad*.

Thoenig, J.C. "Essai: How far is a Sociology of organizations still needed?", en *Organization Studies*, vol.19, núm. 2, 1998.



# Convocatoria Premio IAPEM 2001

## *Considerando*

... que la administración pública, en tanto campo de conocimiento, como en su práctica concreta, se desarrolla en un contexto de mayor complejidad y demanda social, que hacen necesario disponer de más y mejores estudios acerca de su teoría y actividad específica;

... que es primordial reconocer y premiar las aportaciones e investigaciones relevantes en materia de administración pública estatal y municipal, así como destacar a aquellos servidores públicos que contribuyan a innovar y mejorar sustancialmente la gestión pública; el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

## CONVOCA

A los estudiosos e interesados en la administración pública y ciencias afines al

## PREMIO IAPEM 2001

Con el objetivo de fomentar el estudio de la administración pública y contribuir al desarrollo de una cultura de calidad en el servicio público, mediante el reconocimiento de experiencias exitosas en la gestión pública, bajo las siguientes

### MODALIDADES:

1. Investigaciones teóricas, y Teórico-prácticas.
2. Experiencias exitosas en administración pública local.

### *Objetivos particulares:*

#### 1.1. De las Investigaciones teóricas:

- Fomentar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública local, preferentemente, con énfasis en el estado de México.

#### 1.2. De las Investigaciones Teórico-prácticas:

- Propiciar la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico-prácticas, que contribuyan al análisis y/o mejoramiento de las administraciones locales, principalmente en sus sistemas y procesos administrativos, en beneficio de la población del estado de México.

#### 2.1. De las Experiencias exitosas en administración pública local:

- Recuperar, difundir y propiciar el aprovechamiento de experiencias de gestión local, con énfasis en el estado de México, que en su concreción hayan logrado resultados trascendentes en beneficio de amplios segmentos de la población, y que hubiesen mejorado notablemente los vínculos comunidad-gobierno local.

La presente Convocatoria se regirá por las siguientes

### BASES:

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en el avance teórico y práctico de la administración pública estatal y municipal, a excepción de aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores, o se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., o que formen parte de su actual Consejo Directivo.

SEGUNDA. Podrán participar los trabajos de investigación que aporten al desarrollo de la disciplina publiadministrativa, así como las experiencias exitosas en administración pública local, cuya real instrumentación haya contribuido notablemente a la solución de una problemática de interés público, en beneficio de un segmento de la población del estado de México o de alguno(s) de sus municipios.

TERCERA. Los trabajos en referencia, la investigación, estudio de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el estado de México y/o sus municipios, alguna de las temáticas a continuación mencionadas. La lista es enunciativa y no limitativa.



- Ética, rendición de cuentas y transparencia gubernamental.
- Descentralización y desconcentración administrativa.
- Profesionalización y servicio civil de carrera.
- Nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública.
- Políticas públicas para el desarrollo.
- Gestión pública para las metrópolis. La importancia de su impacto regional.
- Reforma del federalismo y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Relaciones intergubernamentales.
- Gestión pública con enfoque de sustentabilidad.
- Gobernabilidad y gestión pública local.
- Seguridad pública.
- Protección civil.
- Procuración e impartición de justicia.
- Participación social, representación ciudadana y contraloría social.
- Control de gestión.
- Calidad en el servicio público. Simplificación, innovación y desregulación administrativa.
- Desarrollo regional. Nuevas estrategias.
- Finanzas públicas y financiamiento del desarrollo.
- Desarrollo urbano, obras y servicios públicos.
- Planeación, programación y presupuestación.

**CUARTA.** De los trabajos:

- 1) Deberán presentarse en español, en original y 7 copias. Todas, dirigidas a "Premio IAPEM 2001".
- 2) En el caso de las Investigaciones teóricas y Teórico-prácticas, tener una extensión mínima de 100 páginas, y máxima de 250, en tamaño carta, escritas a doble espacio, mientras que las Experiencias exitosas en administración pública local, entre 30 y 60 páginas, donde se incluya: diagnóstico, diseño, desarrollo y resultados. En ambos casos, los trabajos indicarán claramente en los sobres, en su respectiva portada, la modalidad en que desean participar.
- 3) Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique al(os) autor(es), quien(es) entregará(n) en sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación o experiencia exitosa en administración pública local, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de curriculum vitae.
- 4) En el caso de inscribir una Experiencia exitosa en administración pública local, anexar en sobre cerrado, los nombres de los principales responsables (máximo 3 personas), fijar porcentajes que obtendrían de los recursos monetarios otorgados en caso de resultar galardonados, e incluir también en sobre cerrado, sin membretes o elementos que identifiquen el origen de la propuesta, carta de apoyo institucional firmada, en el caso de administraciones municipales, por el presidente municipal. Cuando la experiencia sea relativa a una área de la administración estatal, la carta deberá ser firmada por el titular del ramo o del organismo público de que se trate. El sobre deberá tener la leyenda Carta de apoyo institucional.

- 5) En el caso de una experiencia exitosa inter-gubernamental local, será avalada por el (los) titular(es) de la(s) dependencia(s) involucrada(s) y/o por el (los) presidente(s) municipal(es) respectivo(s).

6) Podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (consultar direcciones al final de la Convocatoria). La fecha límite para entrega de trabajos será el 25 de enero de 2002, a las 20:00 horas.

7) Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación del Instituto de que cumplen las bases de la presente convocatoria.

8) Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, dirigidos al "Premio IAPEM 2001", serán remitidos para su resguardo por Notario Público, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que los jurados determinen los resultados.

**QUINTA.** No podrán concursar:

- 1) Las Investigaciones teóricas, y Teórico-prácticas, en cuya elaboración hubiesen participado más de 2 personas.
- 2) Las Investigaciones teóricas, y Teórico-prácticas institucionales o contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada.
- 3) Las presentadas a concursos similares simultáneamente a este Premio.
- 4) Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos al presente u otros.
- 5) Manuales, monografías, guías e instructivos.

**SEXTA.** No se devolverán original ni copias, de los trabajos registrados.

**SEPTIMA.** Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus fundamentos y propuestas sean actuales y no hayan sido publicadas total o parcialmente.

**OCTAVA.** Los criterios de evaluación de las Investigaciones teóricas y Teórico-prácticas, serán básicamente los siguientes:

- 1) Vinculación del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.
- 2) Originalidad (carácter innovador del trabajo).
- 3) Relevancia (aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública –con énfasis en el ámbito local).
- 4) Rigor metodológico (comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes, estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso).



5) Estilo (claridad y coherencia en la exposición, y manejo adecuado del lenguaje).

6) Oportunidad (vigencia de la información)

**NOVENA.** Criterios a evaluar en las Experiencias exitosas en administración pública local participantes:

1) Información del diagnóstico, proceso de diseño e instrumentación de las políticas, prácticas o programas instrumentados, así como de los resultados, señalando indicadores que sustenten el éxito de esas acciones en beneficio de la población.

2) Documentación que verifique los resultados de las experiencias de gestión estatal y municipal. Podrán participar las experiencias operadas entre 1998 y 2001.

3) El jurado podrá solicitar información complementaria o aclaratoria de la experiencia presentada.

4) En todo caso, el IAPEM parte del principio de que la experiencia es presentada de buena fe y de que la documentación que la sustenta es original, legal y legítima, por lo que, en caso contrario y quienes signen los trabajos, serán los únicos responsables de las sanciones que las leyes y demás ordenamientos vigentes dererminen, relevando al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., de toda responsabilidad.

**DECIMA.** Del jurado.

• De la modalidad Investigaciones teóricas y Teórico-prácticas:

Se integrará con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación, y será profesional o investigador especializado en administración pública, y preferentemente con conocimientos relacionados con experiencias y avances publiadministrativos en el Estado de México:

- Gobierno del Estado de México.
- Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán de la UNAM.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Colegio Mexiquense, A. C.
- Universidad Anáhuac.

• De la modalidad Experiencias exitosas en administración pública local

Se integrará un Jurado conformado por cinco especialistas pertenecientes a las instituciones antes mencionadas, quienes, si así lo consideran pertinente, podrían efectuar una evaluación de campo para verificar experiencias concursantes que sean merecedoras de premios y/o distinciones.

**DECIMAPRIMERA.** Ambos Jurados serán presididos por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, y el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en las sesiones en las que se determinen los resultados.

**DECIMASEGUNDA.** Los Jurados podrán eventualmente declarar desierto tanto el Premio como la Mención Honorífica, en una o ambas modalidades, si consideran que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta convocatoria.

**DECIMATERCERA.** El dictamen de los Jurados será inapelable y se dará a conocer el **15 de marzo de 2002**, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes.

**DECIMACUARTA.** De los premios y distinciones.

1) En la modalidad de Investigaciones teóricas y Teórico-prácticas:

Premio "IAPEM 2001": \$50,000.00 (cincuenta mil pesos, M.N.) diploma y publicación de la obra.

Mención Honorífica: \$25,000.00 (veinticinco mil pesos, M.N.) y diploma.

2) En la modalidad: Experiencias exitosas en administración pública local

Premio "IAPEM 2001": \$50,000.00\* (cincuenta mil pesos, M.N.) diploma y publicación de la obra.

Mención Honorífica: \$25,000.00\* (veinticinco mil pesos, M.N.) y diploma.

\* Estos recursos serán distribuidos conforme a lo dispuesto por los propios participantes, en el sobre cerrado entregado por ellos para el efecto.

**DECIMAQUINTA.** De la publicación.

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que obtengan el PREMIO IAPEM, y de aquellos que los jurados expresamente recomienden su publicación. El (los) autor(es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) premiado(s), autoriza(n) al Instituto a publicar la primera edición.

**DECIMASEXTA.** En su caso, para la publicación del (los) trabajo (s) galardonado (s), el (los) autor (es) deberá (n) atender puntualmente las recomendaciones que sean indicadas por el Jurado.

**DECIMOSEPTIMA.** A criterio de los Jurados podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las Investigaciones, y Experiencias exitosas en administración pública local.

**DECIMAOCTAVA.** Todo asunto relativo al Certamen Premio IAPEM 2001 no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el respectivo H. Jurado Calificador, dependiendo de la modalidad de participación.

#### SEDES DEL IAPEM:

Toluca, México. Av. Hidalgo  
Pte. Núm 503. Col. La Merced.  
C.P. 50080 Tels.: (017) 214  
3821, 214 0689 Fax. 214 0783

Tlalnepantla de Baz, México.  
Av. Mario Colín esq. Cons-  
titución de 1917. Col. La  
Comunidad C.P. 54000 Td.:  
(015) 565 7411 Fax. 390 9684

Valle de Chalco Solidaridad  
Méx. Av. Popocatepetl s/n entre  
Tezozomoc y Xicoténcatl Tel.:  
01 (597) 11731 Fax 11 908

Ixtlahuaca, México. Av.  
Saitama s/n Barrio de San Pedro  
Tel.: (728) 31 600