

CONSEJO DIRECTIVO

Marco Antonio Morales Gómez
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora

Marisol del Socorro Arias Flores

Rolando Barrera Zapata

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

José Chanes Nieto

Jorge F. de la Vega Membritillo

Uriel Galicia Hernández

Armando Garduño Pérez

José Martínez Vilchis

Martha Patricia Rivera Pérez

Consejeros

Santiago G. Velasco Monroy
Tesorero

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Luis Casillas
Miguel Ángel 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 Oriz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores
Juan Carlos Padilla Aguilar
Victor Manuel Mulhía Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

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

COMITÉ EDITORIAL

Marisol del Socorro Arias Flores
Rodolfo Jiménez Guzmán
Eugenio Martínez Gutiérrez
Julián Salazar Medina
Ricardo Uvalde Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdez

DIRECTORIO

Marco Antonio Morales Gómez
Presidente

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

Guadalupe Santamaría González
Secretaría de Docencia
Arturo Ocaña Ponce
Secretario de Difusión
Fabiola Bonilla Arroyo
Coordinadora de Docencia y Capacitación
Jesús Humberto López de la Mora
Coordinador de Posgrado
Refugio González Valdez
Coordinador de Investigación
Mónica Cruz Albarrán
Coordinadora de Documentación y Librería
Sergio Molina Salinas
Coordinador de Difusión

Martha García Salgado
Coordinadora de Sistemas e Informática
Pedro Veytia Ayala
Coordinador de Administración y Finanzas
Miguel Ángel Villafuerte y Eudave
Delegado Regional de Tlalnequiltla
Bonifacio Netro Nájera
Delegado Regional de Valle de Chalco Solidaridad
Jesús García López
Delegado Regional de Tlahuaca

DISEÑO GRÁFICO Y AUTOEDICIÓN
IAPEM

ILUSTRACIONES
Juan Sacristán

... YA NO
LE BUSQUES



El Centro de Documentación

del Instituto de Administración Pública del Estado de México pone a disposición de los usuarios, material bibliohemerográfico especializado en Administración Pública y ciencias afines.

El Centro de Documentación del IAPEM, ofrece la consulta y préstamo del acervo bibliohemerográfico, audiovisual y banco de datos; así como préstamo interbibliotecario con Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación e intercambio de publicaciones con Instituciones afines de carácter local, nacional e internacional.

Para hacer uso del material bibliohemerográfico, ya sea consulta o préstamo, únicamente necesitas tener tu credencial de asociado regular, profesor, estudiante o servidor público vigente y/o credencial de elector.

HORARIO: Lunes a viernes de 9:00 a 14:00 hrs. y de 17:00 a 19:00 hrs

¡ VEN Y CONOCENOS !

Felipe Villanueva No. 601-B, Col. Morelos.
C.P. 50120, Toluca, México.
Tel. (72) 70-34-54, 70-43-84.

CORREO ELECTRONICO
iapem@gem.uacmex.mx

PAGINA WEB
<http://www.gem.uacmex.mx/gem/iapem.html>

CONTENIDO

PRESENTACIÓN		DESAFÍOS DE LA METRÓPOLI DEL VALLE DE TOLUCA	135
GLOBALIZACIÓN Y METRÓPOLI: LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	7	Armando Garduño Pérez	
Alfonso Iracheta Cenecorta		LAS ZONAS METROPOLITANAS DE LA MEGALÓPOLIS DEL CENTRO	140
LA METRÓPOLI DEL VALLE DE MÉXICO. PROBLEMÁTICA, RETOS Y PERSPECTIVAS	19	Roberto Eibenschutz Hartman	
Alejandro Nieto Enríquez		RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN EN VALLE DE BRAVO	146
EL RETO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	24	Luis A. Quiñones Gómez	
Carlos Alfaro Sánchez		DETERMINACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA EN LA ZONA SUR DEL ESTADO DE MÉXICO	147
EL RETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI	32	Margarita Holguín García	
Guillermo Haro Bélchez		LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	149
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. RETOS Y DESAFÍOS HACIA EL FIN DEL MILENIO	48	Elda Gómez Lugo	
José Juan Sánchez González		LA PLANEACIÓN REGIONAL EN LA ZONA NORTE DEL ESTADO	151
LA ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES	71	Ricardo Rozga Luter	
Enrique Jacob Rocha		PROMOCIÓN LOCAL DEL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y DEL REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO	153
LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ALCANCES Y RETOS	77	Sergio González López	
María del Carmen Pardo		PLANEAR PARA LOS SERES HUMANOS: EL DILEMA DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO	156
SUSTENTO Y PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: RETOS Y POSIBILIDADES	86	Edel Cadena Vargas	
Ricardo Uvalle Berrones		LA PLANEACIÓN REGIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO	158
LA "NUEVA" ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	105	Salvador Castañeda Salcedo	
José Chanes Nieto		LOS MUNICIPIOS DE FRONTERA URBANA	159
PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO	111	Martha Patricia Rivera Pérez	
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra		RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	161
DESCENTRALIZACIÓN, INFORMÁTICA Y SIMPLIFICACIÓN: MEDIOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	122	Julián Ángulo Góngora	
Rolando Barrera Zapata		LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA	163
		Rafael Arias Valdés	

© Revista IAPEM. Impresa y Hecha en Toluca, México. Octubre de 1998. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced, Toluca, México, C.P. 50080. Tels. y fax (72) 14-38-21, 14-06-89, 14-07-83. ISSN 0187-8484. Certificado de Licitud de Título No. 6714. Certificado de Licitud de Contenido No. 6995. Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del Título No. 2967-93.

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



Portada
 Juan Sacristán
 "Homenaje a Federico García Lorca". 1998.
 Agua fuerte-agua tinta-ruletas. Grabado a dos placas.

La obra que ilustra esta revista es obra gráfica (huecograbado).

PUBLICACIONES DEL IAPEM



Diccionario Biográfico del Poder Ejecutivo y Municipios del Estado de México. GEM-IAPEM

Ante la necesidad de contar con un documento de carácter público en el que se refleje el perfil de los hombres y mujeres dedicados al quehacer publiadministrativo, el Instituto de Administración Pública del Estado de México y las Secretarías de la Contraloría y Administración del Gobierno Estatal, consideraron conveniente realizar trabajos tendentes a la integración y edición de un Diccionario Biográfico del Poder Ejecutivo y Municipios del Estado de México.

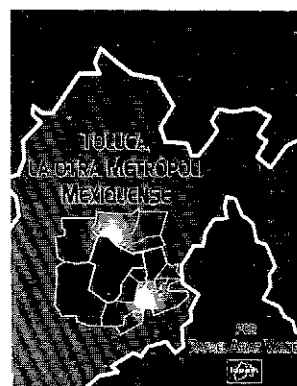
El Diccionario que ahora se presenta contiene información sobre los actores del proceso de transformación de las instituciones públicas para el mejoramiento, sobre todo de las condiciones sociales y económicas de la población mexiquense, a través de consignar datos trascendentales y de utilidad sobre sus antecedentes académicos, profesionales y políticos.

"Toluca, la Otra Metrópoli", de Rafael Arias Valdés

El libro trata de analizar los principales parámetros geo-económicos y político-administrativos que le proporcionan un carácter metropolitano a la conurbación intermunicipal que tiene su eje en la capital del Estado de México. El estudio representa, por lo tanto, un paso más en el análisis regional que apoyado en datos empíricos nos llevan al diagnóstico de otra metrópoli mexiquense.

La información utilizada proviene de muy diversas fuentes, incluyendo las publicaciones más recientes (a 1994) y comentarios extraoficiales, enriquecidos por décadas de experiencia en diferentes ámbitos de la academia y del sector público, lo cual nos ha permitido observar el origen y efectos del tema objeto de estudio.

Esta descripción forma, junto con la elaboración de elementos de juicio sobre la problemática de esta zona metropolitana y sobre las políticas públicas de desarrollo urbano y regional ahí aplicadas, la justificación para la realización del trabajo, el cual tiene la intención de que sus comentarios y condiciones puedan ayudar a orientar la toma de decisiones de la población, de los agentes económicos y del Gobierno en sus intentos por alcanzar mayores niveles de bienestar social y desarrollo.



Revista IAPEM Núm. 38 "Administración y Gestión Pública", abril-junio de 1998

Los ensayos que se publican son: "La nueva administración pública. Reflexiones teóricas y metodológicas", de Javier Alanís Boyzo; "Globalización, Estado y administración pública: del repliegue al debilitamiento del Estado", de Citlalli Hernández Oliva; "La gerencia pública: una alternativa tecnológica para el mejoramiento de la acción gubernamental", de Olga Gallegos Centeno; "La nueva gestión pública y representación social como parte de la estrategia de modernización nacional", de Victor Hugo López Sotomayor; "El Estado de México en la vida pública moderna", de Luis Octavio Martínez Quijada; "La seguridad pública en el municipio de Toluca: retos y perspectivas", de Armando Garduño Pérez; "Vinculación entre la planeación, programación y presupuestación en el ámbito municipal", de Cristina Penso D Albenzio.

PRESENTACIÓN

La magna tarea de la modernización del país que exigen los mexicanos, reclama la participación de todos los ciudadanos y no sólo, como generalmente se piensa y aún sucede, de los gobernantes y de los propios servidores públicos. Reto en el cual, la administración pública juega un papel fundamental, por que sin abusar de una concepción instrumentalista de la misma, junto con los partidos políticos, conforma una de las instancias privilegiadas del Estado contemporáneo para detectar las crecientes y nuevas demandas económicas, sociales y políticas de la población y formular las respuestas consecuentes.

A partir de la década de los 80 los cambios internacionales, particularmente económicos, han obligado a una revisión del papel del Estado de lo que realmente puede y debe desempeñar en la promoción del desarrollo, lo cual está llevando a los diferentes países -México entre ellos- a iniciar, intensificar o con-

solidar, la reforma del Estado, la modernización y democratización de la administración pública, la profesionalización permanente de los servidores públicos y los procesos de descentralización político-administrativa, entre otros importantes aspectos.

Superar cada uno de los desafíos que plantea la modernidad del país requiere de la sociedad, participación, responsabilidad y solidaridad, y del Estado, voluntad política, apertura a las decisiones e iniciativas sociales, capacidad negociadora, así como eficacia y eficiencia en su desempeño. Por eso resulta inaplazable abrir y fortalecer espacios de análisis que inviten a pensar en el aparato administrativo público, en sus vínculos con los ciudadanos y los partidos políticos, en sus principales estructuras y procesos de gestión, en sus problemas y alternativas de solución.

Con la finalidad de propiciar el conocimiento, discusión y análisis de los grandes problemas estatales y nacionales y contribuir a vislumbrar posibles soluciones, en el marco de

su 25 aniversario, del 17 al 19 de agosto del año en curso, el IAPEM organizó una serie de actos académicos en los que se contó con la inestimable participación de prestigiados investigadores, docentes y altos funcionarios del gobierno estatal y municipal del Estado de México como del Distrito Federal.

Por la riqueza de las aportaciones de los numerosos trabajos presentados, se consideró conveniente integrar la memoria correspondiente, que esperamos dé una visión de conjunto lo más completa y sugerente de los temas analizados, a saber:

- Retos y Perspectivas de la Planeación Regional del Estado de México (zonas: norte, sur y poniente).
- La Metrópoli del Valle de México: Problemática, Retos y Perspectivas.
- La Administración Pública en México: Retos y Perspectivas.
- La Administración de Grandes Ciudades.
- La Nueva Administración Pública: Significado, Alcances y Retos.

- La Administración Pública del Estado de México: Retos y Perspectivas.
- La Metrópoli del Valle de Toluca: Problemática, Retos y Perspectivas.

Desafortunadamente por cuestión de espacio limitado en la Revista, de varias ponencias sólo se publica un resumen con los aspectos más relevantes contenidos en cada una de ellas. El orden de las colaboraciones corresponde a la forma en que se organizaron las diferentes mesas de trabajo e intervención de los ponentes.

El Consejo Directivo del IAPEM expresa su gratitud a los conferenciantes su participación y valiosas aportaciones en los temas abordados y aspira que las reflexiones, análisis y propuestas vertidas, contribuyan significativamente a profundizar en el conocimiento de los mismos. Igualmente que de este importante debate intelectual

surjan nuevos caminos y perspectivas que hagan más fructífero y promisorio el complejo tránsito que pretende una administración pública estatal más democrática, efectiva, racional, oportuna y sensible a las necesidades ciudadanas.

Desde su fundación el 17 de agosto de 1973, el Instituto ha evolucionado constantemente y se ha esforzado por ser un acompañante activo en las transformaciones experimentadas por nuestra entidad federativa, sobre todo del aparato público de gobierno; transformaciones y acciones que tienen como firme propósito encaminarlo hacia la excelencia, tanto en la teoría como en la práctica de la función y administración pública.

Como empresa humana, el Instituto es una organización inacabada e imperfecta, no obstante ha recorrido un largo y fecundo camino desde aquel sueño

visionario de sus fundadores. El 25 aniversario del IAPEM, es oportunidad propicia para refrendar una vez más la actualidad y vigencia de la misión que le dio origen y el compromiso público de seguir aportando al conocimiento y transformación de la realidad; para que en la práctica la administración pública sea previsoras en vez de reactiva, moderna, ágil, democrática y humana, en la atención y satisfacción plena de las crecientes demandas y expectativas sociales.

El reto es -y hacia allá, desde ahora, dedicamos y comprometemos nuestro mejor esfuerzo y capacidad- arribar al inminente siglo XXI con un Instituto fortalecido y revitalizado, promotor y protagonista fundamental del cambio y desarrollo administrativo en el que están inmersas las instituciones gubernamentales del Estado de México.

Marco Antonio Morales Gómez
Presidente del IAPEM

GLOBALIZACIÓN Y METRÓPOLI: LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Alfonso Iracheta
Cenecorta*

1. Conceptos básicos

Para comprender la importancia e impactos de las políticas de globalización de los mercados en el mundo, requerimos de una reflexión previa sobre el concepto de globalidad.

En primera instancia la idea de globalización nos remite al concepto de totalidad, entendido como la integración e interrelación de múltiples elementos, cuya configuración y funcionamiento están sujetos a leyes.

Cuando nos referimos a los procesos de globalización económica, en principio encontramos que los

elementos que conforman dicho proceso son naciones fundamentalmente, aunque cada vez en mayor medida son agentes meta o transnacionales, quienes tienden a convertirse en los factores de poder más relevantes de los mercados a nivel macroregional o mundial.

Las interrelaciones e interdependencias entre ellos, permiten dimensionar por los flujos económicos, sus intensidades y direccionamientos, las mayores y menores relaciones entre los elementos.

Finalmente, debe ser considerado que las leyes de configuración y las de funcionamiento de los mercados globalizados corresponden a las del capitalismo postindustrial, por lo que prácticamente todas las naciones del orbe han sido integradas a este orden económico, con diferentes consecuencias económicas, políticas y sociales.

Amstrong y Magee (1985) han planteado que las estructuras institucionales de los países en desarrollo, dentro de una economía global, proporcionan

los vehículos para la expansión del capital y su acumulación.

En este sentido, las ciudades del tercer mundo se sitúan en el contexto de la nueva división internacional del trabajo, donde las empresas transnacionales juegan un papel central en la economía global (en Yeung, s/a, 5).

En segundo lugar, debemos considerar que al hablar de globalización, nos referimos a un proceso de apertura y en sentido estricto de sometimiento de las economías y de las sociedades a un orden que se impone a todos los países.

En tercer lugar, es claro que el ingreso de una nación a un proceso de apertura de su sociedad al mundo, implica un replanteamiento de su soberanía.

Ya no es solo hacia adentro que las políticas nacionales de las potencias mundiales son dirigidas; en buena medida, son también transmitidas al resto de países y en muchos casos directa o sutilmente impuestas.

En consecuencia, la soberanía nacional deja de

* Maestro en Planeación Urbana y Regional en Edimburgo Escocia, y Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; fue Director Fundador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, así como Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México; autor de varios libros, siendo el último *Planeación y desarrollo: una visión del futuro*; actualmente es profesor-investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM.



ser la misma que existió antes de la firma de tratados de libre comercio y apertura de la economía mexicana al resto del globo.

Finalmente, destaca en la consideración de los elementos conceptuales sobre el proceso de globalización, las tendencias hacia la unificación y uni-

formización de las sociedades en cuanto a elementos culturales, hábitos de consumo y manejo de información general.

Con ello, las potencias que dominan y conducen el proceso, logran también imponer estilos de vida y formas de pensar y actuar.

2. ¿Cómo es que ocurre el fenómeno de globalización?

Al inicio de la década de los 70, ocurrieron diversos cambios mundiales cuyo elemento central fue el agotamiento del modelo económico de la posguerra. De acuerdo con Yeung (s/a, 6), surgió desde entonces una economía fundada en una nueva división internacional del trabajo que favoreció a países de reciente industrialización como centros de actividades productivas modernas y en consecuencia, como centros de acumulación del capital.

Son cuatro los puntos de donde partieron las fuerzas de esta nueva división del trabajo de acuerdo con Yeung (ibid):

- El primero, la búsqueda de las empresas por mano de obra más barata.
- El segundo, las empresas respondieron al poder de oferta creciente de algunos países subdesarrollados como estímulo a su industrialización.
- El tercero, muchas empresas salieron de los

países desarrollados para responder mejor a la competencia.

- Finalmente, las empresas se establecieron en países subdesarrollados para compensar el lastre que representaban las regulaciones sindicales y gubernamentales de los países mejor organizados.

Destaca que el nuevo modelo económico es el producto del desarrollo del conocimiento y la tecnología, sobresaliendo la informática, las telecomunicaciones y la información. A través de estos desarrollos, se ha reducido al mínimo la fricción del espacio y del tiempo. Hoy, en el mismo instante en que ocurren los fenómenos sociales, pueden ser presenciados en múltiples latitudes en el mundo.

Igualmente, las transacciones financieras ya no requieren de movilización física, sino que se resuelven en el instante por medio de ordenadores electrónicos en cualquier lugar del mundo.

En segundo lugar, la globalización es producto y a su vez provoca cambios

esenciales en los procesos productivos y en las bases del poder económico.

Antes, era la tierra y después fueron las fábricas y los edificios los activos principales y los fetiches ideológicos de la riqueza en los más poderosos de la tierra. Hoy son papeles financieros los principales instrumentos de la riqueza, si bien siguen estando soportados por elementos tangibles como los anteriores.

Esta situación le otorga a sus poseedores nuevos poderes que antes no tenían, como es el don de la ubicuidad y la indiferencia hacia lealtades nacionales o de grupo, con lo que se convierten en ciudadanos del mundo, sin dependencia de banderas y con una sola razón para existir: la acumulación de capital.

Esto es posible por la capacidad para deshacerse de papeles financieros asentados en prácticamente cualquier mercado del mundo y convertirlos en dinero en solo unos minutos.

¿Cuál es el significado político para un gobierno, el que unos cuantos inver-

sionistas internacionales, inyecten o retiren de manera instantánea millones de divisas, fortaleciendo o debilitando la economía nacional, de acuerdo con intereses estrictamente basados en la especulación ilimitada?

La respuesta es que en las transacciones financieras internacionales básicamente especulativas, los grandes capitales financieros adquieren un poder inmenso que puede poner en serio riesgo la economía de naciones enteras.

3. *¿Qué impacto tiene la globalización en las naciones?*

El primer impacto que han sufrido todas las sociedades como producto de la apertura generalizada y la reducción o eliminación de barreras arancelarias, jurídicas, políticas y culturales, es enfrentarse a la competencia por los mercados y por las inversiones.

Un país como México que hasta finales de los años 70 mantuvo básicamente cerrada su economía y prevalecían políticas proteccionistas a los capitales,

especialmente industriales, tuvo que enfrentar a partir de los 80 las reglas internacionales para producir y para circular las mercaderías y los capitales.

Pudiera suponerse que la calidad es uno de los productos de esta competencia internacional. Sin embargo, cuando la base industrial no está suficientemente preparada para enfrentarla, ya sea por obsolescencia tecnológica o de otra naturaleza, los riesgos de desaparición de ramas productivas completas son reales.

De igual manera, ante limitaciones estructurales para producir bienes y servicios bajo condiciones de calidad internacionales, las empresas locales tienden a ser sustituidas o absorbidas por el capital extranjero transnacional, con lo que las políticas de producción, circulación y consumo, así como las de comercio exterior son directamente afectadas a favor de estos capitales y sus naciones sede.

Otra consecuencia visible y además de gran relevancia política, es la tendencia a una cierta pérdida

de autonomía gubernamental para planificar la economía y para tomar decisiones soberanas.

En la práctica de la política económica internacional han surgido nuevos poderes que se sobrepone a los propios de las naciones. No es solo la existencia de organismos multilaterales de nivel mundial que dictan políticas económicas y financieras y llegan de hecho a establecer las reglas de planeación del desarrollo, como el caso del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, sino la presencia de grandes transnacionales y especuladores individuales que, a partir del poder financiero acumulado, están en capacidad de inyectar o retirar grandes volúmenes de recursos de una economía, de manera instantánea y sin restricciones, con lo que pueden provocar verdaderos colapsos financieros como el que ocurrió en México al final de 1994.

4. Megaciudades y ciudades mundiales

En el nuevo entorno global se ha propiciado el

crecimiento muy acelerado de "megaciudades" en el tercer mundo; al tiempo han saltado al primer plano internacional las llamadas "ciudades globales" o "ciudades mundiales", existiendo diferencias muy importantes entre ellas. (Yeung, s/a, 5).

Las megaciudades son producto fundamentalmente de inmensas concentraciones de población, además de contar con un papel principal en sus naciones o regiones; no obstante que la velocidad de crecimiento demográfico tiende a estabilizarse en ellas, aún crecen demasiado rápido.

Mientras que en los 50 crecían a tasas del orden de 3.9 por ciento anual, en los 90, estas se han reducido a 2.5 o 2.4 por ciento. No obstante ello, muchas megaciudades siguen creciendo arriba del 5 por ciento (ej. Lagos, Bangkok, Dakha) (Yeung, op. cit., 16).

Por su parte las ciudades mundiales, pudiendo ser también gigantes demográficos, se las considera "mundiales" por su

propio valor e importancia...

"...principalmente por las funciones que desempeñan en la nueva economía global. Las ciudades mundiales son centros de control o de mando en un entramado mundial de ciudades similares, que a menudo son a la vez los cuarteles generales de las transnacionales, de los centros financieros, de los nudos de telecomunicaciones y transportes y de emporios turísticos". (ibid, 6).

Para que las ciudades mundiales puedan cumplir con el nuevo papel que asumen, requieren de dos tipos de condiciones esenciales:

La primera corresponde a una estructura social y política adecuada en la que la estabilidad y la confianza en las instituciones es vital.

Esto implica que la sociedad debe estar preparada para irse involucrando crecientemente en procesos internacionales. Exige contar con una base educativa y una cultura abierta al mundo: más internacional y menos aldeana, y esto, solo se logra con sistemas educativos, culturales, de comunicaciones y de información del más alto nivel social y tecnológico.

Finalmente, se logra cuando la sociedad urbana

en cuestión (y la sociedad nacional), ha dejado atrás las limitaciones básicas del subdesarrollo, alcanzando un verdadero estado de derecho y una distribución menos inequitativa de la riqueza tendiendo a desaparecer la pobreza.

La segunda corresponde a una sólida infraestructura física, que se refleja en la concentración de edificios que albergan a las grandes instituciones y corporaciones, el desarrollo creciente de funciones sociales de alto nivel, como la investigación y la educación superior, la cultura y el ocio, entre otras; igualmente, se hace evidente su fortaleza por sus grandes equipamientos de transporte como aeropuertos, sistemas de transporte masivo, básicamente trenes con tecnología de punta, de alta velocidad y capacidad y, sistemas de telecomunicaciones como son radio y televisión de alcance transnacional y autopistas de la información.

Las megaciudades del mundo subdesarrollado, si bien continúan creciendo y desarrollándose, destacan los problemas complejos

que tienen que enfrentar y que se han acumulado y agudizado de tal forma que difícilmente se les ve solución bajo las políticas que hasta ahora han aplicado sus planificadores y gobernantes.

De entre los asuntos neurálgicos que destacan en éstas, aparece en primer lugar la eficiencia económica de las megaciudades. Si bien no existen elementos concluyentes para determinar o incluso medir hasta donde una ciudad es económicamente eficiente o viable con relación al resto del territorio nacional y con relación a otras ciudades similares, destacan algunos argumentos importantes.

Por una parte, pareciera ser que las grandes concentraciones industriales urbanas no están reportando las ventajas de productividad asumidas por las políticas públicas. Una razón para ello, son las externalidades negativas de la industrialización, especialmente las vinculadas al transporte y al ambiente; por ello, cada vez es menos claro que sea conveniente seguir concentrando indus-

tria en ellas, cuando menos en términos de la industria convencional (gran tamaño, fuerte consumo de suelo, energía, agua y cierto grado de contaminación).

En este sentido debe tomarse en cuenta que los niveles de concentración de empleo industrial van desde 23 por ciento en el caso de Manila y Dakha y alcanzan máximos del orden de 35 hasta 40 por ciento en Bangkok, Delhi o Zona Metropolitana del Valle de México. Igualmente, el empleo subterráneo alcanza proporciones considerables del total rebasando al 30 por ciento en la mayoría de estas ciudades (Yeung, 1998).

Aparece también como un problema que se reproduce en muchas de ellas, la mala gestión gubernamental local y regional, destacando la falta de capacidad para enfrentar la pobreza, la inseguridad ciudadana, los problemas y necesidades del transporte masivo de personas y mercancías y la creciente contaminación ambiental.

De igual manera, aparece como una distorsión la

promoción de políticas de urbanización que no toman en cuenta los factores de la economía, con lo que difícilmente se plantean proyectos que sean económicamente viables para la sociedad y no sólo para los inversionistas y se carece de acciones para rescatar a favor de la comunidad, por medio del Estado, una parte de las plusvalías generadas por la economía urbana (Hamer, 1994, 175; en Yeung, 1998, 9).

Desde el punto de vista físico espacial, resulta claro que las megaciudades requieren de nuevas estrategias para poder seguir creciendo y adaptarse a nuevas funciones. Como menciona Yeung (op. cit.)... "un objetivo casi universal es evolucionar hacia una estructura policéntrica mediante la promoción de centros secundarios..."

Destaca el mismo autor que diversas ciudades han intentado procesos de descentralización como es el caso de Calcuta, Madrás, El Cairo, Yakarta y Seúl, entre otras muchas.

Pareciera que esta última es la única que ha conseguido un cierto éxito

para controlar su crecimiento y reorientar su expansión física por medio de nuevas ciudades, cinturones verdes o nuevas áreas industriales, todo lo cual se ha combinado con nuevas políticas sociales y fiscales.

En prácticamente todas las megaciudades resalta la baja capacidad pública para hacer cumplir la normatividad urbanística y para regular el mercado de suelo, lo que ha derivado en desorden generalizado en los usos y en especulación y precios altos del suelo, por arriba de las tasas promedio de inflación.

Con ello, los mercados de suelo informal y el precarismo urbano se están convirtiendo en la forma "normal" del crecimiento urbano por parte de las mayorías pobres.

En consecuencia, como plantea Yeung (1998, 11), el nivel de vida en las megaciudades del mundo subdesarrollado medida por diversos indicadores (seguridad pública, costo de alimentos, calidad de la vivienda, educación, y densidad del tráfico) y con 4 niveles de puntuación,

desde muy buena hasta deficiente, salvo casos excepcionales apenas se ubican en pasable o francamente deficiente (ver cuadro 1).

Para la Zona Metropolitana del Valle de México corresponderían las siguientes puntuaciones:

- En cuanto a seguridad pública el dato es 27.6 asesinatos por 1 mil habitantes. El caso extremo favorable sería Calcuta con apenas 1.1, Seúl con 1.2, Estambul con 3.5 o en América Latina Buenos Aires con 7.6. El extremo desfavorable, correspondería a El Cairo con 56.4 o Río de Janeiro con 36.6.

Laquian (1994, 201), destaca que en lo general la inseguridad se está adueñando de las grandes ciudades, tanto las del subdesarrollo como las del desarrollo. Yeung (1998, 12) reproduce el siguiente texto de dicho autor:

... "Los atentados con bomba y los asesinatos infestan Bogotá, mientras que las bandas organizadas pelean entre ellas para hacerse del control de Miami, Boston, Toronto. En Berlín, Amsterdam y Londres hay algaradas callejeras cuando los ocupantes ilegales de los edificios abandonados son evacuados por

la fuerza o cuando estallan conflictos étnicos entre asiáticos y caucásicos. Un estudio ha mostrado que más de las dos terceras partes de los neoyorquinos encuentran poco seguro salir de noche; miles de familias han abandonado el centro de la ciudad para buscar la seguridad de los suburbios".

En la ZMVM, la creciente inseguridad ciudadana se asocia también con la ruptura de los arreglos institucionales de todo tipo; el comercio callejero, no solo se ha adueñado de los espacios públicos instalando diariamente cientos de miles de puestos ambulantes, sino que según la prensa, cada vez más se aprecia la presencia de mercancía robada o de contrabando en estos mercados. Igualmente, los transportes públicos se encuentran fuera del control gubernamental; no es solamente, que miles de vehículos actúan al margen de la ley, llamados "piratas", sino que cotidianamente, ocurren asaltos en taxis y en microbuses.

- Con relación al costo de los alimentos, en la ZMVM se destinaría en promedio 41 por ciento de los ingresos familiares solamente para estas necesidades. En el caso

más favorable, estaría Río de Janeiro con 26 por ciento y en el desfavorable estaría Lima con 70 por ciento.

Estos promedios para la ZMVM serían mayores sino fuera porque de manera informal, se distribuyen alimentos por la vía de mercados fuera del control gubernamental que no pagan impuestos y cuya calidad es muy cuestionable.

- En la calidad de la vivienda medida por el porcentaje de casas con agua y electricidad, la ZMVM presenta 94 por ciento de cobertura. Se encuentran en la situación más favorable Sao Paulo y Seúl con cien por ciento de cobertura y en el caso extremo desfavorable Lagos con 50 por ciento, Calcuta con 57 y Nueva Delhi con 66 por ciento de cobertura.

Asociado al tema de la vivienda, de acuerdo con los estudios de la ONU sobre megaciudades, los problemas de una urbanización problemática y desordenada se evidencian por la proporción de los habitantes que viven en

LA GEOGRAFIA EN LA ERA DE LAS MEGACIUDADES

Mega-ciudad	Población (millones de habitantes)				Índice de crecimiento medio anual 1980-90 (%)	Porcentaje de la población total del país 1990	Seguridad pública	Coste de la comida	Calidad de la vivienda	Educación	Densidad del tráfico	Calidad de vida
	1950	1980	1990	2000								
África												
El Cairo	2.4	6.9	9.0	11.8	2.6	37.0	56.4	47	94	53	12.4	36
Laos	0.3	4.4	7.7	12.9	5.6	20.2		58	50	31	17.4	19
América Latina												
Buenos Aires	5.0	9.9	11.5	12.9	1.5	41.3	7.6	40	86	51	29.8	55
Lima	1.0	4.4	6.2	8.2	3.4	41.3		70	82	55	3.7	33
México D.F.												
Río de Janeiro	2.9	8.8	10.7	12.5	2.0	9.5	36.6	26	92	55	18.6	51
Sao Paulo	2.4	12.1	17.4	22.1	3.6	15.4	26.0	50	100	67	15.0	50
Asia												
Bangalore	0.8	2.8	5.0	8.2	5.7	2.2	2.8	62	67	60	16.0	37
Bangkok	1.4	4.7	7.2	10.3	4.1	56.8						
Beijing	3.9	9.0	10.8	14.0	1.8	2.8	2.5	52	89	97	25.7	55
Bombay	2.9	8.1	11.2	15.4	3.3	4.9	3.2	57	85	49	10.4	35
Calcuta	4.4	9.0	11.8	15.7	3.3	4.9	1.1	60	57	49	13.3	34
Dhaka	0.4	3.3	6.6	12.2	7.0	35.0	2.4	63	73	37	21.4	32
Delhi	1.4	5.6	8.8	13.2	4.6	3.8	4.1	40	66	49	14.0	36
Estambul	1.1	4.4	6.7	9.5	4.1	19.4	3.5	60	89	67	11.2	42
Karachi	1.0	4.9	7.7	11.7	4.4	19.6	5.7	43	75	65	17.6	36
Manila	1.5	6.0	8.5	11.8	3.5	31.9	30.5	38	91	57	7.2	43
Seúl	1.1	8.3	11.0	12.7	2.8	35.7	1.2	34	100	90	13.8	58
Shanghai	5.3	11.7	13.4	17.0	1.3	3.5	2.5	55	95	94	15.3	56
Teherán	1.0	5.1	6.8	8.5	2.9	21.9			84	58	7.5	39
Tianjin	2.4	7.3	9.4	12.7	2.5	2.5	2.5	52	82	71	20.2	51
Yakarta	2.0	6.0	9.3	13.7	4.4	16.4	5.3	45	85	77	16.3	40
Regiones más desarrolladas												
Los Angeles	4.0	9.5	11.9	13.9	2.2	6.4	12.4	12	94	90	19.0	69
Moscú	4.8	8.2	8.8	9.0	0.8	4.7	7.0	33	100	100	31.5	64
Nueva York	12.3	15.6	16.2	16.6	0.4	8.7	12.6	16	99	95	8.7	70
Osaka	3.8	8.3	8.5	8.6	0.2	9.0	1.7	16	98	97	22.4	81
París	5.4	8.5	8.5	8.6	-0.03	20.4	2.4	21	99	99	8.5	72
Tokio	6.7	16.9	18.1	19.0	0.7	19.1	1.4	18	100	97	28.0	81

Nota:

- Seguridad pública:** asesinatos por 1,000 habitantes.
- Coste de la comida:** porcentaje de los ingresos destinados a alimentación.
- Calidad de la vivienda:** porcentaje de casas con agua y electricidad.
- Educación:** porcentaje de niños que cursan enseñanza secundaria.
- Densidad de tráfico:** millas por hora en hora punta.
- Calidad de vida con puntación de 0 a 100:**
 - 100-75: muy buena
 - 74-60: buena
 - 59-45: pasable
 - 44 o menos: deficiente

* Corresponde a la Zona Metropolitana del Valle de México.
Las cifras de 1990 y 2000 son proyecciones que no corresponden a la realidad.

Fuente: Naciones Unidas, Perspectivas de Crecimiento Urbano 1990 (Nueva York, 1991).
<http://www.unesco.org/issj/rics/rics151/yymyeung.htm>

Autor: Yue-man Yeung

barrios pobres y ocupando suelo de manera irregular o ilegal. Así en Bogotá se estima que alcanza al 50 por ciento de la población, en la Zona Metropolitana del Valle de México, del orden de 40 por ciento, en Karachi 37 por ciento y en Manila 32. Existen casos extremos como el de Calcuta en donde más de 1.5 millones de personas viven y duermen en las calles.

La irregularidad de la tenencia del suelo y el precarismo urbano, pondrían en evidencia las coberturas de servicios a la vivienda mencionados.

– En educación por el porcentaje de niños que cursan enseñanza secundaria, la ZMVM registra 62 por ciento, mientras que el caso más favorable corresponde a Beijing, Shanghai y Seúl, con cobertura de 97, 94 y 90 por ciento respectivamente, siendo el caso extremo desfavorable el correspondiente a Lagos con 31 por ciento.

El problema de la educación media en grandes ciudades como la de México, no se resuelve solamen-

te con más infraestructura y más maestros, sino que es una consecuencia de la crisis económica y laboral que enfrentan los pobres y que obliga a grandes contingentes de jóvenes a integrarse al mercado –básicamente informal– para buscar incrementar el ingreso familiar.

– Con relación a la densidad del tráfico medida por la velocidad en millas en horas punta, la ZMVM presenta una velocidad promedio de 8, mientras que en el caso más favorable estaría Buenos Aires con 29.8 y en el extremo desfavorable Lima con 3.7. Aquí cabe la acotación que ciudades mundiales como París o Nueva York presentan velocidades de 8.5 y 8.7 respectivamente.

Destaca también que, ante el problema de las grandes externalidades ambientales que derivan del transporte, la mayoría de las ciudades han fracasado en reducir la contaminación; en todo caso, resulta aleccionador que los logros



alcanzados se han dado mejorando el transporte público masivo (Iracheta, 1998).

Hace tiempo que ha quedado claro a las autoridades metropolitanas y a las grandes empresas de transporte público urbano de muchos países, que las “soluciones” no planificadas, como las que derivan de la proliferación de vehículos de baja capacidad, en rutas no diseñadas, bajo esquemas públicos o de empresas no modernas y con equipos y personal de baja calidad, representan

una parte muy importante de las limitaciones de las metrópolis para avanzar en su desarrollo.

En la ZMVM, el transporte se ha convertido en uno de los asuntos políticos más "calientes", no solo por la mínima calidad y seguridad que ofrece el sistema, sino porque se ha salido del control del gobierno desde hace mucho tiempo al grado que los líderes transportistas en mayor medida que las autoridades locales, "planifican" y detentan el poder en este sector.

En síntesis, de acuerdo con los datos presentados por Yeung, el promedio de calidad de vida de la ZMVM sería de 38, es decir deficiente, estando por arriba de este puntaje ciudades como Seúl con 58, Shanghai con 56 o Beijing y Buenos Aires con 55, Río de Janeiro con 51 y Sao Paulo con 50, todas ellas con calidad de pasable y cercana a buena. En el extremo desfavorable se ubicaría Lagos con 19, Lima con 33, Calcuta con 34 y Bombay con 35.

En consecuencia, la ZMVM se encuentra más

cerca de las megaciudades deficientes, que de las ciudades pasables dentro del mundo subdesarrollado.

Finalmente, habiéndose reconocido que ahora y en el futuro, el problema de la pobreza es sin duda el reto mayor de los países y especialmente de las megaciudades, los programas para su erradicación deberán ser planteados tomando en consideración lo anterior; es decir, deberán diseñarse teniendo en cuenta que la base de su éxito se dará por la vía de la economía, en el sentido de generar el empleo requerido por las masas de pobres de las ciudades. Y esto solamente será posible cuando las megaciudades sean más eficientes en su economía y logren competir con otras ciudades en este proceso de globalización que les permita pasar de ciudades grandes, hinchadas y enfermas a ciudades mundiales.

5. Impactos territoriales de la globalización

En México, al igual que en muchos otros países del mundo subdesarrollado, están ocurriendo cambios

territoriales muy relevantes como producto de las nuevas condiciones de operación de la economía.

En primer lugar, en todo el país ocurre un fenómeno de redireccionamiento de las migraciones. Ya no es el mercado interno, ni el metropolitano el gran atractivo para la población que busca mejores condiciones de ingreso y de vida en general.

Por encima de éste, empieza a imponerse el imán del mercado externo, representado por el Tratado de Libre Comercio de Norte América, con lo que es hacia el norte del país y las costas hacia donde se dirige buena parte de estos movimientos demográficos.

En segundo lugar, ocurre un cambio estratégico en los factores de localización industrial, no solo por el cambio en la correlación de poder entre el gran mercado interno concentrado en la región central, sino por las externalidades negativas que ha generado la industrialización en el Valle de México y que se traducen en nuevos y mayores costos para nuevas

instalaciones o ampliación de las existentes. A ello, se debe agregar un cierto factor de incertidumbre respecto al futuro de la economía nacional que desde hace casi dos décadas afecta a las inversiones productivas.

Hoy no es más la gran ciudad de México el receptáculo de las grandes inversiones industriales. Estas se mueven hacia donde los mercados se expanden y esto está ocurriendo en la frontera norte, como producto de las acciones de apertura de la economía nacional.

En tercer lugar, paradójicamente aparece una tendencia mayor hacia la centralización del poder en la gran metrópoli, no obstante que no es más el único y gran imán para los migrantes y para las industrias.

La razón es que los procesos de globalización de mercados exigen la concentración de economías y facilidades que solo grandes metrópolis pueden ofrecer.

Centralización del poder político, de las élites económicas y culturales, de las actividades educativas

y de investigación, de las instituciones financieras y de comercio internacional, etc. Todo esto ya está ubicado en la gran metrópoli nacional y todo indica que seguirá reforzándose este papel.

En consecuencia, la metrópoli se transforma de zona para la producción industrial a espacio para los servicios de alta tecnología.

Finalmente, se aprecia una tendencia a la ampliación de la brecha entre las clases sociales, derivada de la propia expansión, modernización e internacionalización de la economía nacional.

La globalización ha exigido a un gobierno comprometido con ella, apoyar la concentración e internacionalización de los capitales empresariales mexicanos. Con ello, se optó por mayor concentración de la riqueza con el argumento que la nación estaría en posibilidades de modernizarse y así expandir su comercio exterior a favor del empleo y el ingreso. La realidad ha sido evidentemente otra, como se

ha mostrado en el apartado anterior.

6. ¿Cómo actuar en el futuro?

Una conclusión aunque a manera de hipótesis, es que la globalización es un proceso más impuesto por las reglas de desarrollo del capitalismo mundial que asumido como proyecto nacional; es por un lado muy diferenciado, en el sentido que ha permitido hasta ahora mayor acumulación de capital y oportunidades en aquellos que ya contaban con las bases para ello, sin permitir el acceso de nuevos actores o espacios a los beneficios del intercambio global; es también altamente homogéneo en cuanto a la difusión de una cierta "cultura" de la globalidad que afecta los procesos económicos al igual que los sociales y políticos. Los contenidos de esta homogeneidad se originan en los países con categoría "mundial" y son asumidos por el resto de las sociedades nacionales como la nueva forma de vida.

Las evidencias permiten apreciar un escenario en el

que se profundizarán las diferencias económicas y las sociales entre los dos Méxicos: el moderno, tecnificado y globalizado y el tradicional y precapitalista.

Una condición básica para enfrentar con éxito estos procesos es sin duda la reducción de estas disparidades; de otra manera, la politización de las diferencias de riqueza y bienestar social entre clases, grupos y regiones del país y en general de este con el exterior, pone en peligro la viabilidad de la economía nacional.

Destaca aquí que son procesos independientes de la voluntad nacional y por ello, es esencial incorporarse al desarrollo mundial con políticas claras hacia la sociedad y no solo dejarse arrastrar por una lógica económica que la nación no domina y puede no compartir.

En el espacio de la ciudad global mexicana, es decir, la metrópoli nacional, es fundamental rebasar su condición actual de "megaciudad" con bajo nivel de bienestar, atendiendo las condiciones pa-

ra que la modernización y las externalidades sean positivas, enfrentando con políticas novedosas los problemas de la economía metropolitana y sus impactos en el empleo y el ingreso de las mayorías, así como el desorden urbano y el deterioro ambiental.

Siendo claro que las políticas metropolitanas no se pueden retraer de la lógica de los fenómenos nacionales, existen múltiples frentes de actuación en la ZMVM para mejorar las condiciones en el "inevitable" proceso de su transformación en la "ciudad global" mexicana.

Estos frentes corresponderían fundamentalmente, a los factores analizados en los apartados anteriores y que marcan todavía su condición de "megaciudad".

Entre las premisas que deberán estar en la base de las nuevas políticas es central comprender que una megaciudad como la del Valle de México si ha de superar los retos de la globalización, su desarrollo urbano debe someterse a una planificación intencio-

nada, en la que el desarrollo basado en el conocimiento permite a la ciudad decidir sobre su propio futuro.

Por ello, las ciudades globales ya no se definirán por cuestiones de orden geopolítico como hasta ahora, sino por...

... "su capacidad de acomodarse al cambio y de ofrecer continuidad y orden en un entorno turbulento... (así) ...con el advenimiento de la economía global la formación de naciones se está convirtiendo en sinónimo de formación de ciudades". (Knight, 1993, 332; en Yeung, op. cit., 14).

Bibliografía

Amstrong y Magee (1985). *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Mathuen, Londres.

Fuchs, R.J., et. al. (1994). *Mega-City Grow and the Future*, United Nations, University Press, Tokio.

Iracheta, Alfonso (1998). *Planeación y Desarrollo, una Visión del Futuro*, Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

Knight, R.V. (1993). *Sustainable Development-Sustainable Cities*, International Social Science Journal, 135, pp. 35-54.

Laquian, A. (1994). *Social and Welfare Impacts of Mega-City Development*, en Fuchs, et. al., pp. 192-214.

ONU (1991). *Perspectivas de Crecimiento Urbano 1990*, Nueva York.

Yeung, Yue-man, s/a. *La Geografía en la Era de las Megaciudades*, <http://www.unesco.org/issj/rics/rics151/ymyeung.htm>

**LA METRÓPOLI DEL
VALLE DE MÉXICO.
PROBLEMÁTICA,
RETOS Y
PERSPECTIVAS**

*Alejandro Nieto Enríquez**

En el marco del seminario al cual tengo el honor de asistir considero de gran importancia el tema metropolitano. Profesionales, académicos y funcionarios públicos tendremos la oportunidad de intercambiar ideas y exponer alternativas sobre como enfrentar la problemática de la mayor metrópoli del país.

La magnitud de la ahora llamada por algunos expertos megalópolis del Valle de México se evidencia en una población que representa el 27% del total nacional. Su expansión se traduce en crecientes necesidades de empleo, suelo,

* Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Planeación Urbana y Regional por la Universidad del Sur de California, EUA; ha sido Secretario de Desarrollo Económico y Director General de Centros Estratégicos de Crecimiento del Gobierno del Estado de México; en dicho gobierno, actualmente es Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

vivienda, infraestructura, servicios y equipamiento. Su escala se expresa en una mancha urbana continua en la que se integran los territorios del Distrito Federal y gran parte del estado de México. Su influencia trasciende a estas dos entidades, abarcando parte de los estados de Hidalgo, Morelos y Puebla.

No podemos dejar de reconocer la relevancia económica de la región central del país y especialmente de la ciudad de México y su zona conurbada, así como los avances sociales derivados de su modernización. Sin embargo, también es necesario reconocer que los problemas sociales y urbanos se han reproducido casi al mismo ritmo que su acelerado proceso de urbanización.

La escala y complejidad de su problemática parecen corresponder a su magnitud demográfica. La atención a esa problemática ha sido objeto de diversos esfuerzos gubernamentales mediante diferentes programas e instancias de coordinación. Entre estas acciones destaca la creación, en 1995, de la Comi-

sión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) en la que participan los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México, así como el gobierno federal a través de la SEDESOL.

Como resultado de las tareas de esta comisión y en respuesta a la necesidad de actuar en forma coordinada y concurrente se formuló el Programa de Ordenación del valle de México, aprobado formalmente por los titulares del Ejecutivo del estado de México y del gobierno del Distrito Federal el 6 de marzo del presente año.

El programa establece los lineamientos básicos de la acción pública y privada en el valle de México, bajo una visión global y de largo plazo. Desde su formulación fue concebido como un instrumento de planeación regional y urbana que permitiera la coordinación del Distrito Federal y del estado de México. Coordinación sujeta a una estrategia de ordenación territorial única, pero con pleno respeto a la autonomía de las entidades involucradas. Ello significa alcanzar una

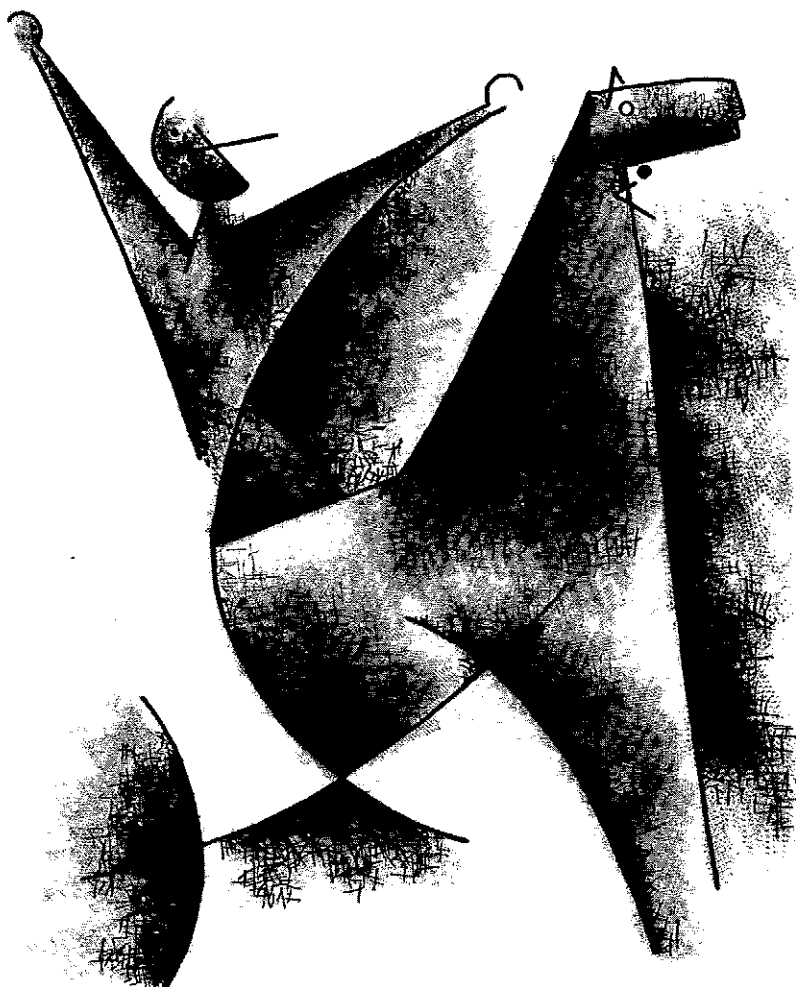


imagen objetivo común: "mejorar la calidad de vida de la población metropolitana y aumentar la eficiencia de la ciudad".

El ámbito de aplicación del programa establecido a partir de un profundo y detallado análisis, comprende 16 delegaciones del Distrito Federal; 58 municipios del estado de Méxi-

co y un municipio del estado de Hidalgo.

Se estima que la población de la zona "rebas los 17 millones de habitantes distribuidos en partes iguales entre el Distrito Federal y el estado de México". Además, concentra una gran proporción del empleo, los equipamientos urbanos, infraestructura y servicios, siendo el motor

económico y cultural más importante del país.

Entre los impactos derivados de los altos ritmos de crecimiento alcanzados por la metrópoli pueden mencionarse:

Degradación de las condiciones naturales del valle; insuficiencia de equipamiento; ineficiencia del sistema vial y de transporte; y déficit de vivienda. Además de dificultades administrativas y de gobierno para planear y, sobre todo, ejecutar acciones coordinadas y eficientes.

Cabe mencionar que el programa, asimismo, define la región de conurbación del centro del país, integrada por el área de influencia socioeconómica de la zona metropolitana del valle de México. Esta región se integra por 265 municipios y delegaciones en la que se incluyen las zonas metropolitanas que la rodean, como Toluca, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala y Pachuca, sumando una población de 25 millones de habitantes, aproximadamente.

Sobre este aspecto el programa establece diversas alternativas de estruc-

turación de la región centro bajo un enfoque megalopolitano, entendiendo con ello a la red de ciudades que forma un espacio discontinuo y caracterizada por la creciente interdependencia entre las ciudades que la conforman.

La estrategia que establece el programa parte de reconocer que la zona metropolitana constituye la mayor concentración productiva del país. En consecuencia, la evolución económica nacional y el carácter actual de los mercados internacionales tienen implicaciones tanto en las actividades económicas que se desarrollan en la zona como en las interrelaciones entre ésta y las ciudades de su área de influencia.

Como condición para consolidar el desarrollo metropolitano se menciona la necesidad de impulsar la economía de otros centros regionales y ciudades medias del país, propósito que señalan tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa señala que el éxito de las estrategias

demográfica y territorial planteadas solo puede garantizarse si se vinculan con las estrategias de desarrollo económico regional. De las estrategias de carácter regional establecidas en el programa destaca la relativa a apoyar la desconcentración hacia las ciudades de la corona, para llegar a 14 millones de habitantes al año 2020. Dentro de esas ciudades se consideran Cuernavaca-Cuautla, Toluca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Asimismo se contemplan otras más pequeñas como Atlacomulco, Tulancingo, Apizaco, Atlixco, Ciudad Serdán, Izúcar y Tehuacán, entre otras.

A un nivel de mayor detalle se determinan estrategias específicas para la zona metropolitana del valle de México, de las cuales me parece importante mencionar dos que consisten en:

1. Lograr la reducción de las tendencias demográficas definiendo como escenario programático una población de casi 22 millones de habitantes, de los cuales 12 millones corresponden a los municipios.

2. Frenar el despoblamiento de las delegaciones centrales y disminuir el ritmo de crecimiento de las delegaciones y municipios periféricos. Ello implica entre otras acciones, la definición de políticas para las áreas de integración metropolitana, así como la saturación y densificación de las áreas ya urbanizadas.

Considerando las previsiones demográficas que establece el programa se construyen escenarios a partir de los cuales se determinan las acciones prioritarias a desarrollar. La programación de acciones comprende aspectos como el reforzamiento de la planeación regional y urbana, la creación y aprovechamiento de reservas territoriales, el fomento para la producción de vivienda de acuerdo a las necesidades de la creciente población.

Asimismo, el programa propone importantes proyectos de infraestructura hidrosanitaria, como la terminación del acuaférico; de vialidad y transporte, como la conclusión del circuito transmetropolitano; y de equipamiento de carác-

ter regional e incluso nacional, como el nuevo aeropuerto internacional.

Algunas consideraciones sobre la reordenación del espacio en los municipios metropolitanos del estado de México

Reordenar el espacio tiene que ver necesariamente con la planeación y la administración urbana, por tanto, con la regulación del uso y aprovechamiento del suelo. Indudablemente, ello significa que las políticas y programas gubernamentales de desarrollo urbano establezcan estrategias efectivas que se traduzcan en el poblamiento planificado de zonas aptas y su integración regional.

En el estado de México, el proceso de metropolización a través del cual, parte de su territorio ha sido absorbido por el crecimiento urbano de la capital del país ha implicado no sólo un explosivo crecimiento demográfico, llegando a constituirse en la entidad más poblada del país, sino también una expansión acelerada de los municipios del valle Cuautitlán Texcoco, donde el proceso

de invasión-regularización ha sido la principal vía.

Por tanto, para lograr que la expansión urbana en los municipios mexiquenses se dé bajo patrones de poblamiento regular y ordenado es fundamental prever mecanismos para la incorporación de suelo que permitan: por una parte, la preservación de las áreas consideradas estratégicas en materia agrícola y ecológica; por otra, se requiere la atención de la demanda mayoritaria de suelo para uso habitacional que se ubica en los segmentos de la población de menores recursos.

Finalmente, el suelo como soporte de todo espacio urbano constituye solo uno de los aspectos que conforman el gran reto que significa reordenar espacios en la zona metropolitana del valle de México, pero debe considerarse la base de las políticas a instrumentar.

Bajo este contexto, las alternativas de incorporación y los patrones de ocupación del suelo constituyen elementos fundamentales a considerar dentro

de las políticas aplicables en la zona conurbada.

En este mismo sentido, reordenar el espacio en el ámbito de la zona metropolitana del valle de México implica la participación coordinada de las autoridades municipales. Es indispensable que los tres niveles de gobierno, pero especialmente los gobiernos municipales contribuyan bajo una misma visión regional y de largo plazo al modelo de ordenamiento del valle de México.

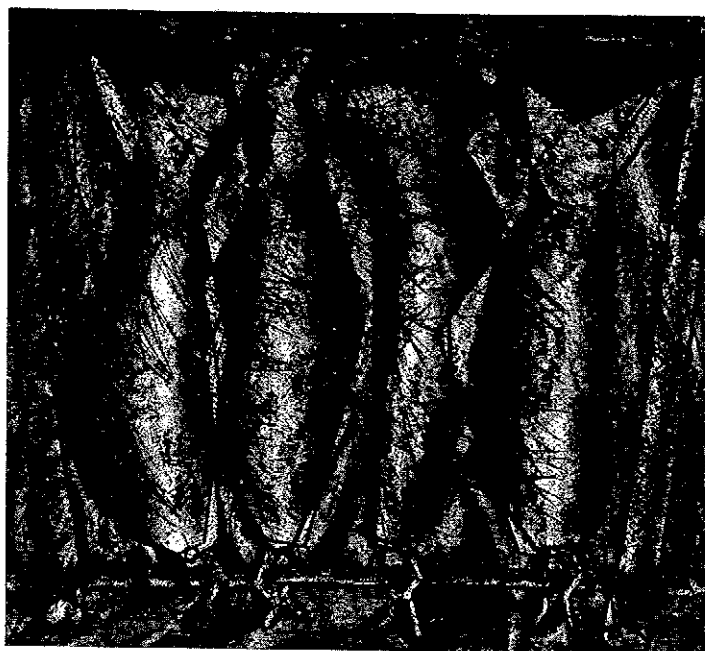
Sumar los esfuerzos gubernamentales en un territorio perteneciente a diferentes jurisdicciones municipales pero inmerso en un mismo proceso de urbanización, requiere congruencia en las políticas; implica acciones coordinadas y debe darse bajo un pleno respeto de la autonomía municipal.

Independientemente de que los municipios del valle de México estén gobernados por autoridades de diferentes filiaciones políticas, la concertación de estrategias y metas comunes debe partir de la necesidad de prever las implicaciones

del crecimiento metropolitano en sus territorios.

Debemos recordar que ante el desplazamiento de población del Distrito Federal hacia el estado de México, una alternativa para los habitantes de bajos recursos, es y continuará siendo la de asentarse en los municipios de nuestra entidad, donde hay más posibilidades de acceso al mercado formal o ilegal del suelo para estos grupos. En este contexto, para encontrar mejores perspectivas de desarrollo en la zona metropolitana resulta definitivo estrechar la coordinación entre niveles de gobierno, de manera que estemos en posibilidad de atemperar su problemática y de orientar los patrones de poblamiento, así como de impulsar y consolidar las economías locales.

Estoy seguro de que en estas mesas de discusión surgirán valiosos puntos de vista y aportaciones sobre posibles alternativas para el futuro de la mayor y más importante metrópoli del país; sobre como vincular las herramientas de la administración pública con las técnicas y proce-



esos de la planeación urbana; y sobre estrategias viables e innovadoras para lograr ordenación y susten-

tabilidad de la zona metropolitana del valle de México.

EL RETO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Carlos Alfaro Sánchez*

La inseguridad pública se ha convertido en el tema central a lo largo y ancho del país. En las reuniones familiares, en las fiestas y los cafés se multiplican los relatos de asaltos y de la violencia en las calles. La nota roja en los medios de comunicación ha ampliado su cobertura para impactar de manera significativa los noticiarios nocturnos de la T.V., vivimos pues en un auténtico ambiente de inseguridad.

Es significativo en este sentido la encuesta levantada por el periódico *Reforma* en febrero de 1998 y según la cual, "más del 80% de los capitalinos ya no se siente seguro ni en las calles ni en los lugares públicos y un alarmante 37 por ciento tiene miedo a la

delincuencia, incluso dentro de su hogar".¹

Si bien la ola de inseguridad pública se expande por el país, es sin duda en la zona metropolitana del Valle de México donde se concentran los mayores índices delictivos a nivel nacional. Las causas pueden rastrearse en la propia dinámica urbana que está marcando la tendencia internacional, que en la actualidad presenta un incremento en las tasas delictivas de las metrópolis.²

Para el caso del Valle de México (región que concentra cerca del 20% de la población nacional), los gobiernos de los municipios conurbados hacen por su parte esfuerzos aislados para atacar un fenómeno que rebasa ampliamente los límites territoriales municipales -lo que sucede en otras metrópolis como, por ejemplo, la de Guadalajara.³

Tomando en cuenta la irreversible tendencia hacia la metropolización del desarrollo urbano en nuestro país -según el INEGI existen 91 concentraciones con características metropolitanas- la referencia a la relativa impotencia municipal para atacar la inseguridad abre un importante tema de reflexión: la necesidad de impulsar acciones coordinadas a nivel intermunicipal y regional.

1. Los factores de delincuencia

Si bien es cierto no hay una única causa determinante de la delincuencia en las metrópolis, existen factores que encadenados pueden aumentar las probabilidades de una explosión criminal y delictiva. La concentración urbana es ya de por sí un primer elemento.⁴ Para el caso de México, hay que sumar las recurrentes crisis que se han venido dando desde hace más de una década,⁵

* Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; fue Coordinador Técnico de la Presidencia Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México; actualmente es Director General de Estudios y Difusión de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Gobierno del Estado de México.

¹ *Reforma* (1998), 28 de agosto, México, p. 6-B.

² Waller, Irvin (1997). "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza (coordinador), *Delito y seguridad de los habitantes. Siglo XXI-Unión Europea-Naciones Unidas, México*.

³ Regalado, Jorge (1998). "Tres años de criminalidad e indefensión en Jalisco",

Jalisco, tres años de alternancia. ITESO-Universidad de Guadalajara. Jalisco, México.

⁴ Waller, Irvin. *Op. cit.*

⁵ En los países desarrollados ha sido fundamental el retiro del Estado benefactor como uno de los factores que han

el déficit en los mecanismos de prevención, procuración e impartición de justicia, el crimen organizado, y el papel de los medios de comunicación.

El factor socio-económico

Las recurrentes crisis económicas desde los inicios de los ochenta tienen una correlación directa con los aumentos de los índices delictivos. De acuerdo con los datos del libro "Criminalidad y mal gobierno" de Rafael Ruiz Harrell, con estimaciones que él realiza —que incluyen datos estadísticos desde el porfiriato a la fecha— sólo en 1995, después del error de diciembre, el crimen en el Distrito Federal aumentó un 36 por ciento en respuesta al 6.2 por ciento en que disminuyó el Producto Interno Bruto. Lo que encontramos es una correlación negativa entre el PIB y la criminalidad. Si el PIB sube la criminalidad baja, cuando el PIB baja, la delincuencia se dispara.⁶ A

permitido el aumento de la criminalidad.

⁶ Interesantes análisis en este sentido y para el caso latinoamericano pueden ser observados en Carranza, Elías (1997), *op. cit.*

esto hay que agregar que el 80 por ciento de la población nacional que gana menos de 2.5 salarios mínimos, así como el grave problema del desempleo estructural que se acrecienta día con día porque los demandantes de empleo no cubren las especificaciones de las empresas.

En este sentido, resulta que a los problemas inherentes a la concentración urbana de la metrópoli la crisis económica produce un ambiente profundamente desolador donde la familia enfrenta las tensiones de la pobreza: violencia física y psicológica, desvaloración de la salud, problemas en el acceso y permanencia en el sistema educativo, entre otros —simplemente hay que recordar que los ahora adultos son los jóvenes de la llamada década perdida en los ochenta—; la multiplicación de los conflictos en la actualidad no encuentra desahogo en la sola regulación del sistema judicial,⁷ máxime cuando éste tam-

⁷ Marcus, Michel (1997). "El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos", en Elías Carranza (coordinador), *op. cit.*

bién está padeciendo su propia crisis.

Prevención, procuración e impartición de justicia

Durante décadas —lo que reconoció incluso el entonces Secretario de Gobernación, durante la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública— el Estado descuidó las inversiones en equipo de capacitación para las policías (en los tres ámbitos de gobierno). Se privilegiaron, durante un largo período, aún entre otros, los gastos en educación y en infraestructura. En este sentido, el recrudecimiento de la delincuencia tomó a las corporaciones policiacas con escasos presupuestos, equipo obsoleto y poca capacitación.

Por ello sobra decir que el aparato de procuración de justicia no escapa del preocupante escenario de la seguridad pública. No tiene caso siquiera mencionar el apabullante porcentaje de averiguaciones previas que esperan ser investigadas. La ineficiencia, y en muchos casos, corrupción del ministerio público ayudan a configu-

rar un cuadro de absoluta impunidad para los delincuentes.

La corrupción de los cuerpos policíacos es una variable más que incide en el incremento generalizado de los índices delictivos. De acuerdo con el reciente libro publicado por el Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C.,⁸ "la catástrofe de la seguridad pública que padecemos" se debe a la existencia de la corrupción prevaleciente en las instituciones de seguridad pública, y de procuración e impartición de justicia más que a las crisis económicas.

Crimen organizado

El crimen organizado sin duda alguna ha contribuido significativamente al incremento de los índices delictivos y ha provocado que aumente la sensación social de inseguridad. Este tipo de crimen posee resortes muy distintos al delito común, porque está conformado por grupos de

delincuentes que actúan bajo una estructura definida, con individuos disciplinados, sometidos a reglas rígidas y debidamente equipados, que además definen sus acciones bajo elevados cálculos de riesgo. Su poder aumenta preocupantemente, cuando se encuentran ligados, como sucede en muchos casos, con algunos integrantes de los cuerpos policíacos de seguridad pública; más aún, sus efectos son expansivos, en tanto que la microcriminalidad puede prosperar insertada en un tejido de gran criminalidad como lo es en su forma organizada.⁹

Los medios de comunicación

El presidente de la República ha formulado reiteradas exhortaciones a los medios de comunicación para disminuir la transmisión de programas de "nota roja". Sin embargo, el problema dista de estar resuelto con la aparente desaparición de dichos

programas: basta ver los noticieros nocturnos para constatar que la "nota roja" ha ampliado espectacularmente sus espacios.

De seguir esta tendencia, por más avances que puedan anotarse los gobiernos en el combate al crimen, la aportación de los medios tiene impactos infinitamente mayores: la disminución de los índices de algún robo o el aseguramiento de bandas criminales son eclipsadas ante la cobertura mediática de algún secuestro trágico o algún robo con violencia. El problema con los medios radica en que, en muchas de las ocasiones, ayudan a crear un sentimiento desmesurado de inseguridad, incluso mayor a la probabilidad objetiva de llegar a ser víctimas.

2. Los riesgos de la inseguridad metropolitana

La inseguridad de las metrópolis mexicanas pone en riesgo la posibilidad del desarrollo social. Independientemente de las consecuencias psicológicas, la desconfianza social, y el abandono de las calles, las metrópolis cambian su fi-

⁸ Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C. (1998). *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*. Editorial Océano, México.

⁹ Barrata, Alessandro (1997). "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", en Elías Carranza (coordinador), *op. cit.*

sonomía de un espacio público y abierto, a uno conformado por solo dos opciones: espacios cerrados -aparentemente seguros debido a enormes cercas- o por una sobrevigilancia, regularmente de tipo privado -y de espacios abiertos- poco seguros para su tránsito, violentos, con una policía pública que a veces se ve imposibilitada de enfrentar la delincuencia.

Aquellos espacios habitacionales de amplios recursos económicos, por ejemplo, comienzan a cercarse, hacen uso de policías privadas, instalan alarmas vecinales o para sus casas. En pocas palabras, aquellos con capacidad económica organizan su autodefensa. La delincuencia se mueve entonces hacia los espacios desprotegidos de la ciudad; por eso no resulta extraño que, en algunos casos, como en los municipios de la zona metropolitana del Valle de México, se presente un desplazamiento de los robos a casa habitación del centro hacia la periferia de la región.

Pero quizás uno de los efectos más fuertes de la inseguridad sea en la in-

versión de capitales nacionales y extranjeros en las metrópolis. Estas se están convirtiendo hacia el siglo XXI en los nodos urbanos de las redes globales.¹⁰ Con el surgimiento de la economía globalizada, "la construcción de las naciones se ha convertido cada vez más en sinónimo de construcción de ciudades, porque ellas son el nexo con la sociedad global (...). Es probable, que dicho proceso tendrá como protagonistas y beneficiarios no sólo a las corporaciones transnacionales, sino también a las locales y a la población, incluyendo a los pobres de la ciudad".¹¹

La zona metropolitana del Valle de México es uno de los espacios más importantes para la inversión, si bien es considerada como una zona de inversión (como un nodo de la red global) al igual que Sao Paulo o Río de Janeiro, el problema de la inseguridad comienza a ser un las-

tre para su desarrollo. La reproducción y viabilidad de esas islas de modernidad (como Santa Fe y el corredor financiero de la avenida Reforma en la ciudad de México) requiere de condiciones diversas como zonas habitacionales, universidades, educación de punta y seguridad.

En un reportaje especial del periódico *Reforma*,¹² se da cuenta de las prácticas recientes de algunas empresas transnacionales que trasladan a sus altos funcionarios a ciudades de Estados Unidos durante los fines de semana por razones de seguridad y economía: les resulta más barato trasladar a familias completas que pagar guardaespaldas adicionales, carros blindados, seguros, etc.

Para muchos empresarios naciones el incremento de la seguridad empieza a repercutir en sus finanzas: recursos crecientes destinados a la adquisición de alarmas o policías privadas, el incremento de las primas de seguridad y en

¹⁰ Ver Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global; la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, España.

¹¹ Iracheta Cenecorta, Alfonso (1997). *Planación y desarrollo*. Plaza y Valdés, México, p. 4.

¹² *Reforma* (1998). "Reporte especial". 23 de mayo, México. p. 10-A.

algunos casos la compra de autos blindados, se perfilan como gastos adicionales que repercuten en las utilidades de las empresas.

Franz Baumngarten, director de BMW en México comentó recientemente: "(...) mes a mes la inseguridad aumenta, convirtiéndose en un fenómeno incontrolable que podría incluso impedir la llegada de nuevas empresas con proyectos de inversión (...) En Europa tienes un proceso actual de internacionalización, y si hay problemas como los que existen actualmente de inseguridad en México, entonces eso representa que muchas empresas tomarán la decisión de no venir al país y decidirán establecerse en otras naciones".¹³

En una perspectiva de desarrollo global, la zona metropolitana del Valle de México al igual que otras, como la de Guadalajara, necesitan reforzar las medidas y las políticas contra la inseguridad, con el fin de posibilitar el propio desarrollo de la región.¹⁴

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Andrés Oppenheimer comenta recientemente sobre un hecho inédito en Amé-

3. Hacia una visión metropolitana de la seguridad pública

Para recuperar la seguridad es necesario establecer medidas que tiendan a combatir el crimen organizado coordinando esfuerzos en los niveles federal y estatal, y armando unidades de inteligencia policial que tengan capacidad de desentrañar y atacar este tipo crimen;¹⁵ profundizar en la depuración a fondo de los cuerpos policiales, así como establecer una lucha frontal contra la im-

rica Latina: las instituciones financieras internacionales antes dedicadas a resolver problemas económicos, han comenzado a prestar dinero para entrenar policías. El Banco Interamericano de Desarrollo acaba de prestar -para dichos efectos- 57 y 25 millones de dólares a Colombia y Uruguay, respectivamente. "Los economistas internacionales están comenzando a contemplar la violencia urbana como una catástrofe económica semejante a los terremotos, las sequías o las inundaciones. La criminalidad ahuyenta las inversiones nacionales y extranjeras, hace caer el turismo y obliga a los gobiernos a gastar cada vez más en la protección de sus ciudadanos y en los gastos de atención y salud". Oppenheimer, Andrés, (1998). "Préstamos contra la violencia", en *Reforma*, 24 de marzo, México, p. 4-B.

¹⁵ Es necesario, en este sentido, combatir de manera directa y efectiva la cultura del delito y la impunidad que este tipo de crimen genera. Esto sólo se puede llevar a cabo haciendo más difícil la tarea del delincuente, aumentando el riesgo de detención y reduciendo los beneficios de la comisión del delito.

punidad y la corrupción, y hacer que la ley funcione de manera efectiva y expedita; además de involucrar a los medios a través de mecanismos consensados que regulen por lo menos la cantidad y tipo de los hechos violentos o criminales que transmiten.

Lo anterior se convierte en una prioridad para el desarrollo de una sociedad más segura, sin embargo, a nivel del espacio metropolitano es necesario construir una política que involucre de manera decidida la participación ciudadana de manera adecuada y sin suplantar las atribuciones que sólo le corresponden a la policía. La organización ciudadana frente a la inseguridad es frágil -de hecho sorprende que no corresponde, la mayoría de las veces, con el reclamo airado sobre el apabullante crecimiento de crimen- sin embargo, la movilización y participación ciudadana existen, pero es necesario fortalecerla a través de un programa (o de programas metropolitanos) que delimite perfectamente su acción y sus objetivos.

De manera paralela es indispensable diseccionar la metrópolis para ubicar los espacios sensibles a la inseguridad y con las poblaciones o sectores que constituyen las víctimas y de donde surge el mayor número de delincuentes. Esto necesariamente empujaría a poner mayor atención a la participación ciudadana. De manera particular la definición de los espacios de conflicto resulta el arma más poderosa contra la inseguridad: el caso de Nueva York es un ejemplo adecuado.¹⁶ Sobre todo hay que poner particular atención a los sectores que constituyen la base de reclutamiento para la delincuencia: por ejemplo los niños de la calle o las bandas de las colonias marginadas. Como fenómeno de la gran ciudad, los niños de la calle constituyen un grupo que debe ser atendido no sólo por su indefensión social, sino por el potencial que significan para el crimen.

Todas estas acciones deben estar coordinadas de

¹⁶ Silverman, Eli (1998). "El delito en Nueva York: historia de un éxito", en *Examen* No. 101, México.

manera adecuada en la metrópolis para que los efectos aislados no se pierdan frente a un crimen que no respeta fronteras territoriales como -en el caso de la zona metropolitana del Valle de México- los municipios y las delegaciones. La coordinación requiere, entonces, una especial finura para ponerla a funcionar, de tal suerte que no viole la soberanía de los distintos ámbitos de gobierno que involucra. Sin duda esto no es fácil, algunas experiencias como en la zona metropolitana de Guadalajara no han dado los resultados esperados.¹⁷ En el caso del estado de México se empiezan a dar los primeros pasos que permiten coordinar los esfuerzos del Gobierno del estado de México y el Distrito Federal,¹⁸ pero aún se está lejos de poder realizar la primera evaluación.

¹⁷ Regalado, Jorge, *Op. cit.*

¹⁸ El 4 de agosto de 1998 en la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana Distrito Federal-Estado de México, se firmó un convenio para el intercambio de frecuencias radiofónicas, instalación de ministerios públicos en zonas limítrofes, capacitación y operativos conjuntos.

Pero independientemente de estos esfuerzos de coordinación, para revertir realmente los efectos negativos de la delincuencia, es necesario impulsar políticas de integración social, así como acciones directas en materia de salud, bienestar, empleo y capacitación, vivienda, transporte público, deporte, recreación, aplicación de justicia y una acción policíaca profesional. Porque está claro que una política que, de manera real, intente abatir la inseguridad sólo podrá hacerlo a partir de impulsar una política que combata efectivamente el desempleo, la pobreza y eleve la calidad de vida de la gran mayoría de la población.¹⁹

4. Conclusiones

Déficit histórico de la infraestructura, crisis económica y desempleo e impunidad creciente y corrupción en los cuerpos policiacos, son algunas de las variables más impor-

¹⁹ Bonner, Kris (1997). "Situación del delito y de la seguridad en Europa. Políticas de seguridad en las grandes ciudades", en Elías Carranza (coordinador), *op. cit.*



tantes que explican el estado actual de la prestación de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia, en particular en las metrópolis mexicanas. Los últimos recortes presupuestales a nivel federal y estatal no nos permiten -desafortunadamente- visualizar con optimismo

una reversión de dichas causas.

El ataque frontal e integral a la inseguridad prevaliente, debe coordinar diversas medidas y sobre todo contar con la voluntad política real de los altos niveles de decisión del país. La desintegración social, el riesgo de escenarios de

ingobernabilidad, el riesgo serio de ahuyentar la inversión nacional y extranjera, son elementos que deben considerarse de manera urgente.

Es necesario también fortalecer los esquemas de participación ciudadana en la auto protección y prevención vecinal. En muy



diversas ciudades del mundo (Seattle, Chicago y Calgary entre muchas otras) existen esquemas en los que los ciudadanos apoyan a la policía en tareas de prevención. Algunas delegaciones del Distrito Federal y municipios conurbados cuentan ya con experiencias diversas en la materia que desafortunadamente no han tenido el tiempo para desarrollarse o se han interrumpido debido a los cambios de signo partidista en los gobiernos locales.

El ataque a la corrupción y la desintegración de los múltiples vasos comunicantes entre el crimen organizado y los cuerpos policíacos representa el reto más formidable y difícil de vencer. El problema rebasa muy ampliamente también la simple alternancia partidista en el poder: las redes incontables de la penumbra económico-delincuencial tiende a prevalecer por sobre las promesas de confianza o la simple intención: Chihuahua, Guadalajara y Tijuana, o más recientemente la

ciudad de México son ejemplo de ello.

Por último, es necesario señalar que si algún tema requiere una real política de estado es en nuestra opinión -mucho más aún que en la economía- el de la seguridad pública: necesitamos un acuerdo nacional e interpartidista y una firme participación ciudadana para iniciar la reversión de las actuales tendencias. Es tiempo de que los partidos políticos y los gobiernos asuman su responsabilidad; el país está de por medio.

EL RETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Guillermo Haro Bélchez*

Introducción

A fines del presente milenio la interrelación de las sociedades es cada día más profunda; la globalización de las economías invade a todo el mundo, las nuevas tendencias no conocen fronteras. El desarrollo económico, político y social de cualquier nación se encuentra hoy en la encrucijada de aceptar la responsabilidad de conducir el cambio, o padecer el riesgo de la ingobernabilidad y la anarquía de las sociedades sin rumbo, como hoy sucede en los Balcanes.

La interdependencia económica** se vislumbra

* Maestro en Administración Pública y Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares; autor de varios libros, entre ellos *El régimen disciplinario en la función pública*; actualmente es Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y Vicepresidente del INAP.

** Con ello no implicamos que haya igualdad de relaciones comerciales entre los países, porque sigue existiendo un intercambio desigual entre los centros

aún en las nuevas estructuras multipolares, que se han conformado en los diferentes puntos del planeta.

Paradigmas de este proceso son los nuevos centros financieros, comerciales y tecnológicos que se convierten en la premisa básica para la competitividad de los países en los mercados internacionales.

En el nuevo reacomodo de las fuerzas en el plano regional el mundo estará regido por tres grandes centros de poder económico: el formado por la Comunidad Europea, en donde Alemania se perfila como líder; Norteamérica, con los Estados Unidos de Norteamérica al frente;¹ y la Cuenca del Pacífico, en donde Japón es el guía natural de la región asiática.

El fenómeno de la globalización, que en su primera etapa no fue más que la mundialización (fragmentación o diseminación

desarrollados (que venden productos terminados) y los países en vías de desarrollo (exportadores de materias primas).

¹ México está adherido a este bloque económico a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este documento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

en diferentes países) de los procesos productivos, en la fase actual de fines del siglo, juegan de manera decisiva las cuestiones tecnológicas y financieras.

Pero junto a estas dimensiones de la globalidad existe otra cara que desde la visión economicista se desconoce muy a menudo. Se trata de las repercusiones que tiene esa dinámica económica sobre la estructura organizativa y política de las naciones no desarrolladas. Es decir, nos referimos al tipo de transformaciones sociopolíticas que provoca la globalización en el mundo del subdesarrollo.

En efecto, en el afán de impulsar de manera acrítica a la globalización (entendida como sinónimo de modernización) nuestros países entraron a un terreno peligroso donde los cambios acelerados están minando las bases mismas en que se asientan los estados nacionales, pero sin haber construido los sustitutos en las organizaciones de la sociedad civil. Además, todo ello sucede en sociedades donde el mercado (verdadero abande-

rado de la globalización) no está absorbiendo las necesidades de la sociedad y por otro lado, no cuenta con los mecanismos necesarios para gestionar los principales problemas sociales.

Por eso no es gratuito que, en este escenario, en México se piense ya en una Reforma de Estado como el recurso apropiado para recomponer y poner al día las estructuras del Estado, incluyendo a las principales instituciones políticas de la República, para hacer viables tanto la convivencia como el desarrollo. Todo lo anterior como requisito primario para apuntalar al Estado como la entidad política por excelencia que le da cuerpo a la nación.

La Reforma del Estado

La lógica de los cambios mundiales estimula la modificación de las estructuras políticas, que entran en contacto con el comercio y los capitales de aliento mundial. El primer organismo que sufre los embates de esa fuerza exterior, es el Estado. Ello es así porque los estados nacio-

nales, particularmente de los países pobres, se han edificado sobre una realidad cultural y económica dominada por el proteccionismo, la dependencia, la ineficiencia y el patrimonialismo.

De ahí que la Reforma del Estado en México pretenda reorganizar los poderes públicos para alcanzar una nueva articulación de las instancias políticas, económicas y administrativas, para que el país esté en consonancia con los nuevos requerimientos del momento actual.

En otra de sus acepciones, la Reforma del Estado conlleva necesariamente una nueva composición del poder en el mapa nacional, porque altera las condiciones y los grupos que ejercen el poder, así como las coordenadas bajo las cuales opera la administración pública.

En este panorama, la administración pública, es decir, la parte operativa de los poderes del Estado, igual está entrando a un intenso proceso de reestructuración con el propósito de introducir la racionalidad en su funciona-

miento. Aunque preciso es reconocer que ese llamado redimensionamiento del aparato público, al ser inducido desde fuera de nuestros países, no responde muchas veces a las necesidades y condiciones de nuestra realidad. Lo que, no obstante, no elimina la urgencia de efficientar el funcionamiento de nuestro aparato administrativo.

La materialización de la Reforma del Estado en México debe abordar a su administración pública a partir de una redefinición de los conceptos de "lo público", de la "función pública" y de los "cometidos públicos".

Con el objeto de estar en posibilidades de comprender lo que debe implicar la reforma de la administración pública, me permitiré puntualizar algunos conceptos básicos.

Concepción clásica de lo público

Fernando Bazúa y Giovanna Valenti,² explican

² Bazúa Fernando y Giovanna Valenti. "Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 84. México, INAP, 1993. pp. 43 y 44.

que la noción de lo público se refiere:

- A la polis (Estado), en tanto público, en lugar y tiempo determinados.
- Al bienestar público, en tanto es suma del bienestar de los individuos y no de una entidad distinta y superior a ellos, pero también a la razón de ser del Estado y de la acción gubernamental.
- A los derechos individuales públicos, mismos que deben establecerse constitucionalmente para ser base del Estado.
- Al Estado, en tanto Estado público (democrático), y en el sentido preciso de ser propiedad colectiva del público ciudadano.

A partir de este razonamiento también pueden identificarse conceptos como problemas públicos (identificados como las situaciones, fenómenos, estructuras o procesos de los que puede considerarse que objetivamente dañan el potencial de desarrollo de la sociedad, porque representan costos netos para todos o su solución rendiría beneficios netos para todos), interés público (es

el interés del público ciudadano, y no de ninguna entidad metafísicamente superior a los individuos), bienes públicos y males públicos (vistos desde la ciencia económica, puede decirse: que bien es lo que genera utilidad y mal lo que genera desutilidad; éstos pueden ser públicos o privados, la diferencia estriba en la divisibilidad, es decir los bienes y males públicos no son divisibles) y que en ellas se maneja lo público en lo esencial: lo común, lo general, lo que va más allá de la individualidad del ser humano.

El nuevo contenido de lo público

Cuando se menciona el término "público" se entiende como todo aquello que incumbe al Estado, al gobierno, que es la matriz política donde se garantizan las libertades y los derechos ciudadanos, mediante un estado de derecho que es de observancia universal para los ciudadanos de un país.

Pero ese estado de derecho no surge del vacío social ni tiene carácter intemporal (aplicable en todo

tiempo y lugar) y de una vez y para siempre, más bien tiene una vigencia tan amplia o reducida como la evolución de la propia sociedad. En esa medida van cambiando sus roles y sus alcances.

Por lo tanto, la idea que el común de la gente tiene de "lo público" nunca será estática sino cambiante en el transcurso del tiempo. Y la razón es que el Estado, que sigue siendo el representante de los intereses generales de la sociedad, es también el reflejo de los intereses encontrados que conviven dentro de esa sociedad.

De ahí que sea el ente que concilia todos los intereses para que sea posible la convivencia y no se convierta aquello en la ley de la selva. De hecho, el derecho concilia entre desiguales, sólo que quienes ejercen el poder coercitivo del Estado están legitimados por medio del voto, instrumento que decide a quiénes van a gobernar, y los responsables, por lo tanto, de aplicar la ley. Es decir, existe un consenso, tanto para adecuar la ley como para su aplicación. A



esto se le denomina una cultura de la legalidad y la ley es letra muerta sin esa virtud social.

La existencia de "lo público" es, simultáneamente, la condición para que pueda tener cabida el ámbito de lo privado y la libertad individual. Pero lo individual no sólo lo preserva el derecho, sino toda la cultura de la sociedad que no se

deja avasallar por la esfera pública. De ahí que "lo privado" debe exigir y tener la costumbre de apego y respeto al estado de derecho para preservarse y preservar las libertades.

De este razonamiento surge el dilema de la relación entre el interés privado y el interés público, entre los deseos particulares

y las necesidades comunitarias.

Por lo anterior, las dos tareas primordiales que este nuevo contenido de lo público asume son:

1. El contexto social en que se redefine el interés general, y
2. El establecimiento de los derechos y la satisfacción de los deseos privados reclamados por individuos y grupos.

Esta concepción de lo público resulta mucho más compleja en la medida en que el hogar público en este fin de siglo no responde a una comunidad clásica, sino que tiene ante sí un mosaico de posibilidades que hacen muy complejo definir lo que es el interés general. Por lo que su conceptualización se debe buscar en la filosofía del hogar público.

Para encontrar esta filosofía se requiere identificar los problemas substanciales, establecer las diferencias más relevantes y legítimas de lo público entre los hombres. Posteriormente, se necesita dar una nueva declaración de derechos socioeconómicos para

volver a definir las necesidades sociales actuales que deben de satisfacerse.

Finalmente, para lograr definir el actual hogar público, se requiere de tres consideraciones:

1. Reafirmar el pasado, pues conociendo y reconociendo la herencia de ese pasado puede adquirirse la conciencia de la obligación que se tiene con el presente y con el futuro.
2. Reconocer los límites de los recursos y la prioridad de las necesidades, tanto individuales como sociales.
3. Acordar un concepto de equidad en el que todas las personas identifiquen que existe justicia y están incluidas en la sociedad, para que lleguen a ser iguales y puedan ser tratadas.

Dicho de otra manera, esta redefinición de lo público necesariamente nos tiene que llevar a replantear o confirmar, según el caso, el proyecto de nación al cual aspiramos.

Para Luis F. Aguilar,³ el ámbito de lo público puede

ser identificado como algo que es de interés y utilidad para todos. Lo público se constituye como garantía, respaldo y extensión general, por lo que lo público conjuga el consenso, la utilidad y la libertad de los individuos en un proyecto social globalizador, anónimo, que se antepone a toda política que cubra exclusivamente las libertades personales.

Las actuales relaciones entre la sociedad y el Estado se dan en la pluralidad y la autonomía y ya no se entiende, ni son eficaces, las organizaciones que generaban inestabilidad. Ahora, tiene que conocerse a fondo a la sociedad, pues existen elementos como la libertad que intervienen para representar y conciliar intereses, para evitar la confrontación y construir el consenso, para hacer avanzar las demandas y para atender las necesidades. Actualmente, el marco en el que se da lo público se relaciona con la diferenciación política de la socie-

dad y con la complejización de la gestión pública.

La nueva relación entre sociedad y Estado modifica en primera instancia, la relación de lo público y lo privado. En segunda, cambia la dimensión de la independencia/dependencia de la sociedad respecto del Estado, tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales.

A últimas fechas se comienza a identificar una cultura que nuevamente valora las libertades y la iniciativa individual, dando una nueva visión del Estado en contraposición a su intervencionismo anterior cuando ocasionaba disminución de espacios a las libertades e iniciativas independientes.

Al producirse esta nueva relación sociedad-Estado, aspectos como la participación, consulta ciudadana, descentralización, cooperación y corresponsabilidad, autogestorías de demandas y autogestión de programas imprimen otra dinámica a la toma de decisiones y a la gestión pública. La necesidad de un cambio en la

nueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en la *Revista del Colegio*. pp. 233-255.

³ Cfr. el artículo de Aguilar Villa-

administración pública que lleve a contar con una administración con mayor participación social en la identificación y definición de los rezagos sociales, en la formulación de la política gubernamental para atenderlos y en la implantación y evaluación de las mismas.

Para que esta renovada concepción de la "cosa pública" se traslade a los actos de gobierno, habrá que tomar en cuenta el marco constitucional original y empezar a delimitar su esfera de acción.

Así pues, lo público se refiere a tres acepciones:

Lo que en los entes privados, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general.

Al carácter manifiesto del libre acceso de todos para conocer la decisión de gobierno, por lo que no existirán acuerdos secretos entre las autoridades; las decisiones públicas resultan de conversaciones, argumentos, polémicas, negociaciones y acuerdos. En esta dimensión se requiere de la existencia de la democracia representativa y

participativa, de leyes imparciales y su observancia y de canales de participación en el diseño e implementación de las políticas.

En relación con los recursos públicos, se tiene que hacer a un lado la idea de que "gobernar es gastar", puesto que en la actualidad la posibilidad de resolver los problemas y de realizar los objetivos de inversión depende enteramente de la capacidad hacendaria y de ahorro de la sociedad.

Aguilar⁴ encuentra en lo público la importancia de la aplicación de la tecnología de las políticas públicas, puesto que esta disciplina considera que las decisiones de gobierno debe incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos; de esta manera se disminuye la intervención estatal y aumenta la participación de los individuos y las organizaciones, considerándose nuevos aspectos en lo público como hablar de privatizaciones, desregulaciones, reformas fiscales, la

existencia de un régimen competitivo de partidos, la gestión pública jurídicamente intachable, la descentralización, la administración pública directa.

Cabe destacar que en la actualidad la sociedad está más informada, y muchas veces más que el mismo gobierno, de los problemas particulares y de los que tienen un alcance general. Esto hace que se encuentre en una posición favorable para poder discutir cuáles son los problemas y las prioridades públicas para que el gobierno pueda instrumentar las soluciones e imprimir gobernabilidad a un país.

Dicho en otras palabras, un gobierno es más fuerte cuando incorpora a las funciones que antes se consideraban exclusivas de éste, a la sociedad civil. De manera que no basta con replantear o confirmar el proyecto nacional a partir de la conceptualización del espacio público; se hace necesario que este proyecto sea resultado de un convenio que tiene como requisito a la democracia y como condición para su ejecución, la corresponsa-

⁴ Cfr. *Ibid.*

bilidad entre organismos de la sociedad y el Estado.

Por su parte, Ricardo Uvalle⁵ explica que lo público del Estado no es lo referente a su naturaleza política, sino que más bien es un modo de vida en las que se dan determinadas formas de convivencia que van a sostener la vida ciudadana.

Lo público no diferencia al individuo del ciudadano, esto es, el individuo se reconoce en su libertad subjetiva para conseguir sus fines privados, pero como ciudadano tiene también derecho a ejercer una libertad subjetiva pública lo cual hace que se desenvuelva más allá de lo privado; aquí se identifica con otros individuos con base en una serie de necesidades comunes. Por lo anterior, una distinción del interés público con el privado no es precisamente su contraposición, debido a que se reconoce la convergencia en el espacio público las libertades públicas y civiles.

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1994. p. 72.

La relación entre sociedad y Estado genera un nuevo concepto de ciudadanía, y por lo tanto, un nuevo contenido de lo público. Se redefine el papel del Estado en la medida en que la sociedad civil ya no quiere una autoridad que lesione sus libertades, sino un "servidor" que respete el Estado de derecho, ya que en éste, el espacio público se clarifica y se presenta de una manera humanista que se relaciona con la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

En lo público se encuentra el sentido de pertenencia, en él existe una identificación que es la base para que los ciudadanos tengan intereses y necesidades comunes; lo privado y lo público se relaciona como un derecho de los ciudadanos para mantenerse unidos en lo que les es común. De esta manera, las leyes generales en las que los ciudadanos realizan su vida pública y privada les permite participar, asociarse y expresarse tomando en cuenta lo colectivo. Aunque también es cierto que el sentido de pertenencia no lo determina, en úl-

timo caso, "lo público" sino otras cuestiones ligadas a conceptos como nación, lenguaje e historia común.

En esta nueva relación sociedad-Estado, se afirma que el Estado debe preservar el espacio público y no privilegiar el privado, y permite la participación de los privados en algunas responsabilidades públicas con el correspondiente cumplimiento de las reglas que el Estado observe. Con esto, en lo público pueden convivir las libertades junto a la igualdad.

Cabe aclarar que lo público no significa únicamente lo estatal, puesto que se hace referencia a una manera para que los ciudadanos, a través de diversas opciones, logren la satisfacción de necesidades colectivas, y puedan participar ya sea a través de organizaciones privadas, sociales y las hasta hoy denominadas no gubernamentales. Esto requiere de ciertas premisas: la participación democrática, el sufragio universal, la alternancia en el poder, la representación parlamen-

taria y la publicación de las decisiones estatales.

Por todo lo anterior, puede decirse que lo público 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. Lo común se da a través de la identidad, la comunión, la convivencia de una sociedad.

Se deja claro que lo público no hace a un lado los intereses privados ni grupales, sino todo lo contrario, pues cuando las iniciativas individuales encuentran lugar para su desarrollo, la vida pública se beneficia al ser esta iniciativa individual una opción organizada para atender y satisfacer necesidades comunes.

Finalmente, en la actualidad las demandas sociales en general se toman en cuenta para formar parte de las "agendas de los gobiernos", pero se vuelve difícil ponderarlas en la medida en que cada vez aumenta el número de las mismas y se tienen que valorarlas antes de poder integrarlas. En la medida

en que el Estado, a través de su administración pública, cumple con lo que la sociedad le solicita consigue su propósito, de lo contrario se desacredita y deslegitima el poder estatal generando un clima de ingobernabilidad.

Hasta aquí, el proyecto nacional convertido en agenda de gobierno debe reflejar el sentir de la sociedad, pero a partir de demandas concretas de grupos plenamente identificados y cohesionados y no de la idea abstracta de sociedad en general. Lo más importante a resaltar en este apartado, es que el cumplimiento de la agenda de gobierno, a través de la administración pública, es la condición de gobernabilidad.

Una vez concluido el análisis de la categoría de lo público debemos explicar la función del poder y los cometidos públicos de la administración, pues de su comprensión y transformación depende, en buena medida, el éxito de la acción gubernamental y la materialización de esta nueva visión de lo público y la gobernabilidad.

Las funciones del poder público

En el siglo XIX, época del liberalismo, era válido el aforismo de que cuanto menor sea la esfera de acción del Estado, tanto mayor será la esfera de libertad de los individuos, con lo que se delinea la preeminencia de la vida privada por sobre la pública. En esta etapa se identifican los clásicos cometidos del Estado burgués del liberalismo: la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la hacienda.

Posteriormente y como resultado de la no satisfacción de las diversas necesidades empieza a exigir servicios como: agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastros, entre otros. A nivel de la vida municipal la función administrativa se ensancha en múltiples y variados campos.

La evolución del Estado de esas fechas a la actualidad ha sido infinita, destacando el momento histórico cuando fue creado el Estado de Derecho basado en la división de poderes.

En sentido estricto, es el momento en que surge propiamente el Estado como tal.

A partir de esa época, las funciones constitucionales generalmente aceptadas del Poder Público⁶ son cuatro: La constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Cada una de ellas atribuida en su ejercicio a uno de los poderes en que se constituye el Estado. Para los fines de esta disertación basta con saber que el Poder Ejecutivo es el titular de la función administrativa y que "las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos, sin que se requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente la función administrativa es la única que no puede contentarse con la sim-

⁶ Genéricamente, la función del Poder Público es una manifestación de voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico". Cortiñas-Peláez, León. *Estudio Preliminar al trabajo de Omar Guerrero, La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986. p. XLI.

ple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. Por ello, definimos a la función administrativa como una manifestación de voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución a través operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico".

En otras palabras, la materialización del Estado de Derecho plasmado en el orden constitucional y en los demás ordenamientos jurídicos, es responsabilidad de la administración pública. Aunque debemos recalcar que la adecuación de los marcos jurídicos a la nueva realidad es condición, junto con otros aspectos, para la buena marcha de los asuntos públicos.

En el México moderno, las funciones del Poder Público se inclinan a proteger el interés público, el combate a la pobreza, la búsqueda del bienestar y la

cultura, la democracia, los derechos humanos, la seguridad, entre otros fines consagrados desde 1917 como objetivos supremos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por consiguiente de la administración pública.

Como sabemos el depositario de la función administrativa en México es el Poder Ejecutivo, y conforme al ordenamiento Constitucional vigente⁷ está dotado de facultades específicas para el cumplimiento de sus cometidos.⁸ Cabe aclarar que las condiciones culturales y socioeconómicas del país constituyen una categoría concreta y particular, frente a los cuales pueden hacer variar los cometidos constitucionales.

Es decir, así como el contenido de lo público a nivel mundial está sufriendo importantes transformaciones, la política gubernamental igual sufre

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Título Tercero. Capítulo III. Del Poder Ejecutivo. Art. 80 al 93.

⁸ "La actividad global o tarea concreta que es responsabilidad u obligación del poder y órgano, la llamamos cometido". Cortiñas-Peláez, *op. cit.*, p. XLIII.

transformaciones y cambios de acuerdo a un tiempo y espacio determinados, pero mantiene los valores y principios en los que se fundamenta la sociedad a la que sirve.

Los cometidos públicos⁹

Ahora bien, podemos identificar cuatro tipos de cometidos públicos: 1) los cometidos esenciales; 2) cometidos de servicio público; 3) cometidos sociales, y 4) cometidos privados.

Los cometidos esenciales son las tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, que no son susceptibles de concesión a los particulares, que están en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de subordinación. Los cometidos esenciales clásicos en México han sido las relaciones exteriores, la defensa, hacienda y crédito público, seguridad interior, relaciones interiores o gobernación. Estos cometidos esenciales incumben al Estado porque

está de por medio la seguridad nacional y la sobrevivencia del mismo Estado.

Aunado a lo anterior, hasta hace unos años México, a diferencia de otros países y mediante el mecanismo de las adiciones y modificaciones a la Constitución federal, considera como cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano, por oposición a los clásicos: la acuñación de moneda y emisión de billetes por el Banco de México, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, los puertos y aeropuertos, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo en el marco de la rectoría del Estado.

Sin embargo, las recientes transformaciones en la vida pública nacional y la reconceptualización de lo público han llevado a reconsiderar el papel del Es-

tado y su administración pública en la economía y en algunos de estos rubros. Basta analizar las importantes adecuaciones al marco constitucional (arts. 25, 26, 27 y 28) y a los demás ordenamientos jurídicos para entender el cambio y facilitar el acceso a la sociedad a campos de la actividad humana anteriormente vedados a su uso y explotación por agentes extraños al Estado. No es gratuito escuchar que los puertos aéreos y de navegación pasen a formar parte de los servicios concesionados, que los capitales privados intervengan en la generación de electricidad, en la petroquímica básica, etc. No obstante, cabe aclarar que los cometidos esenciales básicos por considerarse fundamentales para garantizar la soberanía y la seguridad nacional no han sido trastocados.

Los cometidos de servicio público o servicios públicos en sentido estricto, es otra categoría en la que se identifica que pueden eventualmente participar los particulares, y se da por concesión del poder públi-

⁹ *Ibid.* pp. XXXI-LVII.

co, que de esta manera, disminuye la intensidad de su control sobre el servicio y permite la existencia de ciertas cláusulas menores de derecho privado, en un régimen jurídico global en el cual se mantiene la supremacía del derecho público; los destinatarios se encuentran frente a la administración y al eventual concesionario en la posición de usuarios.

Por lo que los cometidos de servicio público son tareas concretas en función administrativa ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público.

Aunque la mayor parte de estos cometidos son incorporados a la Constitución hasta la octava reforma del artículo 115, del 3 de febrero de 1983, existe una disposición en el mismo que guarda su redacción original de 1917, y cuya importancia es fundamental para la determinación de las actividades que habrán de considerarse como cometidos de servicio público. Es decir, la facultad del poder público



para establecer un nuevo servicio por medio de acto legislativo. Con esto se resuelve la cuestión del límite entre lo que el Estado

debe o no debe prestar como servicio público, ya sea a través de su administración pública o por medio de concesionarios par-

ticulares, puesto que cualquier servicio puede adquirir el carácter de público y, en consecuencia, ser normado por el derecho público, bastando para ello que así lo establezca una disposición legal, sea esta federal o estatal.¹⁰

Existe una tercera categoría de cometidos, los sociales, en su gran mayoría están consagrados en la Constitución Política de 1917 ya sea como garantías individuales, como derecho al trabajo y a la previsión social, entre otros. La responsabilidad u obligación de prestarse es ineludible: la educación, la seguridad pública sobre las personas y sus bienes, el derecho al trabajo, el combate a la pobreza, por mencionar algunos.

En otras palabras, los cometidos sociales son aquellas tareas concretas que asume directamente el poder público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico

mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.

En este tipo de cometidos se admite la intervención de la administración pública para impulsar, promover, asegurar o estimular algunas actividades o áreas, ya sea a través de dinero, cosas materiales, o en el desarrollo de conocimiento; lo importante es que la naturaleza de estas prestaciones implica un régimen jurídico distinto al de los cometidos de servicio público.

La finalidad de los cometidos sociales está dirigida a lograr de manera inmediata el mejoramiento en los niveles de vida de los individuos; los servicios no persiguen fines lucrativos por lo que se tiene que establecer un régimen especial de financiamiento.

Finalmente, y lo que pudiera causar confusión por la utilización del concepto privado que se usa en contraposición a lo público, tenemos los cometidos privados que se refiere a tareas concretas que está

en libre competencia con la iniciativa privada, que hay predominancia del derecho privado pero que existe un grado de control por el poder público y sus destinatarios están en calidad de clientes. Debido a la importancia que llega a tener, el Estado participa de manera directa a través de empresas de participación estatal, y las somete a una regulación y fiscalización.

Son pues los cometidos los que posibilitan el cumplimiento de la función pública, mismos que no son inmutables en el tiempo y que sobre todo en este fin de milenio, en nuestro país, requieren de ser sometidos a un profundo análisis, en el que se redefinan éstos y se precisen cuales de ellos deben de contar con un espacio de participación social para su concesión corresponsable.

Es claro que el camino de la sociedad y de la relación sociedad-Estado nos coloca en la ineludible necesidad de redefinir la categoría de lo público, para que, a partir de ella, construyamos los nuevos espacios públicos necesarios

¹⁰ Cfr. Colín Terán, Alfredo. El proyecto nacional histórico y la modernización de la administración pública en México (1910-1990). Tesis. México, UNAM, 1992. pp. 76-92.

para replantear y posteriormente ejecutar los cometidos.

Por lo tanto, el reto que hoy enfrentamos los mexicanos estriba en la necesidad de dar sentido y encausar la energía colectiva con una clara y objetiva visión del futuro que todos queremos.

En el contexto mundial de economías globalizadas, México tiene una situación estratégica por su favorable situación geográfica, que le permite un fácil acceso a varios frentes regionales. Es el único país de América Latina que tiene litorales en el Atlántico, el Pacífico y el Caribe, además de ser el puente natural de entrada del continente con el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, se encuentra en medio de donde ocurren los acontecimientos más importantes del mundo, donde se encuentra el mercado potencial más grande del planeta con 360 millones de consumidores potenciales.

Las condiciones externas favorables a las que hacemos alusión dan a nuestro país la posibilidad

de aprovechar los beneficios de los mercados abiertos siempre y cuando el Estado mexicano se transforme a las nuevas exigencias de la modernidad del mundo en desarrollo, y sobre todo de su propia sociedad. Las condiciones del país en cuanto a capacidad productiva dirán la última palabra respecto a si sabremos aprovechar esas ventajas.

Las reformas en lo político, en lo económico y en lo social que hoy se encuentra en la mesa de los debates de la Reforma del Estado en México, conllevarán necesariamente a la reconceptualización y la redefinición de lo público, de la función y los cometidos públicos para que desde dentro, sociedad y Estado, concreten nuevas formas de enfrentar el futuro.

Ya no es posible concebir un desarrollo económico si no va aparejado a un desarrollo político y social. La decisión sobre el rumbo que México debe tener en el futuro es única y exclusivamente responsabilidad de sus ciudadanos quienes en forma democrática y

consensada deben definir su destino. El timón del Estado, no está más en manos de un hombre o de un grupo, pues su camino debe ser trazado y dirigido por su pueblo, y sus logros y avances no son más que la materialización de las libres aspiraciones de los mexicanos.

La administración pública del futuro

Desde nuestra óptica, las características básicas que deberán acompañar a la futura administración pública, son las siguientes:

Institucionalizada: Es decir correctamente conformada en sus órganos de dirección y gestión, tanto a nivel federal, estatal y municipal, y que cuente con mecanismos unificados de dirección de la política de personal público.

Por otra parte, se requiere que el órgano superior que actúa sobre el desarrollo administrativo defina con precisión los criterios de unidad, uniformidad, coherencia y globalidad.

Sincronizada: Dotada de los mecanismos y órganos que la hagan ser lo sufi-

cientemente flexible para responder de manera oportuna a las nuevas demandas sociales, y sobre todo que vaya atendiendo a la evolución de la relación Estado-sociedad.

Equilibrada: A la luz de la exigencia de instaurar en el país un nuevo federalismo, resulta impostergable alcanzar un equilibrio en el plano de las administraciones federal, estatal y municipal.

Beneficiar especialmente todo lo concerniente al municipio en contraposición con el federal que únicamente tiene que circunscribirse a los aspectos normativos y de promoción, por lo tanto, no se justifica que sea el que concentre todas las atribuciones de carácter político y hacendario.

Laboralizada: Implica un marco jurídico y normativo que garantice la seguridad en el empleo de los servidores públicos, que califique su capacidad y sus méritos, que contemple un sistema de jubilación, entre otros. Es decir, la creación de una ley específica para los servidores públicos,

equivocadamente llamados "de confianza".

Democratizada: La democratización futura de la función pública mexicana ha de basarse por lo tanto en dos principios fundamentales:

- Abrir espacios públicos a organizaciones de la sociedad civil en funciones como la planeación, la ejecución y el control.
- Abrir la administración pública para que los ciudadanos que reúnan las mejores cualidades puedan incorporarse a ella en igualdad de condiciones. En otras palabras, reconocer el mérito en detrimento de las lealtades personales, que en muchos casos tanto daño le han hecho al país.

Profesionalizada: La carrera en Administración Pública, es aquella amparada por los títulos tales como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, o licenciado en Administración Pública. La carrera administrativa, necesaria en nuestro país, debe significar un curso de profesionalización

dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, para verificarse por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Debe ser un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. "Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo".¹¹

En esta distinción está la clave para que nuestro país influya de manera decisiva al incluir en su agenda política la implementación y ejecución de políticas públicas con personal profesionalizado y capacitado. En nuestra opinión es pues necesario: 1) Revisar y actualizar los planes de estudio de las universidades, 2) el equilibrio entre los dere-

¹¹ Introducción a la *Science Administrative*. Dalloz, París, 1979. p. 134.

chos y las obligaciones de los servidores públicos, y 3) la implantación de una política integral en materia de formación y capacitación para los servidores públicos.¹²

Planificada: Cuando hacemos alusión a la planificación no nos referimos a sus aspectos jurídicos que están contemplados en el marco constitucional y la Ley de Planeación, sino a la capacidad humana instalada que se requiere para soportar el rumbo de la función administrativa con la habilidad para garantizar la buena marcha de los negocios públicos.

Así pues, no basta con sumar al proyecto nacional y al aparato público una función administrativa que no se sustente en la planificación de lo que se requiere.

En suma, frente a los tiempos nuevos que se avecinan lo importante, a

fin de cuentas, es advertir que el escenario social está en ebullición y que el Estado no ha de inmovilizarse en esquemas envejecidos. Si la sociedad se va tornando más democrática y abierta y si el Estado es el instrumento de creación del porvenir, ¿Qué otra alternativa le queda a la burocracia sino la de promover el cambio y apegar-se a los procesos renovadores que acontecen a su alrededor?

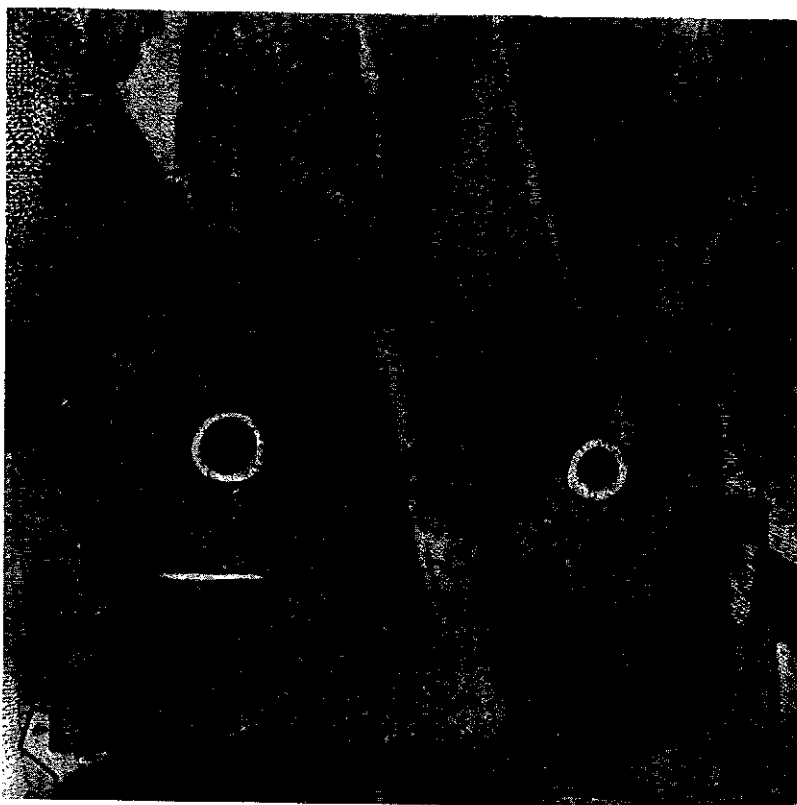
Cuanto se ha dicho, lleva el ánimo de empujar una función pública promotora del desarrollo económico-social, incitadora de reformas cuyo destinatario sea la productividad. Comprometida con 40 millones de mexicanos en situación de pobreza que lo exigen.

La administración pública de este país va a necesitar en el futuro de una burocracia móvil, con capacidad para amoldarse a las transformaciones socioeconómicas nacionales e internacionales para lo cual necesita contar con valores de dinamismo y de conciencia de país.

Sin embargo, la evolución de la administración pública en México no dependerá únicamente de lo que haga por sí misma, sino que igual estará sujeta a la dinámica y a las decisiones de los grandes intereses que comandan la política económica mundial, particularmente la relacionada con aspectos clave del desarrollo: tasas de interés, tipo de cambio, salarios, inversión, tecnología, privatizaciones, dimensión del aparato burocrático, etc. De manera que, como está sucediendo en la actualidad, los aparatos burocráticos están siendo diseccionados muchas veces no de acuerdo a estrictos criterios de eficiencia, sino de acuerdo a los imperativos del ahorro público establecidos por la lógica mundial de la rentabilidad privada.

Por lo tanto, el futuro inmediato de la administración pública estará fuertemente influenciada por los sucesos exteriores con repercusiones inmediatas en nuestro país. Razón suficiente para alentar el sentido de la previsión y actualizar los ejes sobre los

¹² Para mayor abundamiento sobre este tema véanse mis libros: *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. INAP, Madrid, España, 1987. Reeditado en México por Ediciones Contables y Administrativas, S.A., en 1993, con el título, *El derecho de la función pública*; y *La función pública en el proceso de modernización nacional*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1991.



cuales orientar los cambios en la administración pública mexicana.

Los retos de la administración pública en México no se agotan en estos planteamientos, seguramente la comunidad científica y administrativa de este país podrá aportar más elementos para la discusión. Sirvan pues estas reflexiones para motivar esta tarea.

Reflexiones finales

Como lo apuntaba Edgar Faure, debemos concentrar nuestra atención en

el hombre nuevo, el hombre que se habrá de desenvolver en el siglo XXI. Sin embargo, ese hombre está siendo educado en una sociedad como la actual, marcada por el vacío existencial, el afán de la ganancia fácil y la filosofía del esfuerzo mínimo. Y aún con eso habrá que sacar al hombre del futuro.

Ponerse a pensar en el futuro siempre ha sido tarea arriesgada y difícil. Pero hoy la dificultad se agiganta porque vivimos en una coyuntura histórica

caracterizada por la movilidad y el cambio.

El análisis de las categorías ya señaladas es el de ser una visión prospectiva que pretende vislumbrar los causes por los que deberá transitar al futuro la administración pública mexicana. ¿Cómo habrá de ser la función pública de este país, si pretendemos que sintonice con los nuevos tiempos dentro de los cuales cumplirá su cometido de servicio a la sociedad? ¿Cuáles serán las líneas maestras que posibilitarán su actuación?

En concreto, a la función pública le tocará vencer la inercia del anquilosamiento y de la petrificación para ir a la búsqueda de nuevos moldes de comportamiento que permitan una mejor inserción en el nuevo espacio social. Lo contrario sería aceptar la presencia de una administración pública despegada de su tiempo por obsoleta y onerosa, ajena a toda una estructura de la racionalidad sobre la cual debe estar sustentada toda idea de desarrollo y progreso.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: RETOS Y DESAFÍOS HACIA EL FIN DEL MILENIO

José Juan Sánchez
González*

Presentación

La administración pública en nuestro país enfrenta en lo externo, nuevos retos y desafíos frente a las condiciones prevalentes en el mundo globalizado y en lo interno, un acelerado proceso democrático, mayor representatividad ciudadana en las decisiones del gobierno, la inadecuada distribución de la riqueza y sobre todo, la necesidad de producir mejores resultados con escasez de recursos públicos.

La modernización de la administración pública se enfrenta a la disyuntiva entre continuar con la aplicación de la administración

pública tradicional, o bien, optar por una nueva gerencia pública. Esta discusión no se ha agotado, la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) muestra los contrastes entre áreas que utilizan los nuevos enfoques de calidad total y planeación estratégica y por otro lado, las dependencias y organismos que son resistentes al cambio.

El presente artículo sostiene que la modernización administrativa tiene sus antecedentes en el siglo pasado, que las mayores reformas administrativas se realizaron en la década de los setenta, mientras que en los ochenta los programas de simplificación administrativa y la privatización fueron las medidas recurrentes para redimensionar el sector público, y por último en la presente década, la reinvenición del gobierno cobra relevancia con el PROMAP. Asimismo, en la segunda parte del trabajo se enumeran las tendencias, retos y desafíos de la administración pública mexicana hacia el fin del milenio, aspectos que co-

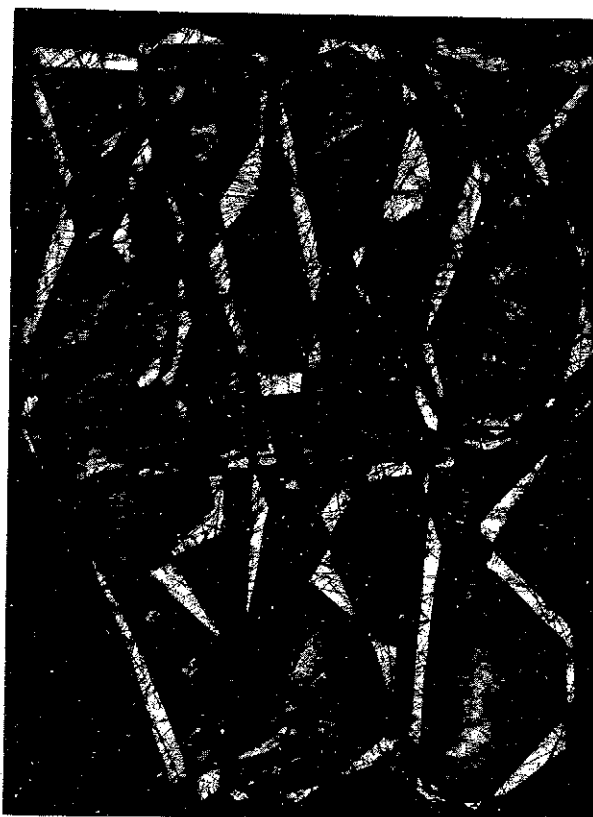
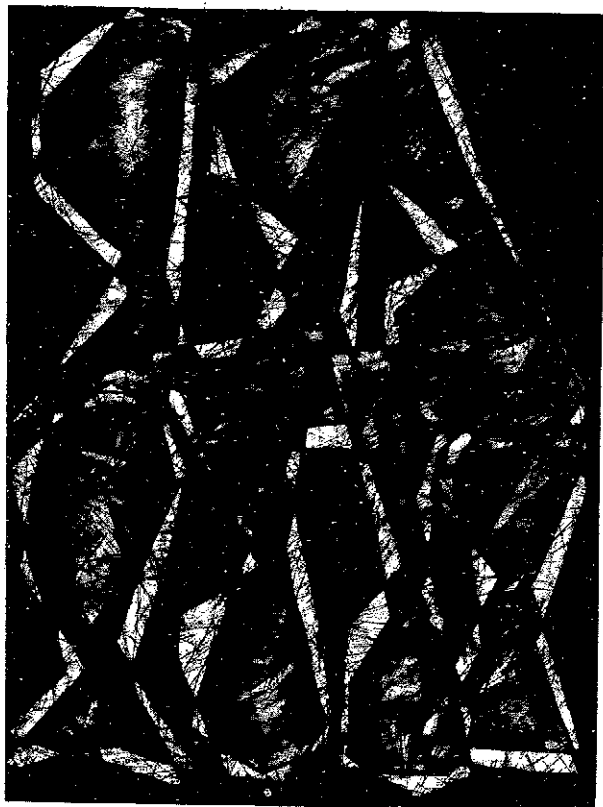
bran relevancia para establecer los temas de la agenda de la administración pública para el próximo siglo.

Antecedentes históricos de reformas administrativas en México

La historia de la administración pública mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla, a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos o de los programas gubernamentales. Para algunos estudiosos de esta problemática tal vez el 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".¹

* Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido Jefe de Departamento en la Universidad Pedagógica Nacional y Coordinador de Asesores del Secretario de Desarrollo Social del Gobierno Federal Mexicano; en esta Secretaría, actualmente, es Subdirector en la Unidad de Coordinación Sectorial.

¹ Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-



Para definir con claridad las etapas en las que la administración pública ha sufrido cambios relevantes, convencionalmente se identifican en siete las etapas de la reforma administrativa en México, a saber:

1. La primera reforma administrativa en 1833.
2. La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.

3. La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
4. La cuarta con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La sexta reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se

llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.² Sin embargo, no existe mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios del despacho, no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos. La que se conserva, fue preparada por el gobierno precedente a los reformistas

1976. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973. p. 31.

² Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989. p. 109.

de 1833 y en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la formación del nuevo Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.³ El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza central de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos activida-

des de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.⁴

El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y

Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue producto del gran ingenio de Lucas Alamán.⁵

La tercera etapa de la reforma administrativa, tuvo su antecedente en 1857 con el movimiento de la *Reforma*, la que apoyó a una nueva Constitución que al tiempo de 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 anteriores, en particular Santa Ana, cuyos excesos originaron el movimiento de Reforma.⁶

El presidente Benito Juárez fue la cabeza de ese importante movimiento político.⁷ De haberse lo-

⁴ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2. colonización; 3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5. expedición de patentes y privilegios; 6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; 8. desagüe de México y obras conexas al mismo; 9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

³ *Ibid.* p. 140.

⁵ *Ibid.* p. 141.

⁶ Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país. Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, p. 45.

⁷ En un manifiesto al país Juárez señalaba que "el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas (había) comprendido que las

grado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, este intentó acabó con su muerte en 1872, el cual fue seguido por su sucesor Lerdo de Tejada—quien restableció la Cámara de Diputados— y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años (1876 a 1911), después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública.⁸ Fue así, 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. 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).⁹

La quinta etapa, de las reformas administrativas, puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de estas medidas intentaban introducir políticas de coordinación eficaz de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que buscaban permanentemente el incremento

de la eficacia. Entre estos intentos destacan:

1. *El Departamento de Contraloría*, que funcionó de 1917 a 1934 y 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, dependió directamente del Presidente, que estuvo encargado de analizar la organización administrativa 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 de 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 otras funciones, ser el órgano

revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*. Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Ibidem*.

⁸ Posteriormente, se llevaron a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas substanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa, sin embargo es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizadas en la materia.

⁹ Carrillo Castro, *op. cit.* p. 43.

central de organización y métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.

6. En la etapa de 1950 a 1964, se hicieron algunos intentos de reforma individual en dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.

7. En las modificaciones de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* que entraron en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales -cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional- a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, fue hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976 intentaba, constituirse en un proceso

técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país ha alcanzado en los 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.¹⁰ Por último, la séptima etapa de la reforma administrativa impulsada por el gobierno de López Portillo en el período 1976-1982, introdujo cambios importantes en las leyes administrativas, así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La reforma administrativa en el período 1970-1976

Al tomar posesión como Presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés en promover las reformas

estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP).¹¹ 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.¹² 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

¹⁰ *Ibid.* p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta, no es el de los años noventa ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos una estabilidad económica y política estable, ni un crecimiento sostenido.

¹¹ *Ibid.* La Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública. Constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.

¹² *Ibid.* p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado 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.

necesario reorganizar su coordinación.¹³

El esquema de análisis empleado fue orientado a la revisión de los cambios en: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) el conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades del Ejecutivo federal. Esto permitió, la formulación de un diagnóstico general -basado en el Informe de la CAP de 1967- con el propósito de caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la administración pública, en el que señalaron los campos en los que habían avanzado y aquéllos en los que aún se requerían cambios fundamentales. Por

ello se establecieron los objetivos a alcanzar.¹⁴

Por ello, fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, planteando la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)- se relacionaban con la racionalización de los sistemas

de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo en ese tiempo.

Dentro de la reforma administrativa se hicieron algunas consideraciones derivadas de otras experiencias recogidas en intentos y esfuerzos anteriores.¹⁵ La mayoría iniciaron sus reformas en el ámbito interno, con distintas prioridades y complejidades. Las macroreformas, por su parte, se desarrollaron en cua-

¹³ De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Distinguen, por un lado las *actividades fin del Gobierno*, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente en *sectores de actividad* y por otro lado, las *actividades de apoyo*, o sean las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etc.).

¹⁴ Entre otros encontramos: a) incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; b) responsabilizar, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites; d) procurar que el personal público contará con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable; y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno. *Ibid.* p. 49-50.

¹⁵ 1) El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos; 2) No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar; 3) Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera; 4) Procurar que los programas sean viables políticamente; 5) Buscar reacciones en cadena; 6) Evitar reformas meramente formales; 7) Evaluar periódicamente los avances; 8) Tener la suficiente flexibilidad; 9) Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.

tro direcciones: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y; d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles.

A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese período, algunas inercias y obstáculos no fueron superados.¹⁶ El mayor déficit administrativo de esta gran reforma,

¹⁶ Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa fueron: a) Problemas de carácter estructural: 1) Falta de un programa formal de desarrollo nacional; 2) Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales; 3) Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas; 4) Aumento en la duplicación de responsabilidades; 5) Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma; 6) Mecanismos de decisión excesivamente centralizados. b) Principales resistencias humanas o motivacionales: 1) Falta de información; 2) El estilo tradicional de administración; 3) El excesivo congestionamiento de los altos niveles; 4) Actitudes no participativas; 5) Persistencia de expectativas negativas tradicionales; 6) Existencia de intereses creados.

fue sin lugar a dudas, la carencia de un sistema profesional de personal público, es decir, un servicio civil de carrera. Ello hubiera permitido -de realizarse- darle contenido y sustento, así como viabilidad administrativa a la propia reforma. Esta responsabilidad histórica de los conductores de la reforma administrativa, en gran parte se debe, a que el sistema autoritario mexicano y el manejo del sector público, estaba basado en el presidencialismo mexicano de viejo cuño. Administración pública y sistema político no fueron trastocados y por ello, el *sistema de despojo* permaneció en el aparato gubernamental.

La reforma administrativa en el período 1977-1982

Por lo que se refiere a esta etapa de la reforma administrativa en el período considerado de 1977 a 1982, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como las tres disposiciones fundamentales en la acción gubernamental. La base jurídica fundamental

del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982, por lo 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.¹⁷

Otro de los aspectos relevantes de ese programa de Reforma Administrativa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),¹⁸ con lo

¹⁷ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980. pp. 88-89.

¹⁸ *Ibid.* p. 91. La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la administración pública federal; y la del Patrimonio Nacional las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda el cambio más importante, se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, que anteriormente era competencia de la

cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo federal -como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958- las facultades de programación de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.¹⁹

Otro intento dentro de esta reforma administrati-

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativas están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el 'eje' de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin de desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye, el secreto de esta Reforma Administrativa". Citado por: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *op. cit.* p. 89.

va fue el establecimiento del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que significó que se materializaran los esfuerzos realizados en planeación en el país, a lo largo de más de cincuenta años. A pesar de los cuatro objetivos fundamentales y de las veintidós políticas, el Plan fracasó porque partió del supuesto de que el precio de petróleo se mantendría al alza y cuando éste descendió estrepitosamente, los cálculos fallaron y el gobierno tuvo que recurrir una vez más al endeudamiento externo.

La importancia que adquirió la reforma administrativa -María del Carmen Pardo la denomina la modernización administrativa- dio lugar a que se planteara la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente

en la realidad político-administrativa mexicana.²⁰

En suma, puede afirmarse que estas dos etapas de la reforma administrativa 1971-1976 y la de 1977-1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la acción gubernamental y los logros alcanzados, no fueron consolidados por un programa ambicioso de servicio civil de carrera o por lo menos un sistema profesional de funcionarios. A mi parecer, este es el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas, el servicio civil habría contado con las condiciones necesarias para su implementación. Sin embargo, los rasgos del sistema político mexicano, hubieran impedido realizar esta profunda *revolución administrativa*. Su propia razón de ser no lo permitió.

²⁰ Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-Colegio de México, 1993. p. 146.

Los procesos de simplificación administrativa y privatización

En la década de los ochenta, la administración pública mexicana se vio envuelta en dos procesos fundamentales: primero, la simplificación administrativa como política de gobierno para disminuir los trámites administrativos y segundo, un proceso de privatización de empresas públicas que disminuyó significativamente en dos gobiernos la intervención estatal en la economía nacional.

En primer lugar, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), fue el principal instrumento para "...la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".²¹

²¹ Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa", en *La administración pública contemporánea en*

El Programa General de Simplificación Administrativa pretendía la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las vertientes de: desconcentración y descentralización; la desregulación administrativa; agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público. El programa no fue acompañado de otras políticas y acciones para el mejoramiento de los servicios, por lo que sus alcances aunque significativos, no lograron una modernización integral y profunda como se requería en el aparato gubernamental.

En segundo término, el proceso de privatización en México se dividen en dos etapas: la primera correspondiente al periodo que comprende de diciem-

México. México, SECOGEF-FCE, 1993. p. 209. Como resultado del mencionado Programa de Simplificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989 al año de 1992, se han realizado 1823 acciones que han redundado en la agilización de los trámites gubernamentales, así como el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades federales.

bre de 1982 a noviembre de 1988, durante la cual la intervención del Estado se vio disminuida y se enajenaron una participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas; y una segunda etapa que comprende el periodo de diciembre de 1988 a junio de 1994, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones.²²

En esta etapa se 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 recur-

²² 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.

sos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos.

La segunda etapa comprendió la formalización de 261 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Esta etapa se caracterizó por la privatización de empresas de mayor dimensión y con enlaces sectoriales de mayor importancia respecto a las empresas privatizadas en la primera etapa. 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, debido a que representaban la agroindustria más importante del país; 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 prevaeciente en el sector hasta 1990, abar-

caba junto con Aeroméxico, todo el mercado doméstico; así como Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.²³

De esta manera, a diciembre de 1988 el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensiva. Al 31 de diciembre de 1993, se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, partes y accesorios para automóviles, entre otras.²⁴

Al concluir la administración de la abundancia,

se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y urgente. Se buscó su simplificación, privatización y achicamiento, en lugar de pretender su profesionalización para lograr una racionalidad administrativa. Esta aspiración forma parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.²⁵

Tendencias históricas de la administración pública

Omar Guerrero nos presenta ocho tendencias históricas en la administración pública mexicana, las cuales pueden llegar a una supresión, perpetuación o atenuamiento de acuerdo con las nuevas tendencias mundiales y las condiciones políticas prevaecientes en el interior.²⁶ A continuación se presentan de manera esquemática:

²³ *Ibid.* p. 112.

²⁴ *Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, F.C.E., 1994. p. 58.

²⁵ Pardo, María del Carmen. *op. cit.* p. 146.

²⁶ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México.* México, INAP, 1989. p. 774-777.

Tendencias históricas de la Administración Pública

Tendencias	Definición	Descripción
Primera	Actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad.	Incremento de las dimensiones del Estado, su intervención en las esferas de la sociedad y su injerencia en la vida económica por medio de empresas públicas.
Segunda	Formación de un espacio público comprensivo y en expansión.	El espacio público es el campo histórico de la actividad del Estado.
Tercera	Creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas.	Estas instituciones descentralizadas han estado en actividad desde el siglo XVIII y su importancia se incrementa con el paso del tiempo.
Cuarta	Establecimiento de la economía de Estado.	Está formada por las prácticas económicas estatales encaminadas a la intervención directa del Estado por medio de sus empresas y su injerencia indirecta a través del fomento, pero también de las instituciones descentralizadas.
Quinta	Efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública.	Las revoluciones han incrementado cualitativa y cuantitativamente el organismo y los cometidos del Estado, principalmente las instituciones descentralizadas.
Sexta	Institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas.	La expropiación es una fórmula de reivindicación usual en un país donde las revoluciones han sido las vías positivas de su progreso y desarrollo.
Séptima	Formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital.	Las prácticas de fomento desde 1830, por medio del Banco de Avío, establecieron relaciones económicas entre el Estado y el capital.
Octava	Centralización irrefrenada en el Estado nacional.	La centralización está representada en el artículo 27 constitucional y es producto de la historia del país y efecto directo de la Reforma y la Revolución de 1910.

Fuente: Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*. Op. cit. Elaboración propia.

Estas tendencias se encuentran presentes en la existencia y permanencia del Estado mexicano, sin embargo, los nuevos retos y desafíos existentes en el mundo moderno permiten inferir que podrían cambiar significativamente, en parte por las transiciones por las que atraviesa el país, así como por las nuevas condiciones internas

que se manifiestan en la vida democrática actual.

Al respecto, en la mayoría de las tendencias prevalece la intervención estatal para garantizar el interés público, no obstante, pareciera que la séptima tendencia -formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital- es la más congruente con las modalidades que impone

el actual modelo económico prevaleciente. Las otras tendencias se encuentran vinculadas a formaciones de una alta intervención estatal por razones económicas-históricas que por excepción fueron realizadas, tales como la expropiación y la creación de un enorme sector paraestatal.

La reinención del gobierno en México: PROMAP

Una posible estrategia para reformar a la administración pública vinculada a las nuevas transformaciones mundiales es la que presentan David Osborne y Ted Gaebler con su obra *Reinventing Government*.²⁷ Cabe recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR)*. Los cuatro principios básicos del NPR son: a) reducir el papeleo necesario (*red tape*); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias

²⁷ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México, Gernika, 1994. Con este nombre fue publicado en México.

de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgarles mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.²⁸

El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, la reinención del gobierno es una propuesta de microgerencia pública.

La reinención del gobierno puede verse plasmado en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) que se

encuentra estructurado en cuatro rubros. En el apartado de antecedentes se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el pasado, que se identifican como propuestas de modernización administrativas. En el segundo apartado del programa se sintetiza el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública: 1) limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en los funcionarios por excesos cometidos en la corrupción.²⁹

Por su parte, en el tercer apartado se explican los objetivos que se persiguen con las acciones derivadas

del PROMAP y en el cuarto apartado se plantean las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: una estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares; fomento a la participación ciudadana; otro referido a la profesionalización del servidor público y uno más dedicado a la descentralización.³⁰

Los avances en materia de modernización todavía no son los esperados. En estándares e indicadores se registran resultados, a pesar de los problemas que implica su puesta en marcha. En participación ciudadana, existen avances con el programa PROGRESA, en la política de medio ambiente con algunos con-

²⁸ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, *Revista de Administración Pública*, Vol. 27, No. 2, 1995. pp. 49-64.

²⁹ Pardo, María del Carmen. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Enlace*, México, septiembre de 1996, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 43. p. 2

³⁰ *Ibid* pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: "...el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al desmantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil".



sejos consultivos y en política industrial, aunque las organizaciones civiles tienen un marco legal limitado. En relación a la profesionalización, se ha presentado una iniciativa de profesionalización y servicio civil ante la Cámara de Senadores que se encuentra en estudio. En cuanto a la descentralización, existe

un programa del nuevo federalismo que tiene avances en materia de política social y salud, aún requiere de un mayor nivel de participación de los tres niveles de gobierno.³¹

³¹ Méndez, José Luis. "La modernización administrativa". *Enlace*, México, mayo-junio 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 48. p. 27-28.

Desafíos de la administración pública en un contexto de transiciones

Los desafíos que enfrenta la administración pública actual se encuentran inmersos en un contexto de transformaciones profundas. Estas transiciones son: 1) de una economía planificada a otra de mercado; 2) de un régimen autoritario a un régimen democrático; 3) de un régimen de integración de poderes a un régimen de división de poderes; 4) de una federación centralizada a una federalización descentralizada; 5) de un régimen discrecional, con frecuente corrupción, a un Estado de derecho; 6) de un *parroquialismo* a una globalización y 7) de un gobierno inefectivo a un gobierno efectivo.³²

El proceso de modernización administrativa es fundamental para que nuestro país logre alcanzar su pleno desarrollo. Aun se requiere dirigirse por la *formas de tercera generación*: las primeras serían las reformas económicas que se han desarrollado; las de

³² Méndez, José Luis. *Op. cit.* p. 26.

segunda generación las políticas de democratización y la reforma en la modernización administrativa las de tercera generación, sin la cual no podrían consolidarse las otras dos formas.³³

Por lo menos existen tres factores que han impedido que la modernización administrativa tenga un mayor avance. Un primer factor es que la modernización enfrenta una serie de dilemas, por ejemplo, aplicar una flexibilidad laboral que permita una respuesta rápida ante los problemas crecientes y por otro lado, una estabilidad laboral mediante el servicio civil de carrera. No existe un rumbo y claridad en las políticas de modernización.

Un segundo factor es que la modernización administrativa implica una serie de dimensiones, las cuales deben implementarse de manera secuencial e incremental en algunos casos, mientras que otras deben ser llevadas a cabo de forma simultánea, lo que implica un proceso

complejo de implementación de las reformas. En tercer lugar, existe una falta de voluntad política en general, debido a que las políticas administrativas tienden a concentrarse en lo urgente y no en lo esencial.

Por su importancia, uno de los dilemas centrales en la administración pública en nuestro país es el choque de dos enfoques diferentes, por un lado, la nueva gerencia pública propone un esquema de modernización administrativa bajo la flexibilidad, la descentralización y desconcentración, y por otro lado, la administración pública tradicional basada en el servicio civil de carrera, la profesionalización y la estabilidad laboral. El gobierno se encuentra en esta transición que no logra consolidarse y muestra que la modernización administrativa que requerimos no necesariamente corresponde a la de otros países —como la reinención del gobierno— sino a nuestras particularidades e identidad como nación. Una reforma administrativa que concilie la nueva gerencia

pública con la administración pública tradicional podría generar mejores resultados en la modernización administrativa.

Retos de la administración pública para el próximo siglo

La administración pública mexicana en el próximo siglo tiene como retos: ser moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, “necesaria” y con un servicio civil de carrera, para conformarse en un aparato gubernamental acorde a las nuevas condiciones mundiales y las transformaciones prevaletentes en México. Pretendiendo superar la administración pública tradicional, autocrática, centralizada, corrupta, burocrática, sobre regulada, cerrada, privatizada y como sistema de botín. Ese es el nuevo rol que la administración pública debe transformar en el contexto de la Reforma del Estado.³⁴

³³ *Ibidem.*

³⁴ Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado*. México, UNAM-FCPyS, 1998, tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. Para abundar

1. De una administración pública tradicional a una moderna

Uno de los principales retos de la administración pública en México, es transitar de una administración tradicional y jerarquizada, a un aparato gubernamental moderno y adecuado a los nuevos escenarios mundiales de globalización, interdependencia y rápido avance tecnológico. Asimismo, en lo interno, afrontar la profunda desigualdad social en que viven un significativo sector de la población que sobrevive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, debido a que carecen de los mínimos de bienestar necesarios para una vida digna.

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, retos y exigencias que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades del país, es preciso contar con una administración pública moderna que busque adaptarse a las cambiantes

circunstancias de los principios fundamentales de convivencia nacional.³⁵

La Reforma del Estado debe pugnar por la supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleomanía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Sería muy deseable la formación del servicio civil de carrera, como un elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno aparato gubernamental. Este cambio permitiría suprimir los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.³⁶

³⁵ Zorilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado", en Núñez Jiménez, Arturo (Coord.), *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, 19 de julio de 1990. p. 8.

³⁶ Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como Modernización". Núñez Jiménez, Arturo (Coord.), *Op. cit.* p. 20.

2. De una administración pública autocrática a una democrática

Dentro de la reforma una orientación fundamental es la búsqueda de la consolidación de la *democracia administrativa*. Una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, se les beneficie.³⁷

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública, es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente la autoridad pública es el gobierno pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjun-

³⁷ Chanes Nieto, José. *Op. cit.* p. 102.

más sobre el tema consultar esta investigación.

to de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.³⁸

La búsqueda de una administración pública democrática implica por lo menos tres aspectos esenciales: en primer lugar es necesario reconceptualizar a la administración pública como administración de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no al servicio de los gobernantes; en segundo lugar, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos sociales; y en tercer lugar, deberá emprenderse una revolución cultural que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales medios y altos para derramar en cascada esta nueva concep-

ción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana.³⁹

3. De una administración pública centralizada a una descentralizada

Un reto adicional para la administración pública es cambiar su excesiva centralización, para propiciar gradualmente su descentralización, lo que permitiría devolver a los gobiernos estatales y municipales, facultades, atribuciones, recursos y responsabilidades administrativas que fortalezcan su presencia como interlocutores legítimos de las demandas de la sociedad.

La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos de la sociedad plural con los gobiernos, aspecto esencial en México frente al deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobier-

no, en particular en la administración pública.⁴⁰

La administración pública descentralizada debe impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, a partir de una profunda reconceptualización. El municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración pública. "El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconcepción de la administración pública (...)." ⁴¹

4. De una administración pública corrupta a una honesta

Otro de los temas más recurrentes que se hace alusión a la administración pública es el relativo a la transparencia del uso de los recursos públicos y a su exceso: la corrupción. La reforma administrativa buscaría eliminarla para

³⁸ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio, et. al. *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevista a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

³⁹ *Ibid.* p. 50. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁴⁰ Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". *La Reforma del Estado*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración", p. 131.

⁴¹ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio, et. al. *Op. cit.* p. 101-102. Opinión de Omar Guerrero.



mejorar el uso del gasto público y su adecuado destino. En principio, la corrupción no es un problema exclusivo de la administración pública, ni de México. La aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción. Por lo tanto, deben tomarse las medidas adecuadas para hacer a las autoridades responsables de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos y fomentar que

éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos.⁴²

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

mayoría de los funcionarios públicos están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su "camarilla" o grupo político, que por desempeñar acertadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción.⁴³

⁴² *Ibid.* p. 86. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴³ *Ibid.* p. 87. Opinión de Enrique Cabre-ro.

5. De una administración pública burocrática a una eficiente

Una vez rebasado el debate en torno al tamaño del Estado y realizado el proceso de su redimensionamiento, ahora se concentra su acción en las funciones públicas esenciales. Sin embargo, es necesario mejorar el desempeño de las organizaciones que se hacen cargo de estas funciones. "Hay que pasar de la Reforma del Estado a la reforma administrativa".⁴⁴

Algunas dependencias públicas aún no han logrado deshacerse de la centralización excesiva e improductiva, del letargo de la centralización de las decisiones, de la obsolescencia tecnológica, del burocratismo que inhiben las energías privadas y sociales y desmotivan al personal del sector público. Algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia de estas dependencias gubernamentales son:⁴⁵

- El establecimiento de un servicio civil de ca-

rrera que promueva cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública. El servicio deberá contar con una normatividad clara que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios con base en el mérito.

- La introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadores y más productivos 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 admi-

nistrativa flexible y basada en el logro de metas.

Además de la creación de un servicio civil de carrera, sería necesario un estudio sobre los horarios y jornadas laborales; incrementar las posibilidades de educación y entrenamiento constante para el trabajo; mejorar salarios y prestaciones; lograr una dotación precisa, suficiente y adecuada de insumos de trabajo; evitar la utilización de los recursos públicos para fines personales; perfeccionar los procedimientos escuchando a los interesados o afectados; y otorgar premios a la inventiva de los empleados públicos para mejorar la gestión gubernamental.⁴⁶

6. De una administración pública sobrerregulada a una desregulada y simplificada

Otro de los retos a los que se enfrenta la administración pública, es el relativo a la excesiva regulación y burocratización de los asuntos gubernamentales. La búsqueda de una ade-

⁴⁴ *Ibid.* p. 80. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibid.* p. 85. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

cuada regulación en ámbitos que lo requieran y una simplificación administrativa razonable, puede contribuir a propiciar un nuevo rol de la administración pública mexicana.

El efecto más relevante de la sobrerregulación es la creciente dificultad que los ciudadanos y los operadores jurídicos, enfrentan para conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente. Esto ocasiona costos de transacción que desincentivan la actividad económica; generan altos costos en la producción de bienes y servicios y pueden crear beneficios concentrados e injustificados económicamente. Mientras que la desregulación ha iniciado una nueva política de gobierno que favorece la fluidez de las relaciones económicas, de cuya experiencia se pueden obtener beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Los resultados de esta experiencia surgirían alrededor del fortalecimiento del Estado de derecho y podría ser la desburocratización, la depuración legal y la reconcepción de la evaluación. La desre-

gulación puede transparentar dichas relaciones, haciendo saber a cada cual su derecho de manera sencilla y clara, facilitar la necesaria instancia de apelación que permita conocer el procedimiento de evaluación aplicado y las reglas acordadas al efecto.⁴⁷

La administración pública requiere de una simplificación administrativa; como tarea sistemática y permanente, debe contener por lo menos tres condiciones: 1) un diagnóstico actualizado de los trámites que debe cumplir un ciudadano o una empresa, para el logro de sus diferentes objetivos; 2) un programa de metas y alcances de simplificación administrativa, debidamente concertado con las organizaciones de la sociedad civil involucradas y; 3) una capacitación continua de los servidores públicos en las técnicas más avanzadas de simplificación administrativa, como son: la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia y el

análisis de tiempos y colas.⁴⁸

7. De una administración pública cerrada a una abierta

La globalización de la economía mexicana expresa y concluye un proceso de apertura comercial cuyo objetivo es reactivar el crecimiento, generar empleos, mejorar ingresos y ampliar las oportunidades. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y los demás acuerdos de libre comercio, dará nuevas tareas y orientación al gobierno y a su administración pública.

El aparato gubernamental deberá regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios para simplificar los procesos de toma de decisiones y reducir los costos de transacción administrativos y financieros. Además, la administración pública tendrá que ser impecablemente legal, rápida, eficaz y eficiente en la gestión y prestación de los servicios públicos con el fin de hacerlos competitivos

⁴⁷ *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

⁴⁸ *Ibid.* p. 62. Opinión de Alfredo del Mazo.

internacionalmente en calidad y costos de producción. Por último, surgirá un estilo de administración pública internacional que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales, etc.), incluirá la consulta multinacional y la operación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la administración pública.⁴⁹

Tanto Canadá como los Estados Unidos basan sus servicios públicos en la carrera administrativa y cuentan con escuelas de formación profesional para el servicio público que surtirán un "efecto de demostración" en México. Marcan un inicio que implicará que las Secretarías tales como la de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Gobernación, entre otras que se vinculan con el exterior, directa e indirectamente, deben comenzar a redefinir el objetivo y papel de sus organizaciones de cara al extranjero. Otro tanto se

puede decir de algunos organismos descentralizados y empresas públicas. La apertura comercial, también nos brinda la posibilidad de aprender de las administraciones de nuestros socios comerciales, en términos de filosofía, ética, respeto a la ley, distinción de lo público y lo privado, capacitación, tecnología administrativa, posibilidad del público de demandar y ser atendido, respeto a las entidades federativas y la distribución de recursos a las mismas.⁵⁰

8. De una administración pública privatizada a una necesaria

La reforma administrativa implica una polémica en torno a la privatización de la administración pública, en lugar de plantear el aparato gubernamental necesario para afrontar los nuevos retos en un contexto cambiante y dinámico en el escenario mundial. Asociada al proceso de modernización administrativa, entendida como adelgazamiento del gobierno, una parte esencial es la

tendencia a la privatización del servicio público.

Una privatización en gran escala puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado moderno gobierna interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que le precedieron durante el Medioevo. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los Estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, racionalmente aquilatada y desenvuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación permanente en la educación pública.⁵¹

En este orden de ideas, la privatización, la liberalización y la desregulación puede traer consigo bene-

⁴⁹ *Ibid.* p. 114. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁵⁰ *Ibid.* p. 120. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁵¹ Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990. p. 240.

ficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable.⁵² Si se tuviera que escoger entre una sobreestatización y una sobreprivatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, pues la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial. La privatización tiende a fortalecer la *sociedad mercantil*, no a la *sociedad civil*, con la cual no debe ni puede ser identificada.⁵³

9. De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera

Una de las medidas más significativas, para llevar a cabo una reforma administrativa, es la implementación de un Servicio Civil de Carrera. Existen, más argumentos en su favor que en su contra. En México, la administración pública sigue formando parte del sistema político mexicano; de tal manera que lo que ocurra en uno tiene repercusiones en el otro.

⁵² *Ibidem*, p. 241.

⁵³ *Ibidem*.

María del Carmen Pardo sostiene que la administración se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad.⁵⁴

Otra manera de abordar el necesario problema de la carrera administrativa, en la reforma administrativa, es a través de la formación profesional del administrador público. Omar Guerrero afirma, que hay una clara distinción entre la carrera en Administración Pública -acreditada por los

⁵⁴ Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995, p. 145. Señala que su comportamiento por fuerza diverso, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esta contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.

títulos y grados académicos universitarios- y la carrera administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Público* y en Francia *Función Pública*.⁵⁵

El proyecto de servicio civil se fundamenta en el establecimiento de áreas comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los catálogos. En este caso, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere tres elementos no visibles en aquel proyecto: *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios*, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabaja-

⁵⁵ Guerrero, Omar. *La formación profesional de Administradores Públicos en México*. México, IAPEM-INAP, 1995, p. XXI.

dores conocidos como de confianza.⁵⁶

En su lugar, se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes, bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.

A manera de conclusión

La administración pública en el país ha transitado muy lentamente en su proceso de modernización administrativa desde el siglo pasado hasta nuestros días. Las transformaciones sufridas en las siete etapas de reformas administrativas, nos permite inferir que a pesar de los propósitos de estos cambios para lograr un gobierno eficiente,

honesto, transparente y oportuno, la realidad muestra que el aparato gubernamental continúa siendo una carga enorme para la propia sociedad, debido a que no ha cumplido cabalmente su función esencial: el servicio público.

Las reformas administrativas introducidas durante el siglo XIX, fueron relevantes en la medida que pretendían fortalecer la intervención estatal en los gobiernos emanados de la Independencia y de la Reforma, sin embargo, condicionantes políticas y económicas impidieron que éstas logaran consolidarse como estrategias de modernización administrativa. Las medidas como la creación de la Secretaría de Fomento en 1853 y las reformas introducidas por el gobierno de Juárez en 1857, hubieran permitido un aparato gubernamental menos burocratizado y más atento a las demandas de la sociedad.

En el presente siglo, los gobiernos revolucionarios introdujeron algunas medidas fundamentales como la creación de los Depar-

tamentos Administrativos que apoyaban la operación de las Secretarías de Estado, así como algunos organismos para lograr una mayor eficiencia en la administración pública como fueron el Departamento de Contraloría, el Departamento del Presupuesto de la Federación, las Comisiones de Eficiencia y la Comisión Intersecretarial, así como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, entre las más importantes.

Sin lugar a dudas, la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965 fue uno de los momentos más significativos en la vida de la administración pública mexicana, debido a que por primera vez este organismo elaboró el primer diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato gubernamental y presentó las propuestas para su mejoramiento. Las reformas administrativas en los periodos de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) conocieron un destacado impulso al modificar el perfil de la administración pública en la

⁵⁶ *Ibid.* p. 9.

década de los setenta, mediante programas de modernización, creación de leyes federales y la conformación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), entre las medidas más destacadas. Uno de los mayores asuntos pendientes en la agenda administrativa, que hubiera permitido consolidar y darle rumbo a esas reformas, fue la carencia de un servicio civil de carrera.

Sin embargo, en la década de los ochenta las prioridades cambiaron y las propuestas de modernización hicieron énfasis en la simplificación administrativa y la privatización de empresas públicas, en parte por el enorme sector paraestatal, la recesión económica mundial y la debilidad de las finanzas públicas nacionales. Para la década de los noventa, las propuestas de calidad total

y planeación estratégica se encuentran contenidas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Aunque todavía es muy reciente para emitir una opinión fundada, puede decirse que en algunas dependencias y entidades federales existen avances significativos, en otras la resistencia al cambio y las costumbres arraigadas han impedido un mayor desarrollo de sus estrategias administrativas.

Por lo que se refiere a las ocho tendencias históricas de la administración pública que nos presenta Omar Guerrero, pareciera que la séptima –formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital– será la tendencia prevaleciente en el aparato gubernamental, por lo que la expropiación y la creación de entidades

paraestatales seguirán siendo medidas de excepción.

Para finalizar, cabe señalar que los retos y desafíos de la administración pública mexicana al fin del milenio, se encuentran contenidos en las transiciones y en el nuevo rol que deberá asumir el gobierno para el próximo siglo. Por lo que requerimos urgentemente una nueva reforma administrativa integral, participativa, democrática e incluyente, que permita dejar como legado a nuestros ciudadanos una administración pública acorde a los nuevos tiempos en los que se encuentra nuestra nación. El servicio civil de carrera sería un primer eslabón de muchos otros por los que se podría iniciar esta verdadera modernización administrativa.

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES

Enrique Jacob Rocha*

Las grandes ciudades, como los espacios metropolitanos habrán de convertirse en el hábitat de millones de personas hacia el siglo XXI. Según cálculos aproximados, se considera que cerca de la mitad de la población mundial vive en la actualidad en zonas urbanas, y se espera que al finalizar el primer cuarto del siglo XXI más del 60% de los habitantes de la tierra desarrollen su vida en este tipo de espacios.¹ En esto radica la importancia de una reflexión en torno a la administración de las grandes ciudades en tanto

* Licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac y Maestro en Administración Pública por el Instituto Tecnológico de Monterrey; coautor del libro *Experiencias municipales, el caso de Naucalpan*; fue Presidente Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México; actualmente es Coordinador General de Asuntos Metropolitanos del Gobierno del Estado de México.

¹ Waller, Irvin (1997). "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza (coordinador), *Delito y seguridad de los habitantes*. México, Siglo XXI-Unión Europea.

que de ella dependerá el futuro de numerosos sectores de la población.

La ciudad es un fenómeno territorial eminentemente moderno, quizá como ningún otro. Hija del desarrollo industrial en el siglo pasado, generó una serie de problemas nunca antes sugeridos en los espacios de la administración pública. Las crónicas del crecimiento urbano de las ciudades europeas decimonónicas son una prueba de ello, porque no dejan de señalarla como un proceso de difícil atención, en particular los problemas de migración, desempleo, insalubridad y, por supuesto, vivienda. En el ámbito de la salud social aspectos como la desintegración familiar ponen en tela de juicio el desarrollo urbano de aquel tiempo.

Desde entonces, el problema del crecimiento urbano y su administración es uno de los temas que más polémica ha desatado, porque sobre él se sientan las bases del desarrollo social. Más aún, hoy en día los procesos de globalización han convertido a las ciudades en centros de de-

sarrollo económico; en puntos neurálgicos de la convivencia social, política y económica; en ellas se concentrarán —como sucede ya en algunas grandes metrópolis de hoy en día— las innovaciones culturales, los centros de difusión de la educación y el avance tecnológico.²

En este sentido, los procesos de administración requieren un cambio, que haga posible captar e impulsar nuevas formas de abordar los problemas urbanos, se requiere una visión mucho más compleja e integral que permita tomar las decisiones adecuadas, sin menoscabo de la participación ciudadana, la cual constituye, sin lugar a dudas, uno de los aspectos centrales del propio desarrollo social de las urbes.

Encuentro, entonces, un elemento central en el desarrollo de las ciudades que requiere particular atención por sus consecuencias en las diferentes esferas sociales: su transformación en enclaves eco-

² Jordi Borja y Manuel Castells (1997). *Local y global; la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, España, Taurus.

nómicos nacionales e internacionales. Sobre este aspecto comenzará mi exposición poniendo, posteriormente, particular atención en las consecuencias que esto trae consigo en la esfera de lo social y lo político; sobre todo en la necesidad que generan las nuevas condiciones urbanas de transformar los espacios de decisión que se ven involucrados en su propio desarrollo.

1. La nueva condición de las ciudades

Las ciudades a finales del presente siglo viven un proceso de concentración del desarrollo y, por ende, se transforman en puntales de las economías nacionales a nivel internacional. Los criterios de inversión de los grandes capitales mundiales se sustentan no solamente en las capacidades y oportunidades que ofrece un país, sino en aquellas que proporcionan por sí solas las ciudades independientemente del Estado-nación al que pertenecen. A guisa de ejemplo se puede mencionar que en el primer circuito de competencia entre ciu-

dades por las inversiones internacionales se encuentran Nueva York, París, Tokio y Frankfurt. La ciudad de México y su zona metropolitana quedarían, por ejemplo, insertas en un círculo secundario de ciudades, entre los que estarían Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, Buenos Aires en Argentina y Houston en los Estados Unidos.³ Para el caso del estado de México, los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Metepec, Atizapán y Huixquilucan, y potencialmente Ecatepec, estarían considerados como municipios susceptibles de competir por el mismo tipo de inversiones.

Las ciudades, en este sentido, se vuelven centrales para el crecimiento y desarrollo económico de un país. La construcción de las naciones se ha convertido cada vez más en sinónimo de construcción de ciudades, porque ellas son el nexo con la sociedad global (...). Es probable que dicho proceso tendrá como

protagonistas y beneficiarios no sólo a las corporaciones transnacionales, sino también a las locales y a la población de menores recursos.⁴

Esto por supuesto modifica y da un nuevo sentido a la administración de los espacios urbanos, porque se vuelve necesario planear su desarrollo no solo pensando en la solución de la problemática local, sino en función de una perspectiva que permita planear su inserción en los mercados tanto nacionales como internacionales.

2. La representación política en las ciudades

Bajo este contexto, las funciones que desempeñan las autoridades locales adquieren otra dimensión —no se pueden centrar en resolver únicamente los problemas internos de la comunidad, deben tener una perspectiva más amplia de su ciudad—; los cabildos, los ayuntamientos y el papel de la administración local se vuelve particularmente central.

³ SEDESOL y Gobierno del Estado de México (1998), *Proyecto de ordenación de la zona metropolitana del valle de México*.

⁴ Iracheta Cenecorta, Alfonso (1997). *Planificación y desarrollo*. México, Plaza y Valdés. p. 4.

Se hace imprescindible, además, la necesidad de trabajar de manera conjunta con los diferentes grupos sociales que conforman las ciudades, ya sea a través de instancias de coordinación que permitan unir fuerzas para satisfacer las demandas de los distintos sectores sociales y, al mismo tiempo, hacer más atractiva la región a las inversiones nacionales y extranjeras; lo que solo se puede lograr si existe un ánimo por resolver problemas como el ordenamiento del crecimiento, la fragmentación social y la polarización del desarrollo urbano.

Esto requiere de una compleja red de relaciones administrativas que haga posible la coordinación de esfuerzos, pero sobre todo que permita la conciliación de intereses diversos y en algunas ocasiones antagónicos. Pongamos el caso particular de Naucalpan, por mencionar un ejemplo -muy cercano, por cierto-, este municipio tenía para 1995, 150 asociaciones de colonos, de las cuales cerca de 50 tienen presencia real; un número siempre cre-

ciente de organizaciones sociales, cinco grupos empresariales; ocho organizaciones gremiales y cinco universidades.

Sobre un contexto social ampliamente diversificado en grupos, la tarea de todo gobierno -incluso aún cuando no sea de carácter urbano- es el de incluir el mayor número de grupos e intereses sociales dentro del proyecto de espacio público y fundar sobre esta inclusión la negociación de todos los problemas comunes y no comunes. Esto sin duda que puede provocar fricciones y, más aún, la posibilidad de algunas fracturas sociales -ya que con este tipo de dinámica el campo político se puede sobrecargar-, pero ésta es tal vez la única vía sobre la cual se puede crear un desarrollo democrático a partir de las necesidades de los diferentes grupos sociales en un espacio urbano.

En este sentido, la creciente demanda de participación social impacta de manera directa en los mecanismos institucionales sobre los que el gobierno funciona y requiere, por

parte de éstos, de un rediseño -adecuadamente estudiado- para evitar problemas vinculados con la gestión y administración de los recursos.

3. Hacia una perspectiva regional de las ciudades

Por otro lado, las políticas regionales entre ciudades se vuelven centrales. Regularmente los grandes espacios urbanos viven procesos de conurbación y metropolización que hacen necesarias políticas de coordinación entre unas y otras -según el INEGI- existen en México 91 concentraciones con características metropolitanas, aunque los casos de la zona metropolitana del valle de México, Guadalajara y Monterrey son evidentemente paradigmáticos.

Estas metrópolis, como otras en el mundo, viven inmersas en una dinámica de organización social compleja. Sus elementos, las ciudades-municipio, se encuentran integrados por una compleja red de intercambios de todo tipo -comerciales, poblacionales, culturales, viales, informáticos, etcétera- que preci-

samente le dan forma como una unidad. El tejido de vínculos que una región metropolitana establece hace posible su desarrollo y crecimiento. Pese a ello la propia dinámica de interacciones entre las ciudades que conforman la metrópoli no son, ni por poco, homogéneas. Cada espacio tiene un lugar determinado en el proceso de crecimiento regional que limita o alienta su futuro.

Así, se generan desigualdades en el desarrollo local: municipios con altas potencialidades sociales frente a otros con claras desventajas para sus habitantes que crean un creciente proceso de balcanización del desarrollo. La desigualdad marca a las metrópolis. La diferenciación residencial, económica, de servicios, educativa, pone en tela de juicio los beneficios propios del crecimiento urbano. En algunas ocasiones los propios espacios urbanos, los municipios, comienzan a demandar mayor asignación de recursos, más independencia que, cuando lo consiguen, les permite enfocar

sus recursos hacia la solución de sus problemas.

Sin embargo, pocos entienden que en un ámbito de crecimiento y desarrollo metropolitano, los municipios sólo pueden salir de su atraso, comprendiendo su lugar en la compleja red urbana metropolitana.

Esto hace indispensable una administración con una amplia visión que esté en la posibilidad de comprender la complejidad de los fenómenos metropolitanos, sus aplicaciones y consecuencias, pero sobre todo que permita una acción administrativa flexible que se acomode a las particularidades locales sin perder la perspectiva regional y metropolitana. La necesidad de percibir las políticas urbanas locales en un entorno metropolitano se convierte en una prioridad en tanto que lo obliga la propia dinámica de la región.

En este contexto la administración de las ciudades debe plantearse un grado de complejidad que permita resolver sus problemas internos y los que le provoca el entorno donde se encuentra, es decir, y

en su caso, la red metropolitana de ciudades a la cual pertenece. Sin embargo, por complejidad debe entenderse una administración funcional que permita comprender la propia complejidad de la realidad, reduciéndola para tomar decisiones efectivas y precisas.

Pero esto no es sencillo, máxime cuando las ciudades que conforman las redes metropolitanas pertenecen a ámbitos diferentes de gobierno, como sucede en el caso del Estado de México, donde cuando menos existen tres niveles: el gobierno estatal, el municipal y el gobierno del Distrito Federal.

Aquí, el reto gubernamental radica en generar las condiciones de gobernabilidad y administración de los recursos que permitan respetar la diversidad, los distintos ámbitos de gobierno, pero también que sea capaz de organizar el espacio de tal suerte que sea posible un desarrollo regional justo. Se debe integrar, en este sentido, un nuevo balance entre tendencias aparentemente opuestas que permitan un

nuevo patrón de crecimiento.

En los últimos años el fortalecimiento de una acción administrativa que privilegia lo local ha permitido importantes procesos de descentralización de las funciones públicas, de los mecanismos de gestión y de la propia toma de decisiones de las autoridades. A través de esa nueva revalorización las ciudades-municipio de una metrópoli han comenzado a producir condiciones para un desarrollo social equitativo, sustentable e incluyente. El crecimiento de la metrópoli debe hacerse respetando siempre la autonomía municipal, las costumbres y la cultura de cada municipio en específico.⁵ Sin embargo, resulta evidente que estos problemas requieren, necesariamente, de acciones que tengan una perspectiva más amplia; más de carácter regional.

En este sentido, se vuelven centrales conceptos como diversidad, interde-

pendencia, escala y descentralización, porque juegan un papel importante en la relación municipio-región. El respeto a la diversidad política, de intereses y necesidades sin fragmentar la integridad de aspectos más metropolitanos; la interdependencia necesaria que existe en los problemas y las soluciones micro y macro, así como la descentralización como factor que promueve las capacidades de autonomía local bajo una perspectiva regional, hacen posible generar una metrópoli más diversa e integrada para su uso y crecimiento.⁶

4. Organización y decisión administrativa en las grandes ciudades

La organización administrativa se considera como un cuarto factor de la producción social -los otros tres son trabajo, capital y tierra-, debido a que implica un conjunto de procedimientos sistemáticos para regular y dirigir la vida colectiva. En este sentido resulta relevante plantear algunas reflexiones en

torno a ella como principio fundamental en el gobierno de las grandes ciudades.

Ante la complejidad urbana de fin de milenio se requiere reformular algunas prácticas administrativas, empezando por la propia organización de los aparatos administrativos -como se dejó ver más arriba- hacia una mejor coordinación racional de las actividades que realizan las diferentes esferas de acción pública con la finalidad de llevar a cabo un uso más efectivo de los recursos materiales y humanos de una ciudad.⁷

La organización administrativa de las ciudades debe entonces tomar en cuenta dos aspectos: por un lado, la necesidad de racionalizar su funcionamiento y, por el otro, democratizar sus espacios para la toma de decisiones; la propia problemática de las grandes urbes hace necesaria también toma de decisiones más rápida y expedita conservando su espíritu abierto y democrá-

⁵ Calthorpe, Peter (1993). *The next american metropolis; ecology, community and the american dream*. Nueva York, EUA, Princeton Architectural Pres.

⁶ *Ibid.*

⁷ Schlemenson, Aldo (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires, Arg. Paidós

tico. Esto requiere un mecanismo de ingeniería institucional que haga posible conciliar dos tendencias aparentemente opuestas.

La opción está en la organización de la acción administrativa, de tal suerte que establezca los canales de participación ciudadana y funcionen de una manera óptima haciendo posible un flujo hacia los mandos de decisión, con el fin de que estos últimos tengan siempre la oportunidad de orientar su acción de la mejor manera.

Es claro que más allá de los principios generales aquí expuestos, no es posible plantear de manera más específica la forma que debe adquirir una nueva organización administrativa, porque depende fundamentalmente de las condiciones y el entorno particular del espacio urbano, de la acción administrativa que esté encargada de él, así como de los diferentes actores sociales in-

volucrados en su desarrollo.

5. Conclusiones

Hace apenas unos años, no más de cincuenta, la reflexión en torno del desarrollo social era pensada en términos que requerían un menor grado de análisis y de complejidad en las decisiones. La realidad era otra. Las ciudades eran apenas polos de desarrollo nacional y en algunas ocasiones marginales con respecto al campo. Después de la segunda guerra mundial el escenario cambió. El caso de México no es una excepción, hace apenas algunos años era un país con una población eminentemente rural; hoy en día 27 millones de personas viven en zonas rurales, mientras que 65 millones radican en áreas urbanas.

La tendencia que marca una constante urbanización de la población mundial lleva a pensar en las aplicaciones que ello traerá

en la organización política, administrativa y social del futuro. Por su parte, es innegable que los sistemas metropolitanos se convertirán, entonces, en centros de desarrollo económico; en ejes para el crecimiento social, político y económico; en las metrópolis y las grandes ciudades se concentrarán los adelantos culturales, educativos y tecnológicos.

La sociedad del futuro se encontrará concentrada en las ciudades; sus problemas serán muchos y solo una nueva participación social, combinada con una imaginativa iniciativa gubernamental y administrativa hará posible establecer las condiciones de una convivencia más justa para todos. La supervivencia de nuestros centros urbanos y el desarrollo sustentable de nuestras ciudades, dependerá fundamentalmente del adecuado diseño de los sistemas políticos y administrativos que le den sustento.

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ALCANCES Y RETOS

María del Carmen Pardo*

A partir de los años ochenta, los procesos identificados como reforma del Estado han sido puestos en marcha en la mayor parte de los países para hacer frente a crisis económicas que han variado de magnitud e intensidad, dependiendo del país de que se trate y sobre todo de su nivel de desarrollo. Las decisiones relacionadas con la idea de adecuar los aparatos administrativos a los cambios de orden más general, se han caracterizado como esfuerzos de modernización¹ administrativa.

* Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana, con estudios de Doctorado en la Universidad de París II; autora del libro *La modernización administrativa en México 1940-1990* y de numerosos artículos y ensayos publicados en revistas especializadas de México e internacionales; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; actualmente es Directora de la Revista Foro Internacional y Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹ El término modernización se utiliza en este trabajo como una convención conceptualizadora bajo la que se acogen todo ese conjunto de fenómenos de

Tanto la llamada reforma del Estado como la de los aparatos administrativos no pueden ser propósitos en sí mismos, sino que se justifican mientras sirvan para lograr un desarrollo armónico de las sociedades. Esto es sobre todo válido para países en los que la institucionalidad presenta debilidades en muchos órdenes, entre otras cosas porque no existe o no se ha renovado un contrato social y un pacto político que fortalezcan la gobernabilidad.²

Es importante, entonces, estar conscientes de que se ha operado un cambio trascendental, que implica fundamentalmente superar esquemas populistas y avanzar hacia la consolidación de esquemas democráticos. Dentro de este cambio es necesario dete-

adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y cómo ha de materializarse ésta. Manuel Villoria, "Modernización, administración y gobierno posburocrático", *La nueva administración pública*. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Madrid, Alianza-Universidad Textos, 1997, p. 77.

² Joan Prats I Catalá, "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", *Revista del CLAD*, No.11, junio 1999, p. 9.

nernos para observar cómo ha afectado a la administración pública. La causa o causas de esta transformación han resultado en que la tradicional referencia de un Estado social, democrático y de derecho, fruto de un relativo aunque eficaz consenso entre las fuerzas políticas y los grupos de poder en la sociedad, sufre importantes redefiniciones respecto a componentes tales como los sistemas electorales y de partidos, la necesidad de lograr una efectiva división de poderes, incrementar la información y la transparencia en la toma de decisiones y la profundización de la descentralización político-administrativa.

Respecto a la administración pública es necesario replantear su papel y suprimir sus prácticas clientelares y patrimoniales, erradicar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad y someter a la responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.³

A partir de los años ochenta el modelo de desarrollo entró en franca crisis

³ *Ibid*, pp.9-10.



cuyos resultados más visibles los constituyeron problemas derivados de la abultada deuda externa, procesos inflacionarios de difícil control, pero sobre todo el fracaso de los programas de ajuste que en buena medida han estado impuestos por los organismos financieros internacionales. En un escenario tan complejo, el Estado interventor Latinoamericano no fue capaz de seguir dando respuesta; los

recursos financieros escasaron de manera dramática. En suma, se hizo patente una acusada debilidad institucional incapaz de responder a la necesidad de canalizar demandas ciudadanas para transformarlas en políticas públicas legitimadas.⁴

La crisis de los años ochenta significa la necesidad de operar un verdadero cambio y esto conduce a

⁴ Tomado de M. Villoria, *op. cit.*, p. 81.

la búsqueda de nuevos paradigmas. Quedan superados esquemas explicativos que justificaron, en su momento, el desarrollo del Estado central y de los gobiernos omnipresentes. Los programas de ajuste incluyeron recuperar la idea de un Estado liberal, lo que en el fondo estaba planteando es la idea de un Estado de bajo perfil. Las reglas deberían ser las que prioritariamente fijara el mercado. Sin embargo, la realidad se

ha impuesto con más fuerza que los esquemas teóricos para explicarla, lo que ha vuelto inviable la minimización del Estado. El reto es darle contenido a un Estado necesario, inteligente y eficaz.⁵

Los procesos modernizadores, transformadores, adquieren entonces, particular relevancia en tiempos como los actuales, en los que se está en presencia de un momento de cambio político sin precedente. Cambio entendido como de evolución social en el que se presentan fenómenos de alternancia. El propósito de este trabajo es destacar cuáles serían los rasgos distintivos de la propuesta de una administración pública que actuaría en un escenario político en el que la construcción de políticas y la conducción de programas pasaría de manos de un partido a manos de otro de signo distinto o el partido en el poder logra mantenerlo en un escenario de abierta competencia democrática.

Asimismo, analizar las propuestas para moderni-

zar las administraciones públicas de los niveles estatales y municipales, en el entendido de que la alternancia es un fenómeno concreto. Asimismo este análisis se hace planteando algunas de las paradojas que pueden presentarse bajo un esquema de alternancia democrática, impulsando reformas en los aparatos administrativos.⁶

La llegada de un partido político de signo político distinto o el sostenimiento del gobierno por parte del partido en el poder en circunstancias competitivas debe significar la oportunidad para poner en marcha nuevas maneras de quehacer político y administrativo. Es obvio que el triunfo electoral está relacionado con la voluntad de cambio que quiere y necesita la sociedad y este cambio debe verse materializado en acciones novedosas de política y de políticas.

Cuáles serían -entonces- los supuestos del nuevo papel del Estado y de la administración pública

bajo los que se construyen nuevas correlaciones entre el sistema institucional, el rendimiento económico, la participación política y la equidad social. Cuáles serían los retos a los que se enfrenta la administración pública para operar en un escenario en el que lo fundamental es la búsqueda de un equilibrio que proporcione resultados socialmente equitativos entre el papel del Estado y el mercado.

En primer término, existe el supuesto de que el éxito de las reformas a los aparatos administrativos se garantiza en la medida en la que se hace participe a los involucrados en dichos cambios. Este supuesto no necesariamente se cumple, "históricamente las reformas más efectivas han provenido de la administración misma", de la alta administración, añadiría.⁷ Es difícil lograr el consentimiento de los grupos afectados por los cambios y las resistencias muchas veces se localizan en grupos dentro de la propia burocracia que ven amena-

⁵ J. Prats I Catalá, *op. cit.*, p. 14.

⁶ Vincent Wright. "Las paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental", *Foro Internacional* (en prensa).

⁷ *Ibid.*, s/p.

zados sus privilegios, además de sentirlos ajenos y hasta impuestos.

La administración pública en los estados y municipios para modernizarse debe iniciar procesos acompasados con dos tendencias que pueden resultar encontradas pero que de manera paradójica presionan en una misma dirección: fortalecer esquemas democráticos. Por un lado, inscribirse en la llamada globalización para tener las ventajas de los intercambios internacionales, que al parecer son irreversibles. Pero por el otro, la inminente necesidad de poner en valor "lo local", a efecto de responder a la característica esencial de lo que es una administración directa, esto es, la que está cerca y conoce directamente los problemas de la ciudadanía.

Globalización estaría significando, en alguna medida pérdida de soberanía; internacionalización, sin embargo, quiere decir con ciertas reservas, llegar a compartir experiencias en temas como el que nos ocupa: las estrategias de modernización puestas en

marcha en otros países. "Esta internacionalización de estrategias macro-económicas y nuevos patrones de gobierno y filosofías sobre la gobernabilidad puede influenciar desde políticas de ajuste estructural y préstamos de organismos internacionales, hasta micro-estrategias para la administración urbana. Esta "convergencia" internacional de lo que se considera buenas prácticas institucionales, requieren cuidadosas consideraciones y adaptaciones en lugar de adopciones acríticas en gran escala".⁸

En la administración de los gobiernos estatales, como en los otros sub niveles de gobierno, poner en valor lo local significa imprimir a las acciones y tareas de gobierno mayor y mas clara intencionalidad política; esto es, conocer y hacer valer aquellas responsabilidades que tienen los gobiernos estatales en

relación a los centrales (en nuestro caso al gobierno federal) y a los municipales, con los que comparte problemas y debiera compartir soluciones. Es preciso, entonces, precisar los ámbitos de competencia sin que esto signifique introducir, como sucedía en el pasado, rigidez en el desempeño de los distintos niveles de gobierno.

Profundizar la descentralización político-administrativa es generar condiciones para lograr una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno, una verdadera relación intergubernamental con clara definición de zonas de competencia y de reglas de convivencia. Esto implica en términos de administración moderna además de incluir, de manera reflexiva y en donde convenga, procesos de descentralización de atribuciones y de decisiones, generar espacios de poder con mayor grado de autonomía. Debe existir, por lo tanto, no sólo la convicción de compartir la esfera decisoria, sino una conciencia clara de que se comparte también la responsabili-

⁸ Peter M. Ward. "Managing the local while engaging with the global: administration and modernization in contemporary latin america metropoli", paper prepared for the international seminar, *Estrategias de Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis*, DDF-CIDE, Ciudad de México, 25-26 septiembre de 1997. pp. 1-2.

dad. Estos esquemas distintos de relación exigen de manera paralela revisión de la regulación que existe y de los marcos jurídicos que norman la administración de los estados y municipios. No es conveniente entrar a esta revisión si no se tiene una definición clara de la magnitud del compromiso y de las formas a través de las cuales se puede cumplir. El reto que plantea la descentralización es el de que, efectivamente a nivel local, se asumen mayores responsabilidades sin que necesariamente se cuente ni con más recursos ni con capacidades técnicas desarrolladas y útiles para el nivel local.

Bajo los nuevos paradigmas de administración moderna, al Estado le compete un papel regulador muy afinado. Esto significa tener la capacidad de garantizar y asignar más eficientemente derechos y obligaciones. Los esfuerzos hechos en el pasado bajo la propuesta modernizadora de la administración pública han resultado muy formales, dejando de lado la inclusión de cambios en el

quehacer sustantivo. Al entenderse sólo como cambios formales a nivel de la administración se ha caído en extremos. En unos casos, se plantea la necesidad de llevar a cabo intensos procesos de desregulación para superar esquemas normativos cerrados y sobrecargados de reglamentaciones, en muchos casos, ya obsoletas. En otros, se están dando esfuerzos de regulación al argumentarse vacíos normativos que entorpecen la adecuada actuación de la administración. Un Estado regulador significa más: potenciar el espacio de lo público, lo que incluye la clara definición de nuevas relaciones y de naturaleza distinta con otros sectores de la sociedad, como pueden ser los privados,⁹ o con el llamado tercer sector, esto es, el integrado por organizaciones voluntarias u organismos no gubernamentales, las cada vez más visibles ONG's.

El papel regulador del Estado no debe confundir-

⁹ OCDE, *Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE*. Traducción hecha por la Dirección General de Modernización del DDF, México, 1997, p. 7.

se con cambios procedimentales como pueden ser la tramitación de asuntos y la simplificación. Estas decisiones sin duda contribuyen a hacer más fluida la relación entre la administración y la ciudadanía, y, sobre todo, se convierten en un preciado recurso para erradicar prácticas de corrupción. Introducir cambios procedimentales puede tener un impacto positivo sin que éstos requieran de tiempos largos de maduración y consuman una buena cantidad de recursos.

Para contar con esquemas de relación intergubernamental en los que las reglas estén interiorizadas y sean resultado de decisiones consensuadas, también hay que acompañarlos con nuevas fórmulas de coordinación. Es probable que los mecanismos hasta hoy existentes respondieran a realidades que han sido superadas (los Cuc's, los Coplades, etc.), lo mismo se podría decir respecto a los que deben existir para hacer más fluida la relación horizontal entre dependencias del mismo rango jerárquico. Se pue-

den perfeccionar los que ayudan a la relación vertical, pero se descuida los que favorecen la horizontal. Si esta no resulta fácil, muy probablemente se esté entorpeciendo también la intergubernamental. La administración moderna, en muchos casos, está exigiendo zonas de competencia compartida, sin que esta práctica signifique imposición o subordinación.

Por lo que corresponde a la relación de la administración con la ciudadanía, es necesario pensar en un gobierno cercano que facilite la respuesta a la demanda, que es intensa tanto en cantidad como en calidad. Una de las reiteradas fórmulas para facilitar no sólo la participación de la sociedad sino su involucramiento, es la figura de consejos que funcionen como órganos de consulta pero en los que se pueden -incluso- diseñar soluciones. Para que esta participación resulte cualitativamente relevante deben introducirse mejores canales para que fluya, pero también perfeccionar los canales de representación. En

Latinoamérica y en particular en México, los consejos o las asambleas siguen teniendo un carácter deliberativo y consultivo, lo que hace que la autoridad siga localizada en los responsables de la conducción de los gobiernos.

Respecto al tema de la privatización que ha operado a nivel de los gobiernos estatales y municipales fundamentalmente en lo que concierne a algunos servicios públicos básicamente urbanos, es necesario reflexionar en términos de los beneficios que se acarrearían con decisiones de esa naturaleza, pero también que pueden ir correspondiendo a distintas intensidades y momentos. Puede darse desde una privatización "intensa", pasando por la introducción de mecanismos de coparticipación pública y privada, hasta la concesión y administración temporal de algunas áreas o sectores de la administración.

Existen también ejemplos en los que se han puesto en marcha procesos de consolidación impositiva que arroja resultados positivos. Lo que es impor-

tante destacar es que no cabe el traslado mecánico de procesos que pudieron haber resultado exitosos en la administración de los sectores privados. El reto que enfrentan y enfrentarán los gobiernos locales es que se mueven en un escenario de atribuciones "ampliadas", entre otras razones por la transferencia de atribuciones que ha hecho el gobierno federal al estatal, por ejemplo en salud o los servicios de educación básica, contando con recursos escasos. De ahí que el reto sea administrar y gestionar en un ambiente austero, con nuevas ideas.

Uno de los aspectos que resaltan en la revisión de las experiencias modernizadoras en otros países, es la importancia concedida a las innovaciones tecnológicas. En este punto, otra vez, habría que reflexionar sobre la incorporación de tecnologías para gestionar de manera más eficaz. Pero quizá el aspecto a destacar es que estos apoyos significan de manera fundamental poder contar con sistemas de información que permitan una mejor y más

oportuna toma de decisiones.

En un momento de transición política, es pertinente considerar que las estrategias de modernización administrativa para los gobiernos locales deben incluir redefiniciones de la misión de gobierno, que puede implicar que sea uno más emprendedor y considere el factor de la competencia en los términos exigidos por los intercambios internacionales.

Pero es necesario que la redefinición de su misión contemple reconvertir la administración para hacerla más eficiente. Esto debe traducirse en nuevas formas de gestión de los recursos financieros, para lograr hacer más con menos, hacer mejor con menos y si se desarrollaran, por ejemplo, mejores sistemas de recaudación fiscal, hacer incluso más y mejor con más. Una condición que puede caber en la modernización de algunas áreas o sectores de la administración es la especialización que requieren materias como el propio manejo de recursos fiscales o el desarrollo urbano. Otro

criterio es el de la flexibilidad que parece entrar en contradicción con las formas tradicionales de operación administrativa caracterizadas por los de la jerarquía y la centralización.¹⁰

En otros países, los Estados Unidos, por ejemplo, existen iniciativas tanto a nivel de las universidades como de algunas fundaciones para apoyar lo que se ha identificado como "prácticas exitosas" (best practices) a efecto de tener un inventario de ellas y lograr que la actuación de la administración vaya paulatinamente mejorando. También las fundaciones han apoyado trabajo de investigación que apunta en la misma dirección. De hecho en los últimos años se ha extendido la noción de "reinventar el gobierno", que ha sido incluso puesta en práctica en algunos estados. "Esta noción ha sido puesta en práctica en el nivel federal y estatal y los tomadores de decisiones han intentado repensar la misión del gobierno para mejorar, de

manera deliberada, la calidad de los servicios públicos".¹¹

La reconversión de estructuras y procesos administrativos también debe acompañarse del de la cultura organizacional. Es importante introducir estándares para medir el rendimiento y con esto facilitar, por una parte la tarea de planeación y el establecimiento de metas. Queda claro que la administración de los gobiernos ha adolecido, en muchos casos, de la previsión y planeación para el mediano y largo plazo. Parece que su administración ha sido fundamentalmente de coyuntura y para el corto plazo. Se ha planteado, de igual manera, la necesidad de trabajar más sobre resultados, lo que implica situar en una perspectiva de mayor relatividad a esos ejercicios de planeación hechos en el pasado, en los que se privilegiaba el trabajo sobre metas que resultaban sumamente agregadas. Esta agregación favoreció zonas grises en

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ Betty Jane Narver. "Innovation and reform in North America Cities", *Seminario Internacional. Estrategias...*, p. 5.

las que la responsabilidad no quedaba claramente establecida, lo que de manera obvia dificultó el establecimiento de estándares para medir el rendimiento. Pero por otra parte, introducir mecanismos que transparenten las decisiones y permitan una oportuna rendición de cuentas.

Para que la modernización administrativa con todas sus bondades no sea considerada como un fin en si misma, tal como quedó apuntado párrafos arriba, debe servir fundamentalmente para darle mayor viabilidad a la tarea de gobierno, lo cual implica que vuelvan a las administraciones no sólo eficientes sino que sirvan para los propósitos de equidad y justicia. La administración no puede ser instrumento de racionalidad vacía de sentido social.

Por ello, es que el recurso humano se vuelve la pieza mas preciada en cualquier propósito modernizador y de cambio. La manera en la que se puede tener una idea del enorme reto que enfrentan las administraciones, tanto la

central como las locales es estableciendo un contraste entre los desafíos que recaen sobre ellas, las expectativas y las exigencias de los ciudadanos y la capacidad de gestión para dar respuestas.¹²

Las reformas y cambios en los aparatos administrativos deben incluir como tarea prioritaria la consideración de la ciudadanía, de los usuarios de los servicios públicos. Esto quiere decir que al ciudadano no debe entenderse como administrado ni tampoco como cliente. La referencia en el primer caso esconde un tono paternalista y en el segundo, mercantilista. Debe, entonces, eliminarse la visión del poder administrativo. La confianza, el respeto y el entendimiento que deben mediar esa relación sólo pueden originarse en la honestidad, la buena fe y la competencia. Y en algo que parece completamente ajeno a nuestra cultura político-administrativa: el reconocimiento del error por par-

te de quien detenta el poder.

Pero de igual forma, es necesario considerar de manera distinta a las personas responsables de la prestación de los servicios y de la atención ciudadana. La falta de una administración permanente –sobre todo la de una alta administración– puede ser justificada para el caso de México con la ayuda de los mas variados argumentos, entre los que han destacado la llamada autonomía sexenal, la exigencia de una fidelidad personal y varios preceptos constitucionales que conceden al jefe del ejecutivo la facultad de nombrar una buena parte de los responsables de los cargos públicos. Dentro de las estrategias de modernización administrativa aparece, como prioritaria, la incorporación de mecanismos que ayuden a contar con un cuerpo de funcionarios profesionalizados; esto es, que existan y se hagan transparentes los procedimientos de ingreso, permanencia, promoción y despido; que premien la idoneidad del perfil profe-

¹² Andrés Borthagaray. "Estrategias de modernización administrativa en la ciudad de Buenos Aires", *ibid*, s/p.

sional con la del puesto, que al mérito se le coloque por encima de otras consideraciones y se garanticen condiciones de trabajo dignas y estables.

Conclusiones

El cambio político está relacionado con fenómenos de alternancia que ayudan a profundizar la vida democrática. Este cambio debe implicar la oportunidad de poner a prueba nuevas formas de encarar la tarea de gobierno y la gestión pública.

La "nueva administración" proceso en curso en muchos países plantea dilemas que la experiencia práctica debe ir resolviendo. Primero, generar cambios aceptados por conjuntos amplios de la sociedad. Hacer "convivir" de mejor manera lo global con lo local. Parecerían movimientos encontrados, sin embargo, entendidos como dinámicas de un mismo propósito puede uno convertirse en elemento dinamizador del otro. La ten-

dencia hacia la descentralización de atribuciones y funciones del orden federal al local parecería un proceso irreversible. El dilema es que los órdenes locales de gobierno deben asumir la función y la responsabilidad inherente a ella. Sin embargo, no siempre cuentan con los recursos materiales y con la capacidad técnica necesaria para gestionar más tareas y de mejor manera. Asumir más responsabilidades no necesariamente implica hacerlo mejor. El dilema es que la exigencia social es ya en el sentido de contar con una administración más eficiente y con mejores servicios públicos, dado que existe mayor conciencia de la calidad de ciudadano como contribuyente.

La eficiencia se intenta garantizar por diversos medios, entre otros, la incorporación de prácticas que tuvieron éxito en la administración privada, pero esto no resulta una garantía sino un insumo dentro de un conjunto más

amplio de factores que por momentos parecen atentar contra la pretensión de eficacia.

Esta situación se hace más patente respecto al contenido de equidad que debe seguir teniendo la administración pública. El desafío es que si se mueve bajo esquemas solo rentables y de racionalidad administrativa, muy probablemente esté sacrificando el equilibrio que debe privilegiar entre la respuesta eficaz y la equidad en la cobertura.

No contar con sistemas permanentes para la media y alta administración pública puede justificarse de muchas maneras. Sin embargo, es una omisión que ha repercutido en rendimientos negativos de la administración pública. El desafío es imaginar sistemas que garanticen la aplicación de mecanismos de administración y profesionalización de la función pública, que sirvan para mejorarla y no para enraizar sus vicios.

**SUSTENTO Y
PROPUESTA
DE LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: RETOS Y
POSIBILIDADES**

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

En el debate contemporáneo de las organizaciones e instituciones, no hay duda de que la administración pública ocupa un lugar en la controversia social, pues genera acuerdos y apoyos; pero también inconformidades y disensos.

En este caso, la nueva administración pública no es la excepción, dado que su movimiento intelectual y profesional se gesta en un periodo (los años ochenta) en el cual el papel de los gobiernos se revisa, modifica y acota para dar respuestas más funcionales a la sociedad contemporánea

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de numerosos artículos y ensayos publicados tanto en México como en otros países, así como de varios libros siendo el último *La Actividad Económica del Estado Mexicano*; actualmente es Investigador Nacional y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

nea y sus organizaciones ciudadanas.

La nueva administración pública tiene el mérito de reconocer que una administración gubernamentalizada incurre en déficits públicos, porque queda rotando en su propio eje, es decir, se vislumbra así misma, y no en razón del público ciudadano. Además, es proclive a incurrir en una óptica internalista, es decir, tiende a valorarse en lo fundamental desde su ámbito procedimental.

Para la nueva administración pública, lo importante es que la ciudadanía vuelva a confiar en ella. Por eso, es necesario aceptar y replantear los límites funcionales de una administración pública excesivamente rígida, formalista y propensa a ritualismos. Es necesario que la nueva administración pública sea entendida de acuerdo con su filosofía y tomando en cuenta los nuevos retos del acontecer contemporáneo. Su filosofía postula que la capacidad productiva y distributiva de los bienes y servicios que el gobierno produce, son adquiridos y evaluados por el público

ciudadano. En consecuencia, es fundamental que el desempeño institucional del gobierno y la administración pública se caracterice por la conjugación fina y oportuna de los valores de la calidad y la eficiencia, tomando en cuenta el sentido y trascendencia de la vida democrática. Por tal motivo, la evaluación de la administración pública debe ser por esencia, abierta, pública y continua.

La importancia de lo público

La sociedad contemporánea es un tipo de complejidad que condensa las relaciones grupales y organizacionales para desenvolverse como actores importantes del quehacer público. Son actores que interactúan como sistemas que intercambian recursos, información, iniciativas y propuestas. Por eso, lo público tiene relevancia como espacio de movimientos que articulan objetivos, estrategias, tiempos y modos de acción encaminados a tener presencia significativa en los procesos del poder.



Lo público es un sitio en el que convergen estructuras micro y macro sociales. Las micro son relativas a las personas, a las unidades de producción, las formas de intercambio, el mundo de las preferencias y las elecciones subjetivas. Las macro enlazan con capacidades que se organizan para participar vía instituciones, en distintas fa-

jetas de la vida pública de interés común.

En este caso destacan la privatización y la concesión de aquellos servicios públicos que no se justifican para que sean administrados por los gobiernos; no así, las tareas de seguridad pública, la procuración del bienestar social y la capacidad para que la economía pública sea fuente

de beneficios compartidos. Lo público encauza esfuerzos individuales y colectivos, pues es un espacio en el que interactúan capacidades que deben aprovecharse en favor de la sociedad y el Estado.

Lo público no es coto cerrado sino un sistema de intercambios, aperturas y procesos coadyuvantes para que la vitalidad de lo social, lo político y lo económico tengan oportunidad de comportarse de manera ordenada y creativa. De este modo, la visión contemporánea de lo público es de carácter amplio y plural. No se limita al mundo de las instituciones estatales y gubernamentales, comprende agentes económicos, sociales y políticos, los cuales configuran el empuje de la sociedad y la riqueza misma del Estado.

Sin referencia a lo público, el Estado se contempla así mismo. Corre el riesgo de intrincar sus movimientos y toma distancia de la sociedad, comprometiendo de ese modo su seguridad y bienestar. En cambio, con referencia a lo público, el Estado no es una carga

negativa para la sociedad, dado que su desempeño es mediado por balances y contrabalances, es decir, por el comportamiento de las instituciones. La visión del Estado¹ como institución destaca su naturaleza pública, misma que le permite identificarse como un poder sujeto a reglas, atribuciones, restricciones y controles.

Lo público del Estado² no deriva de su condición

¹ "No debe perderse de vista, sin embargo, que el Estado debe desempeñar en los actuales escenarios un nuevo papel en la promoción del desarrollo. Se requiere de un Estado con un perfil activo de promoción de la actividad económica que no se confunda con los viejos criterios de subsidios y transferencias improductivas de gasto público; de alianzas estratégicas y no de enfrentamiento con el sector privado en áreas que requieren de una adecuada participación fomentando actividades a nivel microeconómico". René Villarreal, "El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997, Núm. 8, p. 205.

² "Si se admite que la posibilidad de que la sociedad se autogubierne requiere de un Estado democrático, entonces se revela como objetivo privilegiado la propia publicación del Estado y, en particular, de los mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se formulan formalmente las políticas públicas". Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y

misma; debe construirse a través de arreglos, compromisos, definición de reglas y sistemas que acrediten el comportamiento de la democracia procedimental. El carácter procedimental de la democracia, es fruto de la interacción de los protagonistas del poder; en este caso, los ciudadanos. Cuando los ciudadanos participan en la discusión de los asuntos comunes, manifiestan distintas cosmovisiones que deben respetarse con base en el pluralismo político e ideológico.

Tener un sitio en la pluralidad implica que la democracia permite la inclusión de los ciudadanos en la organización y el ejercicio del poder. También corrobora la existencia de fórmulas de participación y representación que permiten el vigor de lo público, al canalizar opciones, preferencias, proyectos y acciones grupales.

La importancia de que la vida pública sea activa, propositiva y emprendedora es propia de la democracia moderna. Esta se

nutre de valores sintetizados en instituciones como: las libertades civiles y públicas; la constitucionalidad del poder; la división y colaboración de poderes; la rendición de cuentas; la administración, procuración e impartición de justicia y el diseño e implementación de las políticas de bienestar social.

La vida pública no es un arquetipo ideal, sino realidad concreta. Esto significa que es un mundo de relaciones, formas de cooperación, compromisos reconocidos, decisiones adoptadas, beneficios logrados y costos compartidos. Es a la vez, un espacio en el cual coexisten tipos de negociación, el abordaje diferenciado de problemas y la selección de opciones para la atención de las carencias y demandas sociales.

La vida pública es un espacio amplio de actores sociales y políticos que nutren el sentido de la democracia moderna, reconociendo a la diversidad, la pluralidad y el debate como atributos inherentes a la forma de vida republicana. Sin duda, en la sociedad contemporánea la vida

Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 71.

pública es intensa y compleja, debido a los actores que inciden de manera importante en la conquistas, dirección y objetivos del poder.

En efecto, la opinión pública, los partidos políticos, los congresos, los sindicatos, los colegios, las asociaciones, las iglesias; en suma, los grupos de interés, despliegan acciones con el por objeto de participar en la estructuración de las decisiones públicas. Sus tácticas son diversas y denotan que la complejidad de lo social y lo político, es fruto de intereses en competencia, proyectos distintos y visiones plurales.

La complejidad de la sociedad contemporánea es una constante sin punto de reposo, se alimenta del comportamiento diferenciado de las organizaciones civiles y públicas. En esta lógica, el espacio de lo público se integra por actores con intereses coincidentes y divergentes. Unos y otros son consubstanciales a la democracia y en todo caso, lo importante es que tengan canales de institucionalidad para que a través

de reglas de civilidad, se les formulen respuestas específicas. Lo público no es un sitio de obviedades ni de simplicidades. Es sitio complejo porque en él Estado y sociedad tienen nuevas relaciones que dan cuenta de la emergencia, la apertura y el dinamismo de los grupos ciudadanos.

En términos contemporáneos, lo público da importancia a cuestiones relacionadas con puntos vitales de la sociedad y la vida ciudadana. En efecto, lo relativo a la ciudadanía da cuenta de que el público organizado reclama un lugar más activo en los puntos de decisión. Ciudadanizar el poder es una demanda extendida a lo largo y ancho de la sociedad. No más gobiernos alejados de los ciudadanos; no más burocratismo; no más dilatación administrativa, son asuntos que forman parte del debate público.

De este modo, la ciudadanía es la respuesta a estructuras cerradas y autoritarias. Es opción para evitar que el poder incurra en excesos perniciosos a la sociedad. Es senda para

que la democracia sea un sistema de vida más productivo, fructífero y creativo. La ciudadanía se refiere a un modo de vida en el cual se reconocen los derechos que tiene el público de la sociedad para participar con responsabilidad en la atención de los problemas comunes. Significa la devolución de derechos ciudadanos que fueron limitados, expropiados o suplantados debido al exceso de prácticas estatales y burocráticas. Alude a que el espacio público pertenece a los ciudadanos y a sus organizaciones.

Por tanto, ciudadanizar significa que el poder tiene organización, estructura y cobertura democrática. La ciudadanía es el correlative de un espacio público dinámico, contestatario y abierto. De este modo, un elemento ineluctable a la ciudadanía es, sin duda, el pluralismo. Por el pluralismo, la sociedad tiene la oportunidad de nutrirse con una diversidad de opciones y proyectos. Significa que hay cabida para posiciones, creencias y definiciones que, institucionalizadas en

formas de organización, permiten el ejercicio de las libertades públicas más activo. Por el pluralismo, la sociedad denota capacidad para la convivencia de los opuestos. También que la vida política es un conjunto de valores que estimulan la competencia entre individuos, grupos y organizaciones.

En el pluralismo, la competencia se traduce en la existencia de mercados políticos. En éstos hay actores que tienen como objetivo llegar al poder y con base en la lógica de la competencia, emprender acciones orientadas a ganar sitios en los procesos de decisión. Por eso, la ciudadanización y el pluralismo son el binomio que da rostro a la sociedad de ciudadanos, la cual tiene capacidad para definir y aplicar reglas públicas que son objeto de deliberación y aprobación. Una sociedad ciudadanizada da paso a un ejercicio prudente y ordenado del poder. Una sociedad plural es ejemplo de que las decisiones públicas deben consensuarse y que los gobiernos no son torres de marfil ni estruc-

turas ominiscentes para decidir a espaldas de los ciudadanos lo que se puede y debe hacer. Así pues, ciudadanía y pluralismo son elementos centrales en la visión contemporánea del espacio público.

En los últimos 20 años, el espacio público es foco de más atención y debate. La crisis de los gobiernos expansionistas y el despertar³ de los ciudadanos son realidades encontradas. Son realidades que tienen como saldo el imperativo de ser revisadas para configurar la nueva relación gobierno-ciudadanos. Hay conciencia de que el expansionismo gubernamental es una de las causas de los males públicos que amenazaban con fracturar la gobernabilidad democrática.

³ "Encontramos así en la prestación de los servicios públicos organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas (voluntariado, filantropía), laicas o religiosas, que operan con fondos propios o con fondos estatales o mixtos; que pueden ser locales, nacionales o internacionales; entera o parcialmente reguladas por el gobierno; autónomas o semiautónomas en su proceso administrativo". Luis F. Aguilar Villanueva, "Ensayos sobre la nueva administración pública", en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 91, 1996, p. 24.

Algunos de esos males públicos son los gastos onerosos del gobierno y el declive en su capacidad para asegurar el crecimiento, la justicia y el bienestar; además, dan cuenta de que la aptitud de los gobiernos para coordinar la sociedad tiene límites, es decir, realidades que no pueden soslayarse. Un caso de esta situación, es la incapacidad de formular promesas sociales sino se ubican en el terreno de la viabilidad y la factibilidad. De igual modo, para una opción u otra, es necesario que los recursos fiscales sean conseguidos de manera productiva y ordinaria; no de forma injusta y comprometedora.

En el despertar del espacio público no hay cabida para emprender aventuras burocráticas y administrativas, dado que hay vigilancia y demandas por parte de los ciudadanos para que los gobiernos rindan cuentas públicas. Hoy día, el espacio público es factible situarlo de acuerdo con los elementos siguientes: 1) mayor intensidad y densidad ciudadana; 2) intensificación de los

procesos de publicitación; 3) definición más clara de lo que realizan la sociedad y el gobierno; 4) protección y certidumbre para los derechos de propiedad; 5) importancia de las políticas públicas⁴ en cuanto método de gobierno; 6) institucionalización progresiva de los mercados económicos y políticos; 7) nuevas formas de comunicación entre la vida privada y la vida pública; 8) redistribución incremental del poder democrático; 9) impulso a las reformas institucionales y 10) estímulos para alentar la corresponsabilidad ciudadanos-gobierno en la

⁴ "Toda política pública entraña un mecanismo de asignación de recursos y oportunidades, más allá de la lógica mercantil, entre diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. En consecuencia, las políticas implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas... Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones y referentes normativos a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello tiene lugar en un marco de interacciones concretas entre actores políticos. Sus estrategias y habilidades de negociación serán también variables para tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisonal". Joan Subirats y Ricard Gomá, "Políticas Públicas en España (1976): la economía política de la democratización", en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, Vol. VI, Núm. 2, p. 392.

atención de los asuntos públicos.

La trascendencia de la administración pública contemporánea

Con base en la cosmovisión de lo público, la administración pública contemporánea vive procesos de cambio que apuntan por la senda de revalorar su contenido. Ubicarla en el marco de condiciones que la sitúan en la democratización del poder, implica relacionarlas con factores importantes de la vida económica y social.

Lo público de la administración pública es una condición de vida importante de considerar, pues de otro modo, no es factible destacar su ascendencia en cuanto gobierno de la comunidad. Para la administración pública es fundamental puntualizar su esencia, dado que su razón de ser es producto de la vida social, la cual se rige por valores, principios e instituciones.

De acuerdo con lo público, la administración pública se configura como una institución relevante para la sociedad. Sus tareas

son vitales para asegurar condiciones favorables de vida, así como definir opciones de desarrollo en favor de la comunidad política. Sin la administración pública no es posible que la comunidad política asegure su grado de cohesión con base en la eficiencia y oportunidad con que se satisfacen los elementos constitutivos de la vida colectiva.

Esta es fruto de la agregación de voluntades que superan el goce de los intereses y deseos privados, es decir, la vida colectiva es de gran trascendencia, dado que a través de ella, las reglas públicas pueden contribuir a estimular lo mejor de las capacidades individuales. En esta tarea, la administración pública juega un papel crucial, pues su aptitud institucional se canaliza a la creación de los elementos constitutivos de la vida y al mismo tiempo procurar que el espacio de lo público sea fuente de bienestar y prosperidad compartidos.

Hoy día, la administración pública se desarrolla en medio de grandes retos que le exigen sapiencia y

capacidad de respuesta. En efecto, la globalidad, la incertidumbre, la competitividad y la ciudadanía son retos que permean su esencia en cuanto institución común a los seres humanos. Son retos que exigen capacidad de respuesta, a fin de ser institucionalizados con alternativas de acción.

En este sentido, la globalidad implica la transformación espacial y temporal de los sistemas de vida, ya que el uso de las tecnologías de punta intensifica la velocidad de los procesos, disminuye las lejanías físicas y comunica la geografía con alcance planetario, modificando las pautas del comportamiento individual y colectivo. En relación a la incertidumbre, es una constante que en la actualidad exige discernimiento y pericia para la mejor gobernación de la vida pública, ya que no hay certeza de que los acontecimientos sigan rutas determinadas. Respecto a la competitividad, se trata de un valor que aumenta las exigencias para conjugar eficiencia, calidad, oportunidad y satisfacción

en la producción de los bienes y servicios públicos. Finalmente, la ciudadanía es reclamo del público para que la conducción de los gobiernos no sea lineal ni vertical, sino participativa, horizontal y corresponsable.

Estos factores dan cuenta de que la administración pública contemporánea se desenvuelve en contextos con una dinámica significativa, la cual permea su contenido social y público. De este modo, lo público de la administración pública es producto de condiciones de vida. Responde a la importancia institucional que tiene y se inserta en el cúmulo de transformaciones que modifican los sistemas de convivencia, intercambio, cooperación y negociación.

Lo público de la administración pública es fruto de los valores democráticos, los cuales permiten la convivencia republicana de los ciudadanos y las instituciones. Como institución, la administración pública tiene como cobertura la vida republicana. Sus atribuciones se cumplen atendiendo la república, cui-

dando los intereses del público y formulando respuestas a lo diverso y plural.

En consecuencia, la administración pública es la institución más activa de la vida pública, por ser la vida misma de la sociedad. Alienta el comportamiento de la sociedad y es la actividad común que posibilita una vida civilizada, democrática, emprendedora y equitativa. Referida al ámbito de lo público, invoca y cumple valores. Invoca los valores relativos al interés público. Cumple con las tareas orientadas al logro del bienestar social. Cuando invoca y cumple, se manifiesta con su carácter republicano⁵ y su ascendencia liberal.

⁵ "Para la buena gobernación y administración de la comunidad política se requiere no sólo una sólida conciencia jurídica, un convencimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo. Se exige sobre todo cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes, las razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por qué una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, por qué una organización pública se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos". Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio intro-

Lo público de la administración pública⁶ deviene de su raigambre republicana, su contenido social, los valores democráticos y la preservación de los valores comunitarios. La identidad de la administración pública en cuanto institución social es original, al inscribirse en lo que es la sociedad y cuál el papel que le corresponde al gobierno.

Como ninguna otra institución, la administración pública es objeto de la atención ciudadana. Lo anterior, porque es reconocida como uno de los pila-

res de la vida pública y por qué su importancia social no está a discusión, ni es motivo de duda alguna. Lo que realiza o deja de realizar la administración pública tiene incidencia en términos de costos y ventajas. En la visión del gobierno, cuando la administración pública decide obrar o no, manifiesta una postura que se traduce en un tipo de acción con repercusión en la vida de la comunidad política. Por tanto, su importancia es fundamental para dar rumbo y coordinación a la sociedad, la cual se organiza en grupos y organizaciones.

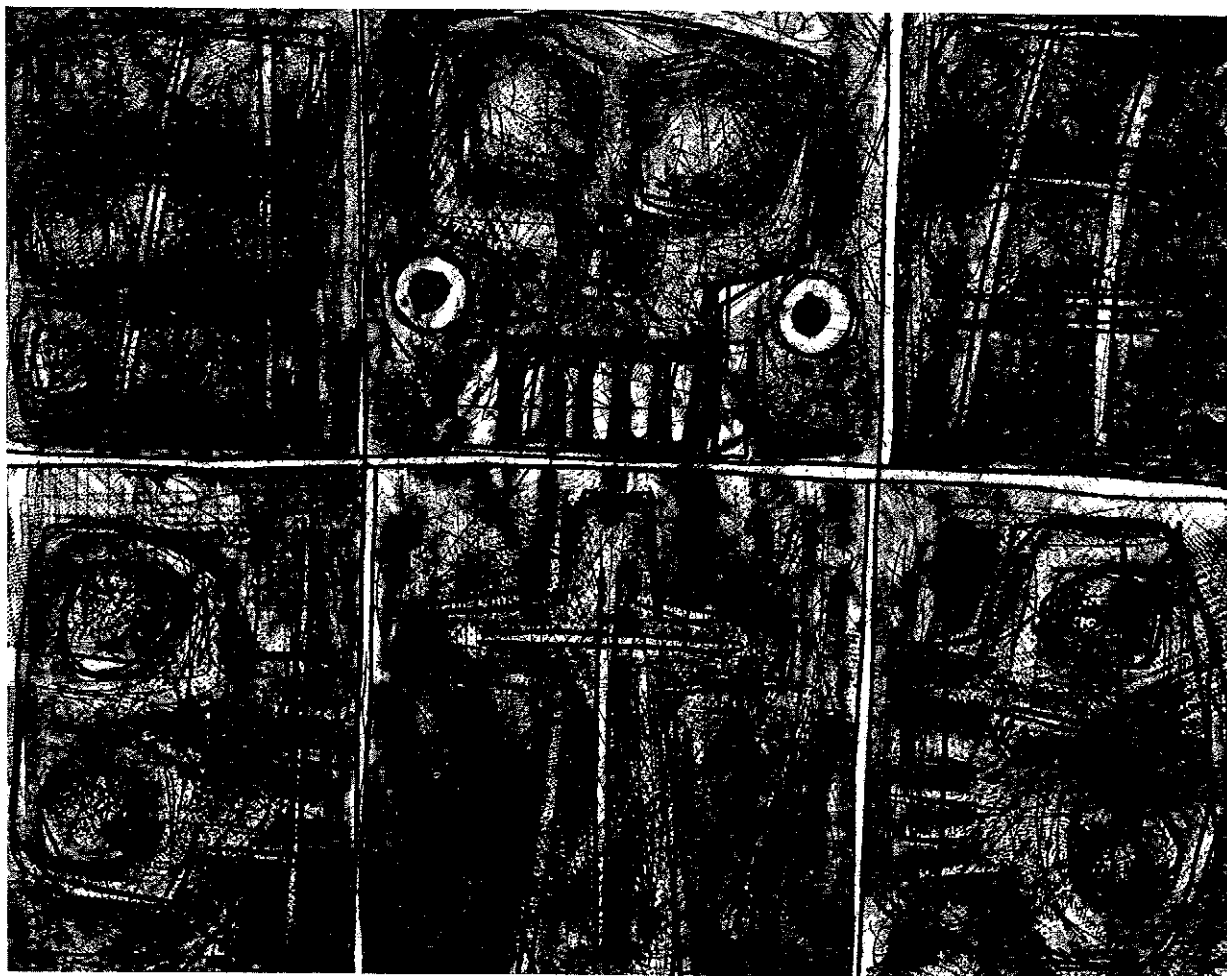
La sociedad contemporánea necesita de la administración pública y por eso se cuestiona no la importancia que tiene para la misma, sino la eficacia de los modos y formas (gestión pública) que dan vida a sus capacidades o insuficiencias. Sin el contenido público y republicano de la administración pública, la sociedad resiente los efectos de un poder que se ejerce sin referentes institucionales.

A diferencia del poder obcecado, el poder de la administración de acuerdo con los valores de la sociedad moderna debe ser persuasivo, benévolo y prudente. Esto significa que reconoce atribuciones y restricciones que tienen fundamentación legal y constitucional; que le confiere al público trato de ciudadano, no de súbdito. En consecuencia, ciudadanizar la administración pública es consubstancial a las instituciones republicanas y responde a la condición de vida de los ciudadanos para que sea alentadora en cuanto a las expectativas y la efectividad en los resultados conseguidos.

La misión de la administración pública de cara a la vida pública siempre debe ser positiva. No puede aceptarse de otra manera, porque la comunidad organizada que ella encara, finca sus capacidades, medios y acciones en el logro de metas que tienen como propósito la convivencia ordenada y benéfica de los opuestos. En este caso, la administración de la vida en común implica el reco-

ductorio" al libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* de Giandoménico Majone, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Gobierno, coordinada por Mauricio Merino, 1997, p. 14.

⁶ "La finalidad de la administración pública debe ser tener un concepto del público que se base en la benevolencia. En la noción de la benevolencia está incorporado el sentido de servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la administración pública. No resulta sorprendente que se haya perdido la consideración pública hacia el servicio público. Esa consideración sólo puede reclamarla una administración pública que estime al público mediante la benevolencia". H. George Frederickson, "Hacia una teoría del público para la administración pública", en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, Núm. 1, 1992, p. 24.



nocimiento de problemas, tensiones y conflictos.

Tal situación en cuanto modo de vida no es irregular o anómala. Por el contrario, exige el reconocimiento de dificultades y restricciones, pero fundamentalmente capacidades institucionales para que el abordaje, diseño e implementación de soluciones sea de carácter público. En

este caso, si la administración pública no es capaz de resolver problemas, no tiene sentido y razón de ser en la vida pública.

Al reconocerla como una institución apta, la sociedad puede vivir con seguridad, ya que los aspectos relativos a los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, tienen certidumbre para ser

salvaguardados con institucionalidad. Así pues, lo público de la administración pública es una premisa determinante para valorarla como una de las instituciones republicanas y no como un mero agregado de elementos técnicos, organizativos y procedimentales que se encargan de traducir en hechos lo que se postula como plan o

proyecto; dicha traducción debe tener como referencia el mundo de lo axiológico.

Es lo axiológico, la piedra de toque para que la administración pública sea considerada con base en lo siguiente: 1) su misión y compromiso con la vida pública; 2) la contribución que realiza en favor de una vida justa y activa; 3) su importancia en la creación de condiciones óptimas de vida; 4) la ampliación de los procesos de ciudadanía; 5) el aliento y estímulo en favor de la economía pública; 6) su inserción en las etapas de transición y consolidación institucional; 7) el diseño y aplicación de políticas regulatorias; 8) su compromiso con la prosperidad económica y el logro de la equidad social; 9) su contribución para que la democracia perdure como un sistema deseado y esperado y 10) su consolidación como el gobierno magnánimo que la comunidad desea.

La nueva administración pública

En una visión positiva y propositiva, la administra-

ción pública debe revalorarse a partir de realidades que, como la contemporánea, se caracterizan por dar vida a nuevos elementos determinantes para definir el perfil de las instituciones. En este sentido, la acepción nueva administración pública no debe circunscribirse a planteamientos efímeros, posturas reduccionistas o conjeturas inmediatistas.

La nueva administración pública se refiere a lo público, responde a lo que es del público y se define por su contenido público. No es la continuación de la visión gubernamentalizada y ni del patrón del estatismo. Es nueva, porque se inserta en la complejidad de una nueva civilización (posmodernidad) y se enlaza con la nueva relación que tiene la sociedad contemporánea con el gobierno. Es nueva, porque los valores de la competencia, la eficiencia y la productividad no son considerados únicamente en su valor cuantitativo, sino que enfatiza los aspectos cualitativos que demanda la vida social.

Es el caso de la eficiencia, la cual debe contextualizarse en relación a la democracia. Así, la conjugación de la eficiencia y la democracia impiden que lo numérico sea lo prevalente en la evaluación de la administración pública y contribuye a la vez, a que ésta, en aras de conseguir lo cualitativo, carezca de elementos de medición para puntualizar costos y beneficios reales. La nueva administración pública es un movimiento intelectual, académico y profesional que tiene como meta que los rendimientos de la misma se valoren⁷ en relación a la importancia de la vida pública.

No más acciones injustificadas, onerosas e improductivas postula dicho movimiento. Ha emergido en países como Australia, Canadá, España, Estados

⁷ "El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración pública promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona. Las batallas contra la pobreza, el crimen y las drogas aún están por ganarse, y puede que ni siquiera se hayan comenzado a librar, a pesar de la retórica". Gerald Caiden, "Revitalización de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, INAP, Núm. 91, p. 32.

Unidos de Norteamérica, Reino Unido, los Países Bajos, Suecia, entre otros. Sus postulados se definen por la búsqueda de opciones que tienen como objetivo que la organización, el funcionamiento y el desempeño de la administración pública sean revisados y mejorados en relación a la vida pública. Tienen como referencia la importancia de los ciudadanos en el espacio público del mercado. Esto significa que la categoría ciudadano es reivindicada para darle un lugar en la valoración (aceptación o rechazo) de los bienes y servicios que producen los gobiernos.

La nueva administración pública destaca el derecho de los ciudadanos a ser tomados en cuenta a través de compromisos que las instituciones tienen con ellos para cumplir con la prestación de los servicios públicos y la producción de los bienes. Cuando los ciudadanos son reivindicados bajo el compromiso público de la administración pública, tienen margen de protección y seguridad para que su inconformidad con la calidad

de los bienes y servicios sea canalizada de manera institucional.

En consecuencia, la relación ciudadano-administración pública trasciende el ángulo de lo administrativo (prestación de servicios públicos sin derecho a réplica) para situarse en un modo de compromiso que denota la posibilidad de reclamar, protestar y ser escuchado para evitar la discrecionalidad de la administración pública en lo referente a la calidad de los bienes y servicios. Evaluar la calidad de la actividad de la administración pública es en la visión de la nueva administración pública, prerrogativa que el ciudadano puede hacer cumplir para defender⁸ sus derechos.

⁸ En este sentido, destaca el compromiso público y formal del gobierno con el público ciudadano y para tal efecto, en varios países los derechos del público ciudadano, son reconocidos con la vigencia de instrumentos que denotan la relación abierta entre el gobierno y los ciudadanos a saber: Bélgica formaliza la Carta para Usuarios de Servicios Públicos (1992); Canadá, autoriza la Iniciativa de Normas de Servicio Público (1992); Francia, autoriza la Carta de Servicios Públicos (1992); Portugal, reconoce La Carta de Calidad en los Servicios Públicos (1993); España reconoce El Observatorio de la Calidad (1992) y el Reino Unido sanciona la Carta del Ciudadano (1991). *Un gobierno alerta. Iniciativa de*

Por eso, la categoría ciudadano como cliente no se reduce a una mera aceptación mercantil entre los ciudadanos y la administración pública. Sería desvalorizar al ciudadano si únicamente fuera considerado desde una óptica monetarista y de costo-beneficio. En este caso se incurriría en una postura librecambista, gerencial y contable. Pero no se trata de eso. Lo importante es que la administración pública sea objeto de evaluación pública, es decir, de la evaluación ciudadana.⁹

Cuando la evaluación ciudadana está ausente en lo que realiza la administración pública, prevalece el criterio de lo gubernamental para decidir si hay no calidad en la prestación

servicios de calidad en la administración en países de la OCDE, México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 17.

⁹ "El público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. La gente se siente demasiado excluida por los profesionales y expertos a quienes consulta. La administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Ellos piensan que si se diera a conocer el desempeño mermaría, por cuanto el estado administrativo moderno no es lugar para amateurs por más entusiastas y bien intencionados que sean. Los individuos que están fuera de la administración por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en ella". *Ibid.*, p. 46.

de los bienes y servicios. Ha sido lo gubernamental,¹⁰ la base para expandir sin referencia axiológica y democrática lo que público necesita. Los efectos están a la vista. No todo lo que realiza la administración pública es motivo de aceptación por parte de los ciudadanos.

En este sentido, se cuestiona la calidad de sus bienes y servicios; lo oneroso que son y lo injustificado de los organismos y funciones innecesarios para el mejor desempeño de la vida pública. La nueva administración pública incorpora en la relación ciudadanos-gobierno valores como productividad, eficiencia, competitividad,

costos de oportunidad, ventajas comparativas y calidad en los resultados.

Estos conceptos no son lógico-formales, tienen elementos empíricos y consideraciones factuales para evaluar, en una dimensión de la convivencia pública, la satisfacción o no del público ciudadano sobre los bienes y servicios producidos por la propia administración pública. De este modo y con base en el sistema de valores de la vida moderna, es importante puntualizar que la administración debe identificarse con los postulados de buen gobierno.

El buen gobierno significa que los esfuerzos públicos, privados y sociales son coordinados teniendo como referentes el ejercicio de las libertades civiles y públicas, las ventajas de la democracia y la capacidad para alcanzar con justicia distributiva el bienestar social. Para el buen gobierno, la administración pública no se sobrepone a los ciudadanos y éstos tienen la oportunidad no sólo de manifestar su inconformi-

dad¹¹ ante ella, sino que tienen la ventaja de que sus derechos sean reconocidos de manera precisa, es decir, sin ambigüedades y dilaciones.

El reconocimiento de que la administración pública ha incurrido en déficits públicos, es prueba de la inconveniencia de continuar en situaciones en que es más importante la eficiencia política en si misma, a costa de sacrificar la eficiencia económica y social. Este sofisma es una de las causas que desprestigian a la administración pública y ha propiciado el desencanto del público ciudadano. No hay duda de que los déficits públicos de la administración pública tienen altos costos políticos. Recuérdese que los ciudadanos además de ser considerados como clientes, también son electores.

En consecuencia, ejercer el derecho de voto para recompensar o castigar a

¹⁰ "El renacimiento de la conciencia de que lo gubernamental no recubre enteramente el mundo de lo público y, con mayor razón, que la administración pública no es de suyo y siempre pública. Gobierno, ejecutivo y administración pública son los momentos superiores, decisivos y directivos de la operación y funcionamiento del Estado republicano, pero no recubren ni lo agotan. Existen otros poderes públicos independientes y autónomos que con sus leyes y sentencias dan forma y cauce al funcionamiento de la organización republicana y fijan límites a la actuación gubernamental y administrativa". Luis F. Aguilar Villanueva, "La administración pública y el público ciudadano", en *Revista del Senado de la República*, enero-marzo, Vol. 3, Núm. 6, 1997, p. 61.

¹¹ "... por ningún motivo lo menos importante en el sistema de manejo del desempeño es el derecho de queja y reparación. Es fundamental en un enfoque al cliente que haya mecanismos formales para el manejo de quejas y que haya una cierta provisión para dar una reparación". *Un gobierno... Ibid.*, p. 44.

los gobiernos durante los procesos electorales es importante para modificar la correlación de fuerzas. Hay al respecto ejemplos importantes. Es el caso de España (derrota de Felipe González y triunfo del presidente José María Aznar); de Francia (el partido en el poder con el presidente Jacques Chirac a la cabeza, pierde la mayoría parlamentaria y la oposición con Lionel Spin al frente, asume el mando del gobierno); en el Reino Unido (el triunfo de Tony Blair como Primer Ministro sobre John Major implica el regreso de los laboristas al poder). En esos países el voto del electorado modifica la relación de fuerzas y acceden al poder otras opciones políticas. Lo relevante en dichos países es que antes de las elecciones el desempeño de la administración pública es insatisfactorio. Hay pues, un vínculo directo entre lo que realiza la administración pública y lo que evalúa el público ciudadano.

Este vínculo implica reciprocidad, es decir, si el gobierno reconoce que atiende ciudadanos y éstos

le manifiestan lealtad (por ejemplo: pagar en tiempo y forma los impuestos), entonces se gesta un compromiso entre lo que la administración pública ofrece y lo que de él esperan los ciudadanos. Dicho vínculo denota que están en juego tipos de lealtad y los apoyos que los gobiernos necesitan para tener mayoría.

En consecuencia, cuando aumentan los déficits sociales (inseguridad, desempleo, pobreza, exclusión y falta de calidad en los servicios públicos) los déficits de la administración pública son crecientes y pronunciados; se reacomoda la estabilidad política y la gobernabilidad democrática se ajusta en razón de otras opciones de conducción pública.

Se puede recordar que cuando las oposiciones ganan votos asumen un papel de crítico ante el gobierno y una vez que acceden legítimamente al poder, deben procurar que la administración pública funcione con calidad y eficiencia porque los grupos desplazados (nueva oposición), no renuncian a la

tarea de localizar los puntos frágiles de la gestión gubernamental. Esto significa que la administración pública es el medio más importante para asegurar la gobernación pública de la comunidad política y por tanto, debe responder con eficacia a las demandas en competencia, al conflicto de intereses y al imperativo de que la calidad de vida se cumpla de manera continua y ascendente.

Los ángulos funcionales de la nueva administración pública

Como propuesta sugerente y enfoque pragmático pero sustentado en la reflexión conceptual y metodológica, la nueva administración pública no es un postulado de doctrinas¹² que enfatizan qué se debe hacer. Su planteamiento central se orienta a redes-

¹² "Utilizaremos el término doctrina para denotar ideas específicas acerca de lo que se debe hacer en la administración, que se corresponden con lo que William Dunn llama "enunciados de consejos" en análisis de las políticas". Christopher Hood y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Serie Nuevas Lecturas de Gobierno, coordinada por Mauricio Merino, 1997, p. 58.

cubrir cómo pueden mejorar su desempeño las instituciones públicas; en este caso, el gobierno y la administración pública. Mejorarlos pero no en la idea clásica de revisar decisiones, objetivos, tramos de control y el mismo proceso administrativo. No alude a cuestiones periféricas, sino a aspectos centrales que se relacionan con la relación gobierno-ciudadanos.¹³

La dimensión de la nueva administración pública tiene como sustento revisar los costos públicos y las implicaciones políticas de un desempeño deficiente. Por tanto, el *valor de lo público* es considerado para contextualizar los procesos,

¹³ Sobre este punto, es importante recordar que la preocupación por mejorar las capacidades del gobierno no implica incurrir en posturas empresariales o productivistas, sino que se debe tomar en consideración que hay ámbitos decisoriales, políticos y públicos para que la gestión pública sea eficaz y democrática. Sin estos referentes, hay riesgo de que impere la visión mecánica e "irrebatible" del management y con ello se propicia que los medios de la administración suplanten los fines sustantivos del gobierno, así como su razón pública. Al respecto, consúltese Joan Prats Catalá, "Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Núm. 3, 1995, pp. 89-114.

instrumentos y objetivos finales de lo que realiza la administración pública. Una variable a situar son los valores de la nueva gestión pública. Se refieren los mismos a criterios de tiempo, rapidez, competencia, calidad y resultados finales.

Sin referencia a la cultura del mercado no es posible considerar lo que propone la nueva administración pública. Pero no al mercado en abstracto o en bruto, sino valorándolo como una institución de carácter público. En este sentido, la cultura del mercado es portadora de valores como el progreso, la superación, la calidad, el profesionalismo y las ventajas. En un aspecto amplio y positivo, los valores del mercado son los valores mismos de la sociedad, es decir, son el punto para entenderla como un cuerpo eficiente y competitivo.

La cultura del mercado no es sólo el individualismo, sino también los estímulos y lo relativo a la innovación, la creatividad, la transformación y la competitividad. En este aspecto, la nueva administración

pública sin contrariar el sentido constitucional del gobierno, su importancia política y su tarea necesaria para la promoción económica, retoma, parafraseando a Joseph Schumpeter, la categoría "destrucción creativa",¹⁴ la cual se refiere a emprender las innovaciones que necesitan las organizaciones públicas para transitar a otros horizontes de la vida pública.

Así, de la centralización aguda se ingresa a la descentralización política y administrativa; de la unidad de mando, se considera la importancia de las decisiones participativas; de los grandes núcleos organizativos y regulatorios, se gira a la simplificación de las estructuras; de los procesos de burocratización, se avanza en dirección al análisis de redes; de los controles rígidos, se impulsa la vigencia de los controles preventivos. Además, de una administración pública vertical, burocratizada y rígida se debe transitar a una admi-

¹⁴ Consúltese al respecto Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, New York, Harper and Row, 1985.

nistración pública flexible, abierta y competitiva en favor de la sociedad de ciudadanos.

En la concepción filosófica, valorativa e institucional de la nueva administración pública, el objetivo de llevar cabo en favor del público ciudadano, procesos de reconversión organizativas e institucional. Reconvertir las organizaciones es una tarea de relevancia amplia. Las organizaciones modernas creadas con la cultura de la economía de mercado y en beneficio de la sociedad industrial, no son funcionales para la etapa de la globalidad, los procesos de apertura, la competencia regional y el auge de los mercados abiertos. Hoy día, hay nuevas condiciones materiales, sociales y públicas que exigen a las organizaciones públicas revisar su eficacia tomando en cuenta: recursos escasos, costos de oportunidad, calidad final de los productos, el desarrollo tecnológico, la importancia de la investigación en la era del conocimiento aplicado y las perspectivas futuras del

desarrollo de la humanidad.

Por eso, las administraciones públicas son objeto de reforma,¹⁵ para imprimir mayor eficacia a los procesos productivos y sociales. Si la administración pública es una institución que necesita de amplios recursos públicos para su funcionamiento, y al mismo tiempo es la responsable de garantizar el bienestar en la comunidad política, necesita revisar lo que es y ha sido para ingresar a los tiempos en que las organizaciones confieren atención prioritaria a los procesos de la gestión pública responsable.

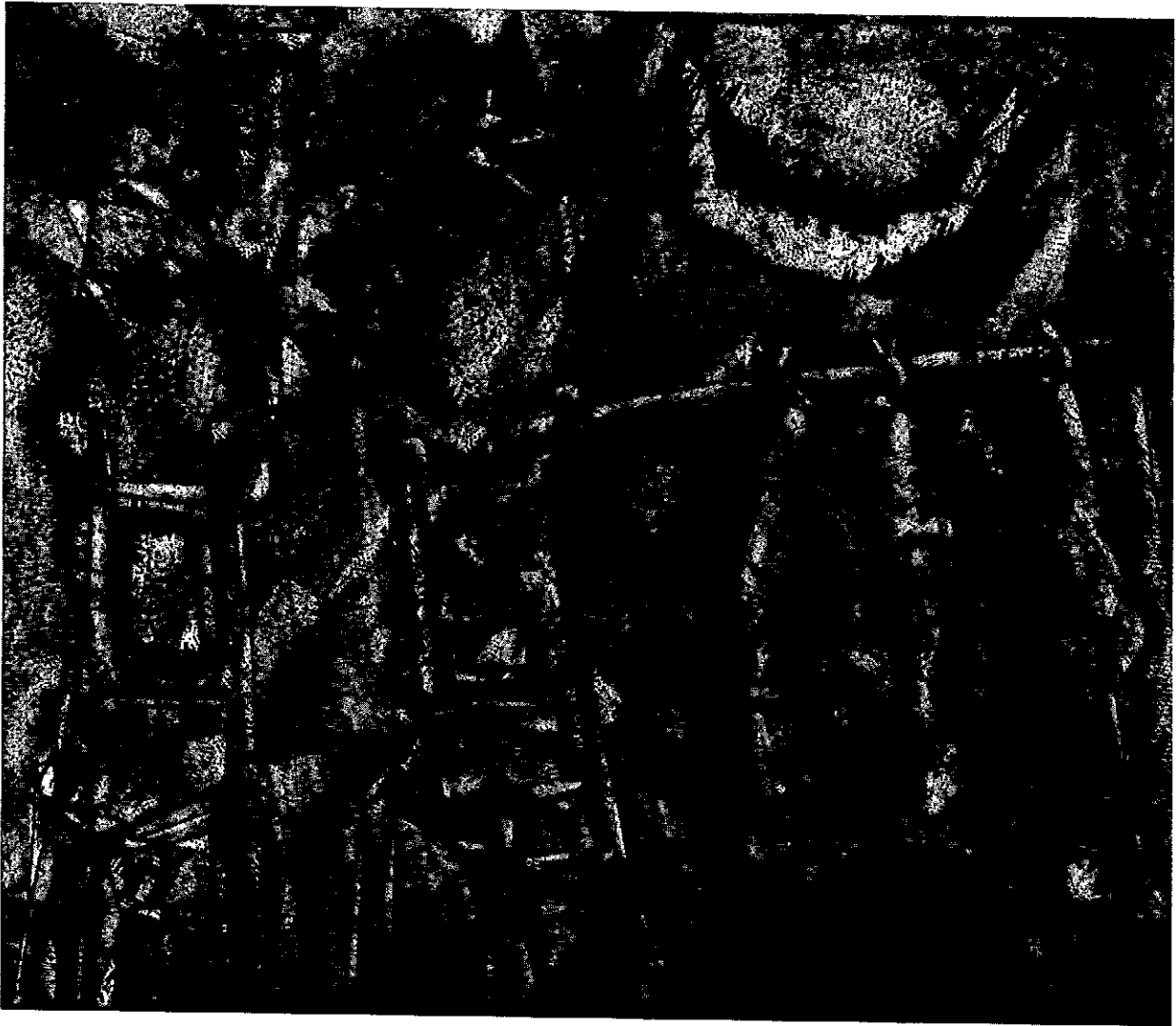
En consecuencia, la gestión pública no es únicamente la gestión del gobierno y de la propia administración pública, sino un proceso de decisiones y

acciones que llegan al público ciudadano; a las complejidades de la economía pública; a los procesos del poder político y al imperativo de que el bienestar social es meta irrenunciable. Lo importante en estos procesos de cambio es que la reconversión organizativa de la administración pública no la vulnera como institución ni como el gobierno¹⁶ de la comunidad.

Por el contrario, la respetabilidad de la administración pública se afianza en la medida en que se evalúan sus capacidades de realización (gestión pública), las cuales son el centro de su desprestigio, desencanto y desánimo en el público ciudadano. La reconversión de las bases organizativas y funcionales de la administración públi-

¹⁵ "Las estrategias y propuestas para reformar la Administración Pública deben reenfocar su conceptualización del gobierno para adaptarlo a las nuevas realidades de una sociedad más abierta, democrática, plural, informada y participativa. El concepto y la práctica tradicional del gobierno paternalista debe modificarse por la de un "gobierno promotor" ... que facilite, active y promueva el desarrollo de las fuerzas de la sociedad". Leonardo Santana Rabell, *Fulgor y decadencia de la Administración Pública*, San Juan Puerto Rico, Editorial La Torre del Viejo, 1994, p. 20.

¹⁶ Destaca en este sentido, la obra de D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Md. Addison-Wesley Publishing Company, 1992, en la cual se destaca cómo llevar a cabo una transformación sustancial en la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración a partir de combinar rendimientos eficaces e imperativos democráticos relacionados con la capacidad para generar resultados de calidad que fortalezcan al gobierno a través de más y mejores consensos ciudadanos.



ca es consecuente en la medida que su incidencia en la economía pública es cada vez más importante. Simplificar, acotar, estructurar, desestructurar, crear y desechar, son términos que dan cuenta de que en la sociedad del conocimiento (Drucker), las organizaciones públicas de-

ben ser descentralizadas, adaptativas, abiertas y competitivas.

Estos atributos no son incompatibles con la administración pública, sino tipos de respuesta para que el público ciudadano tenga confianza en las capacidades de la gestión pública. De acuerdo con esto, tér-

minos como ingeniería de procesos, calidad total, el principal¹⁷ y el agente,¹⁸

¹⁷ "El principal (político) tiene el poder de formular las metas, y tiene el poder del dinero... pudiera bregar por su reelección, lo que no necesariamente implicaría trabajar por la satisfacción del público, aunque si el político brinda a los ciudadanos lo que ellos reclaman, esto probablemente influya positivamente en sus posiciones electorales". Peter B. Boorsma, "La gerencia pública moderna

modelos postburocráticos, autogerencia, gerencia pública, inputs, throughput,¹⁹ output, outcome,²⁰ dan cuenta que se trata de mejorar los rendimientos de la administración pública, no de atentar contra su esencia pública o su importancia social.

Lo relativo a procesos, estructuras, sistemas, en suma, lo propio de los medios de operación, es lo que se revisa para transformar a la administración pública. Para ello, se toma en cuenta la categoría inversión en conocimiento, la

en la teoría y práctica. Especial referencia a los Países Bajos", en *Revista Reforma y Democracia*, Núm. 8, 1997, pp. 169 y 170.

¹⁸ "Los agentes realizarán esfuerzos de vinculación para obtener una mayor confianza por parte del principal, a efecto de disponer de más autonomía y de un mayor grado de libertad en la toma de decisiones. Evidentemente, los agentes deberán responder a las exigencias del principal, de rendir cuentas de sus decisiones de gastos, así como lo que tiene que ver con el cumplimiento de las normas e instrucciones". *Ibid.*, p. 170.

¹⁹ "... o conjunto de materiales que se consumen durante el proceso, se refiere a los múltiples aspectos del proceso de producción, a las actividades que cambian los inputs en productos (bienes y servicios)". *Ibid.*, p. 173.

²⁰ "Es el impacto en relación con las metas, pero el impacto puede incluir además efectos sobre otras condiciones. Para algunos servicios como los de policía y salud, es en ocasiones más fácil hacer una afirmación acerca del impacto de una medida de política que acerca de su resultado". *Ibid.*

cual significa el desarrollo de la investigación aplicada para mejorar en el mundo de lo factual -problemas, conflictos, consensos, disensos, público ciudadano- los rendimientos institucionales del gobierno.

Así, la reconversión de la administración pública da énfasis a cuestiones de cómo tener mejores instrumentos para atender, formular, estructurar y dar respuesta a las demandas del público ciudadano. En esta perspectiva, la cultura del mercado no es únicamente para los privados sino que, por ser de acceso y ventajas públicas, proporciona los elementos técnicos y tecnológicos para dar vida en una nueva concepción de las organizaciones públicas a las fases de innovación y creatividad. Lo anterior incluye a las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son objeto de transformaciones, ya que la ciencia y la tecnología revolucionan de manera progresiva los métodos de trabajo y operación tanto en la vida pública como en la vida privada.

Conclusión

La nueva administración pública no es la negación del gobierno ni del Estado, ni es opuesta al público ciudadano. Tampoco es contraria a los objetivos del crecimiento económico, la justicia distributiva y el bienestar social. Centra su interés en que la calidad de los procesos, bienes y servicios que el gobierno tiene a su cargo sean lo mejor en términos competitivos y de aceptación ciudadana. Se inscribe en un tiempo en que los resultados del gran gobierno (big government) no resuelve con eficacia demandas sociales relacionadas con el empleo, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de vida. Postula la necesidad de que los déficits públicos pueden y deben subsanarse para que la vida de las comunidades políticas no tenga riesgos de quebranto social.

La nueva administración pública se inscribe en la idea de que es posible conjugar eficiencia y democracia. Que lo realizado por los gobiernos puede mejorarse hasta conseguir

que el público ciudadano acepte sus productos. Para la nueva administración pública, un modo efectivo de conseguir rendimientos más alentadores en favor del público ciudadano, es modificar las pautas de organización y funcionamiento de los gobiernos.

Así, el diseño o el rediseño de las organizaciones públicas es parte de procesos mayores que tienen por objeto que la vida pública no resienta los costos perniciosos de la administración proestatal, estadocentrista e hipergubernamental. Lo público de la administración pública implica reconocer en la sociedad otras organizaciones capaces de cooperar en la atención de los asuntos de interés común.

Para la nueva administración pública, la atención al público ciudadano no es ajena a la utilización de las políticas públicas. Tampoco a los procesos de liberalización y apertura, que son medios que coadyuvan a la definición de mejores cursos de acción. La democratización de la administración pública parte no sólo de su concepción, sino

de los medios utilizados para que el público ciudadano tenga acceso a los procesos de deliberación, persuasión y argumentación de las políticas.

La nueva administración pública es compatible con la cultura de la democratización, ya que inscrita en los sistemas de pesos y contrapesos, en la rendición de las cuentas públicas, en el otorgamiento de incentivos y en la evaluación metódica y continua, da oportunidad para que sus estructuras no sean inaccesibles a los diversos grupos de la sociedad.

La nueva administración pública forma parte de condiciones de vida que dan cauce a realidades turbulentas, inciertas y con una tasa de cambio que no tiene comparación con otras etapas de la humanidad. La nueva administración pública no renuncia a su esencia social, ni toma distancia de los ciudadanos. Retoma la cultura del mercado como referente que permite estimular los procesos de innovación. Por eso, alienta el cambio, las reinversiones organizativas y la reconversión de

los sistemas funcionales. Su objetivo es que el desempeño público sea más consistente y productivo, sin que eso signifique reivindicar posturas tecnocráticas o tesis gerencialistas.

En todo caso, la nueva administración pública es portadora de la cultura del cambio organizativo, pero no soslaya la importancia que tiene como institución de responder con eficacia a la sociedad. En los tiempos de la vida contemporánea, ningún gobierno renuncia a mejorar las capacidades de la administración pública.

Ningún Estado acepta que su gobierno tenga movimiento a través de una administración pública obsoleta, desfasada e improductiva. Por el contrario, convienen en la necesidad de reformas institucionales y en ese sentido, la administración pública ingresa a los programas de reforma para ser objeto de mejoría institucional. Las reformas son una vía para que el prestigio y la aceptación en favor de la administración pública se arraiguen de nueva cuenta. Aludir a la reinversión del

gobierno o de la administración pública, significa en realidad redescubrir su valor, consistencia y capacidad. Es situar en un terreno positivo que sus tareas son fundamentales para la sociedad. Es aceptar que deben ser motivo de ajustes para dar paso a un nuevo perfil que tenga aceptación y reconocimiento en el público ciudadano.

Reinventar las organizaciones públicas como el gobierno y la administración, no significa buscar nuevos principios o reglas de sustento, sino postular que el cambio organizativo es fundamental para que la capacidad de respuesta sea más idónea. Reinventar el gobierno significa que la nueva administración pública es revisada tomando en cuenta los valores del público ciudadano y la importancia de la democratización en los procesos de la vida social. Reinventar el gobierno es una opción para fortalecer la calidad de los bienes y servicios que la administración

pública produce y distribuye en los distintos mercados. Reinventar el gobierno significa que la administración pública le confiere más atención no sólo a los procesos intermedios, sino a la calidad última de los resultados que consigue.

En consecuencia, la nueva administración pública tiene como filosofía el valor de lo público, la importancia de la vida ciudadana y el cuidado de que sus resultados impactan en el mundo de los consensos y los disensos. Tiene como visión pragmática, la reconversión de los sistemas y estructuras de la gestión pública. Tiene como referente político que los ciudadanos son clientes de acuerdo con los valores del mercado, es decir, tienen libertad de elegir, derecho a inconformarse y tienen la opción de estimular y apoyar con su voto a un gobierno determinado; pero también ejercen el derecho para castigar en términos

electorales, a una gestión determinada.

Un punto medular de la nueva administración pública es aceptar que los derechos de los ciudadanos se formalicen en reglas que comprometen a un ejercicio de gobierno responsable y abierto por parte de las autoridades. De este modo, el punto principal de la nueva administración pública se localiza en que los bienes y servicios producidos para los ciudadanos tengan una acreditada calidad final, es decir, que sean útiles y accesibles; que tengan inversión de trabajo y que sean competitivos en los ciclos del mercado. Tal situación remite a las políticas de costo, a la estrategia de los beneficios compartidos y a la necesidad de que los bienes y servicios públicos sean el resultado de una cultura fincada en la reconversión de la estructuras que sustentan el funcionamiento del gobierno y de la propia administración pública.

LA "NUEVA" ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

José Chanes Nieto*

Desde que tengo memoria personal he escuchado y leído la expresión nueva administración pública. Por ende, no es nada nueva. Sin remontarnos antes de 1821 ni recurrir a autores extranjeros, encontramos en los nuestros, a partir de este año, impulsores de una nueva administración, en ese entonces para sustituir a la novohispana. Tadeo Ortiz de Ayala y José María Luis Mora propusieron para ello desconcentrar a la administración. El jalisciense para la ciudad de México; el guanajuatense para el Estado de México. El primero propuso la creación de una escuela para los servidores públicos con el propósito, entre otros, de combatir la empleomanía denunciada por el segundo. El servicio civil basado en el mérito es di-

fundido por Francisco Carbajal en 1848 y diez años después por Piquero, quien también esboza un código de conducta para los servidores públicos.

En aras de implantar una nueva administración pública fue propuesto un programa para reformarla por Lucas Alamán en 1838 y los medios de mejorarla los señaló Luis de la Rosa en 1853. Tres años después Francisco Zarco exigía "Libertad política, libertad civil, libertad en todo y para todo, y reforma administrativa, reforma de todos los abusos perjudiciales al pueblo, reforma de todos los errores que han empobrecido y aniquilado al país". Los miembros del gabinete del presidente Juárez, en 1861, consideraron, al igual que Zarco, la imposibilidad de alcanzar las reformas políticas sin una revolución administrativa: "El instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles, y que, los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto, mientras

no se corone la obra con la revolución administrativa".

Administración de la abundancia

Más de un siglo después, durante el periodo presidencial 1976-1982, se festinó una nueva administración pública: la administración de la abundancia.

En palabras de Jesús Silva Herzog "traíamos toda la euforia del auge, del aprender a administrar la abundancia, de mandar nuestros técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a aprender a prestar, porque íbamos a ser, en el corto plazo, exportadores de capital. Teníamos buenos técnicos para pedir prestado, pero esos tiempos ya eran otros, y ahora había que aprender a prestar dinero. Compramos bancos en Londres, compramos bancos en California y Texas y nos preparábamos para la continuación del auge y la bonanza". La realidad demostró que la nueva administración debió ser, en aquellos años y en estos, la de la miseria.

* Doctor en Derecho por la Universidad de París; autor de varios libros siendo el último *Administración y Política*; actualmente dirige la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública y es profesor en la Universidad de Guanajuato, México.



No sin simplismo se culpó a los economistas de la crisis de 1976, a los administradores de la abundancia de la de 1982, a los hacendistas y contadores de la de 1988, por su obstinación en considerar sólo los problemas del país, las siete tesis (nacionalismo revolucionario; democrati-

zación integral; renovación moral de la sociedad; sociedad igualitaria; planeación democrática; desarrollo, empleo y combate a la inflación, y descentralización de la vida nacional), fueron finalmente sus siete pecados capitales, a los macroeconomistas, privatizadores e integradores al primer mundo, se les atri-

buyó la de 1994, prolongada hasta hoy. Todos los habitantes del país estamos pagando el costo de haber desatendido a la política, a la administración y, lo más insólito, a la realidad. La supuesta nueva administración de cada uno de los periodos referidos condujo a la disminución generalizada del nivel de vida, a la frustración, a la desconfianza y al temor crecientes de los habitantes del país.

Desarrollo administrativo

Para hacer frente a tales retos se rebautizó a la Secretaría de Contraloría con el agregado Desarrollo Administrativo, término que sustituye al antes en boga *modernización administrativa*, que, a su vez, reemplazó al de *reforma administrativa*, de larga vida, pues se mencionó desde el 8 de noviembre de 1821. La administración, no obstante recortes, ajustes, curas de adelgazamiento y privatizaciones, siempre se ha desarrollado. Sin embargo, los resultados son decrecientes ante exigencias sociales crecientes. También es creciente la profesionalización de los servidores

públicos, en la misma medida que lo es la insatisfacción de la ciudadanía.

Resultados decrecientes, profesionalización creciente

Disponer de una administración capaz de satisfacer las demandas sociales ha sido, desde los albores de nuestra independencia política, propósito permanente, pocas veces alcanzado, de los sucesivos gobernantes. En lugar de un medio para solucionar los problemas y cumplir los múltiples planes y programas, la administración ha sido un problema que ha requerido solución inmediata. Para resolverlo se recurrió a especialistas y se fomentó su formación e incorporación a las tareas administrativas. El resultado ha sido una mayor *burocratización* y una incapacidad creciente para adecuar la administración a una época de cambios rápidos, a un medio social inestable y cada vez más complejo.

El modelo burocrático, en lugar de uno innovador adecuado a los requerimientos actuales y futuros

del país, sigue imperando. El modelo está caracterizado por la jerarquía, la dirección de subordinados por superiores, es decir, por la estructura piramidal de la organización, con precisión de funciones y responsabilidades dentro de ella, rutinas periódicas, la ejecución de actividades de acuerdo con reglas pre-determinadas y, como consecuencia, proliferación de circulares manuales e instructivos de los que nadie puede apartarse, además del pretendido servicio público de carrera, todo ello, en la mayoría de los casos, según ejemplos extranjeros a menudo provenientes de las actividades privadas.

Centralización y descentralización

La actual administración, como las de antaño, es centralizadora y burocrática. En nuestra historia se han propuesto dos modelos de gobierno y administración. Uno es el unitario, centralizado o centralizado, fundado en la jerarquización y centralización del poder. El otro es el federal descentralizado o

centrífugo que deja amplias posibilidades de acción a sus elementos constitutivos. En consecuencia del primero, con violación de las normas constitucionales, se ha desarrollado una administración centralizada y burocratizada, cada día más ineficaz para satisfacer las demandas de los ciudadanos. Los resultados en las urnas y las manifestaciones en las calles podrían traducir su descontento.

La administración, por consiguiente, establece su propio orden, desvinculado del exterior y pretende que éste se adapte a su propia lógica de organización, deviene así antidemocrática. Se abroga la preeminencia en la sociedad e impone la política, se cierra sobre sí misma y se separa del público adoptando un comportamiento rígido, distante, autoritario, impenetrable desde fuera y en sus peores momentos desde dentro, en tanto se feudaliza; cada una de sus partes reproduce el modelo burocrático, las restantes le resultan externas, enemigas en potencia, en las que no se

puede confiar. En cada unidad los servidores están sometidos 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 ello la organización burocrática es monocrática, consagra el poder absoluto de la cúspide sobre los inferiores, términos que en sí son toda una confesión.

La división del trabajo horizontal, origen de las diversas instituciones, y la vertical, característica de cada una de ellas, propicia una serie de papeles diferenciadores, encuadrados piramidalmente. En la división horizontal ocupa la cúspide el presidente de la República y en la vertical los titulares de las instituciones, compuestas de escalones sucesivos, subordinados los unos a los otros. Cada escalón queda sometido al superior que lo dirige y controla, provocando que se reduzca a nada el margen de decisión de la base, al menos formalmente, en tanto al concentrarse el poder de deci-

sión en la cúspide, es imposible que en ésta se decida todo, aunque se conserve la responsabilidad; por ende, sin ser responsables, lo harán quienes ocupan los escalones descendentes.

Ineficacia administrativa

La construcción piramidal conlleva, además del necesario impulso de la cúspide, copada por un cúmulo de tareas, muchas improductivas, que le impiden realmente dirigir o hacerlo con lentitud, que toda decisión descienda hasta los ejecutores, mismos que muchas veces han preparado la decisión supuestamente tomada en la cumbre. Esto implica un ir y venir incesante de arriba abajo y de abajo arriba, con detenciones múltiples e injerencias diversas que muchas veces distorsionan la decisión y diluyen la responsabilidad. Atrapadas en la red burocrática la decisión se pierde y la ejecución se dilata cuando llega, en tanto el centro multiplica las normas jurídicas, cada vez las detalla más para disminuir el margen de creatividad, de

discreción, y aumentar el de desconfianza, el de la automatización; los controles se multiplican, superponen; la asignación de recursos es externa y lenta; las unidades de apoyo administrativo se convierten en el eje, en los dictadores del qué hacer, del cómo y con qué hacerlo, sin asumir la responsabilidad correspondiente.

Hasta hoy los resultados, entre otros, son incremento en los niveles jerárquicos; duplicación de procedimientos; aumento de requisitos aun cuando se simplifiquen los trámites; lentitud en las decisiones y en algunos casos su diferimiento; multiplicación de las normas jurídicas, que incluyen las tituladas *normas técnicas* por haber adquirido el carácter de obligatorias, sobreponiéndose unas a otras al no depurarse ni determinarse las vigentes; se desconcentra el trámite pero se centraliza la decisión; los controles se reproducen y proliferan los controles *firmales*, una firma o rúbrica tras otra, cada funcionario se siente satisfecho con ejercer el *poder de su firma*.

La administración se sirve a sí misma

Las exigencias de la administración para administrarse crecen y las unidades sustantivas, las que sirven o debieran servir al público, terminan al servicio de las denominadas de apoyo, las que deberían proporcionarles los medios para servir eficazmente. En suma la administración se sirve más a sí misma que a la comunidad; hemos caído en una administración de y por manual. Los administradores continúan aferrados a lo administrativo de la administración, es decir, se plantean sus propios problemas, administración para y de la administración, administración por y para los administradores, que han creado un ámbito de mero ejercicio intelectual. Las organizaciones simples las transforman en complejas y a éstas en inextricables. La desorganización la superan con nuevas organizaciones. La burocracia técnica está ávida de *números negros* sin reparar en su costo social y político; su triunfo está en la estadísti-

ca sin atender a la calidad de la vida.

Los planes, meras intenciones

El incumplimiento de planes y programas hasta nuestros días es también producto de la burocratización. Desde 1928 se iniciaron obligatoriamente los trabajos al respecto. Ha habido planes y programas que los especialistas han considerado adecuados, pero que en su gran mayoría se han quedado en buenas intenciones, ante los obstáculos administrativos o la incapacidad de la administración para hacerlos realidad, para pasar de la concepción a la acción, de los documentos a los hechos. Hay casos en que los presupuestos no se ejercen en su totalidad, especialmente tratándose de inversiones. Sin embargo existe derroche en estudios, planes, programas, proyectos o en pagos por equipos no usados o a servidores sin trabajo o que realizan tareas que no producen resultados. Proliferan los *estudiosos* en lugar de los ejecutores. Todo se estudia y poco se resuelve.

Incumplimiento de las decisiones presidenciales

Muchas veces las decisiones, aun las presidenciales, es otra consecuencia, *se obedecen pero no se cumplen*, se invocan pero no se ejecutan, permanecen *en trámite*. De buena fe puede un presidente de la República pensar que se han cumplido sus instrucciones y resuelto los problemas, pero después descubrirá, sobre todo al dejar el cargo, que no ha sido así: sólo en los informes oficiales existieron.

Parálisis de la administración

Un resultado más es la *parálisis* de la administración y para hacerla caminar *hay que aceptarla* y no únicamente para obtener un favor, también para ejercer un derecho o cumplir un obligación. La administración actúa para súbditos y no para ciudadanos, su clientela son los *administrados* que, para exigir sus derechos o cumplir sus obligaciones, deben demandar favores, invocar privilegios o apoyarse en influencias, manifestando siempre, de algu-

na manera, su *agradecimiento*.

Frustración ciudadana

Por último, la consecuencia más importante es la frustración de los ciudadanos, su desconfianza ante una administración que no les sirve, que parece servirse a sí misma y no a la sociedad a la que pregona servir.

Desconfianza y frustración que pueden manifestarse, además de los comentarios irónicos y desahogos verbales, en las urnas o en hechos que hagan peligrar la tranquilidad pública, como ha ocurrido en Chiapas.

En consecuencia, el primer requerimiento de una nueva administración es *desburocratizarla*, mediante la sustitución del modelo que se ha venido reproduciendo, y cuyos resultados lamentables están a la vista.

Es preciso reflexionar sobre el papel de los administradores, al igual que sobre el de la administración y la ciencia que la es-

tudia, para resolver los problemas actuales y los que se avizoran. Al efecto los administradores deben analizar y resolver también a largo plazo situaciones inestables y difícilmente cuantificables de la sociedad y no constreñirse únicamente a la gestión de la propia administración.

Por una administración creativa

En conclusión para establecer una nueva administración pública se necesitan administradores diferentes a la mayoría de los actuales. Se requieren administradores que participen en el debate del presente y el futuro y que no pretendan ser gestores de lo existente, de lo posible; deben ser exploradores de otras posibilidades y realizadores de lo hasta ahora incumplido, pero exigido por la sociedad.

Esta reorientación supone cambiar las reglas y las condiciones del desarrollo administrativo desigual, romper las jerarquías existentes, desmistificar los

medios transformados en objetivos y las ideas en boga, imaginar otro futuro y un mejor presente, sin escudarse en la crisis, por el contrario enfrentándola para impedir perdure la multiplicación y el ahondamiento de los abismos y tensiones sociales, el despido y la destrucción del patrimonio cultural y natural, y la ausencia o estancamiento de la imaginación política, económica o administrativa.

El establecimiento de condiciones materiales de vida suficientes para el desenvolvimiento de cada habitante del país, con goce de los derechos humanos individuales y sociales, precisa una nueva administración. De no haberla, continuaremos diciendo, cuando más, haciendo las mismas cosas. La vida política y administrativa se detendrá, mientras que en la sociedad transcurrirá inexorable y su justo reclamo continuará expresándose con grave riesgo de perder la paz social.

PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Ma. del Pilar Conzuelo
Ferreyra

Antes de iniciar directamente con el tema objeto de esta charla, quiero contextualizarlo, porque es necesario desde mi particular punto de vista, recordar que el servicio público y por tanto sus servidores, son categorías que deben analizarse, sin perder de vista su relación a las nociones de Estado, Gobierno y Administración Pública.

El Estado se concibe como la forma de organización política de la sociedad, la representación del pueblo y sus ciudadanos en la institución estatal.

El Gobierno es la entidad que materializa la acción estatal, su noción nos refiere a conducción y di-

rección de esa sociedad que deposita en personas y órganos su mandato. Es decir, que confían al gobierno la ejecución de un mandato, delegando en sus representantes (mandatarios) la facultad para conducir y definir la política y el proyecto de gobierno.

La Administración Pública se refiere a la manera en que el gobierno se organiza y traduce en acciones concretas los fines socialmente aceptados. En otras palabras es a través de la administración que se articula y hace más visible para el ciudadano la relación Estado-sociedad.

Este preámbulo lo considere necesario porque el *servidor público*, en su acepción más amplia es toda aquella persona que presta sus servicios al Estado y por ende está al servicio de la sociedad, en tanto que el pueblo es su mandante.

En este sentido amplio, es servidor público desde el más modesto empleado de oficina hasta los altos funcionarios del gobierno. Si bien existen diferencias en el grado de responsabilidad y de conocimientos que se requieren en el de-

sempño de uno y otro nivel, la vocación de servicio debe ser uno de los valores más importantes en el ejercicio de la función pública.

Otra precisión será que nos centraremos en la *carrera administrativa*, acotando esta al colectivo de servidores de la administración pública, particularmente al ejecutivo ya que el gobierno en su totalidad incluye otros órganos que en su conjunto abarcan la denominada carrera pública que en palabras de Omar Guerrero se refieren a "los desempeños profesionales que se desarrollan en los gobiernos y están caracterizadas por el principio de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua",¹ pudiendo hablar así de carrera administrativa, carrera judicial, carrera parlamentaria, etc.

Ahora bien, entrando en materia, quisiera centrarme en dos aspectos estrechamente vinculados, pero no por ello equivalentes o sujetos a una relación de

* Licenciada en Administración Pública con estudios de Maestría en la misma disciplina en la Universidad Autónoma del Estado de México; coautora de varios libros siendo el último *Das décadas de cambios administrativos en el Estado de México 1970-1990*; actualmente es Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público en el Instituto Nacional de Administración Pública.

¹ Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez. La Experiencia de la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo*, en prensa, México, 1998.

causa efecto. La profesionalización y la carrera administrativa.

La profesionalización, según el diccionario, es la acción y efecto de profesionalizar, es decir, es el conjunto de acciones que se realizan para que una persona desempeñe sus tareas con los conocimientos y habilidades teóricas y técnicas que requiere para ello.

El servicio civil, de carrera o carrera administrativa se refiere al conjunto de normas, políticas, procedimientos de ingreso, permanencia y retiro del personal al servicio de la administración pública, los cuales deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito e idoneidad en el puesto y una evaluación constante del desempeño que deberá ser complementada con un retiro digno.

"Un servicio de carrera (civil o público) es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional".²

² ONU. *Manual de Administración Pública*, Nueva York, 1962.



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

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

Una ley, estatuto o norma que regule los aspectos laborales y de administración de personal de los servidores públicos, hasta aquellos puestos que se consideren no políticos o de libre designación.

Un organismo responsable de su aplicación y de vigilar su cumplimiento el cual también deberá establecer las bases de operación de la carrera, a través de un sistema de administración de personal que regule los procedimientos de ingreso, permanencia, desarrollo profesional, evaluación del desempeño, separación y retiro.

Un programa o sistema permanente de profesionalización que contribuya al perfeccionamiento y desarrollo de los conocimientos y habilidades que requiere el servicio público y que contribuya a evitar la inmovilidad y anquilosamiento de una estabilidad laboral mal entendida.

Es conveniente precisar que la estabilidad o permanencia a que se ha hecho referencia es en el empleo y no en el puesto y que el cuerpo de servidores "no políticos" se entiende como "neutralidad política" en el ejercicio de la función, ya que de igual manera y en tanto estamos hablando de gobierno, deberán servir con la misma eficiencia, vocación y lealtad a las autoridades elec-

tas democráticamente, independientemente de su partido político de origen.

Con base en estas ideas trataremos de analizar el caso mexicano, tomando como referencia lo que al respecto ha escrito Guillermo Haro Bélchez.³

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

Por lo que toca al *colectivo de base*, goza de permanencia y cierta progresión en su desarrollo laboral, aunque esta es limitada y el puesto máximo al que se puede ascender es el de jefe de oficina. En general su desarrollo burocrático transcurre sin altibajos y solo abandona la organización por jubilación o fallecimiento. Su ingreso responde más a una necesidad de empleo que a una

vocación de servicio y no está basado en un sistema rígido de exámenes; para efectos de promoción se toma como referente casi único a la antigüedad, sin valorar importantemente el mérito y/o la calidad de los servicios prestados. Tampoco existen órganos que se dediquen estrictamente a regular el reclutamiento, selección y provisión de personal idóneo al puesto y la fórmula de participación se da entre la administración, el sindicato y las comisiones mixtas de escalafón.

Por otra parte, los trabajadores denominados de *confianza* se encuentran más cercanos al sistema de empleo, en los que no existe permanencia o estabilidad en el cargo. Si bien el acceso a los puestos requiere una experiencia previa, en razón de la jerarquía y naturaleza del cargo, muchos ingresan sin cumplir este requisito y en ocasiones sin haber tenido contacto alguno con el sector público, no se exigen exámenes y tampoco se considera el desempeño como una profesión o carrera, sino como un em-

³ Cfr. Haro Bélchez, Guillermo, *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, IAPEM, Toluca, México, 1991, pp. 96-100.

pleo en el que hay que cumplir determinada función. Asimismo su universo de puestos es muy amplio pudiendo cambiar fácilmente de una función a otra lo que deviene en una falta de especialización, aunado al hecho de que los procesos de reclutamiento y selección son casi inexistentes, por lo que la ocupación se hace mas bien con base en lealtades, compromisos personales o influencias, generando un amplio margen de discrecionalidad tanto para el nombramiento como para la remoción.

Tampoco se cuenta con sistemas objetivos de evaluación del desempeño, basados en el mérito y la productividad. Los estímulos y promociones son también discrecionales y casi siempre otorgadas en razón del criterio de los superiores jerárquicos. Por lo que respecta a la separación no hay una obligación legal clara para indemnizarlos, una vez que por cualquier motivo puede perderse la "confianza" que dio origen a su empleo. El apartado B del artículo 123 constitucional

establece en su fracción XIV "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por lo que se refiere a la *capacitación y profesionalización* el mismo artículo 123 en su apartado B, fracción VII establece que... "el Estado organizará escuelas de administración pública" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de este artículo dispone, aplicable desde luego solo a los trabajadores de base en su capítulo IV, artículo 43 que son obligaciones de los titulares... Fracción f) "establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional" y en contrapartida en su capítulo V, artículo 44, estipula que "son obligaciones de los

trabajadores", fracción VIII, "asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia".

De los artículos referidos podemos apreciar que desde 1960, año en que se aprueba el apartado B del 123 constitucional se establece la posibilidad de crear escuelas profesionales de administración pública, asunto que no ha sido atendido puntualmente ni siquiera para el caso de los trabajadores de base, lo que sí es cierto es que desde ese momento es clara la necesidad de contar con servidores profesionales en el ejercicio de su función.

Quizá ha sido todo este panorama lo que ha dado la pauta para diversos esfuerzos emprendidos, en diferentes épocas para tratar de instaurar el servicio civil o de carrera, orientado fundamentalmente a la reglamentación de los llamados servidores de confianza.

El actual Gobierno de la República, ha retomado el tema y asumido un conjunto de compromisos que emanados del *Plan Nacio-*

nal de Desarrollo 1995-2000⁴ en su apartado de Desarrollo Democrático y como un punto específico de la Reforma de gobierno y modernización de la administración pública, se contempla una línea de acción sobre profesionalización de los servidores públicos, en donde se resalta que "un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público... Para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido". "Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo", que establezca un código claro de ética y promueva esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con

una jubilación digna y decorosa.

Estos compromisos se plasman, en mayor detalle, en el *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000*.⁵

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

cute de manera directa en el desempeño del puesto.

Con base en lo anterior el PROMAP integra un subprograma y líneas de estrategia sobre dignificación, profesionalización y ética del servidor público, en el que entre sus objetivos está el de "contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos..."

Todas estas ideas permiten reforzar la urgencia y necesidad de que el gobierno federal y los gobiernos estatales emprendan acciones tendientes a culminar en el corto plazo, con la presentación, y en su caso, aprobación por parte de las legislaturas federal y locales de ordenamientos jurídicos que fijen las bases de una real y factible carrera administrativa que permita disponer de un servicio público con personal profesional.

Por otra parte, si bien los trabajadores de base están más próximos a un sistema de carrera y gozan de permanencia y estabili-

⁴ Cfr. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, pp. 63 y 64.

⁵ Cfr. Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, mayo de 1996.

dad se hace necesario que sus procesos de ingreso sean más rígidos y basados en el mérito y la idoneidad al puesto, así como que su permanencia, ascensos y estímulos se fundamenten en criterios objetivos de evaluación del desempeño con estricto apego a conductas éticas en su actuar. No olvidemos que este servidor aun cuando está en la base de la pirámide es quien da la primera cara al ciudadano, de nada serviría tener dos colectivos normados con instrumentos distintos que no estén articulados en la administración como un todo. La profesionalización debe darse y cumplirse cabalmente en los dos tipos para efficientar los servicios y la calidad de la administración pública.

Los estados federados no pueden, ni deben quedarse rezagados o ajenos a este proceso, el artículo 116 constitucional estipula en su fracción VI que "las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artí-

culo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias".

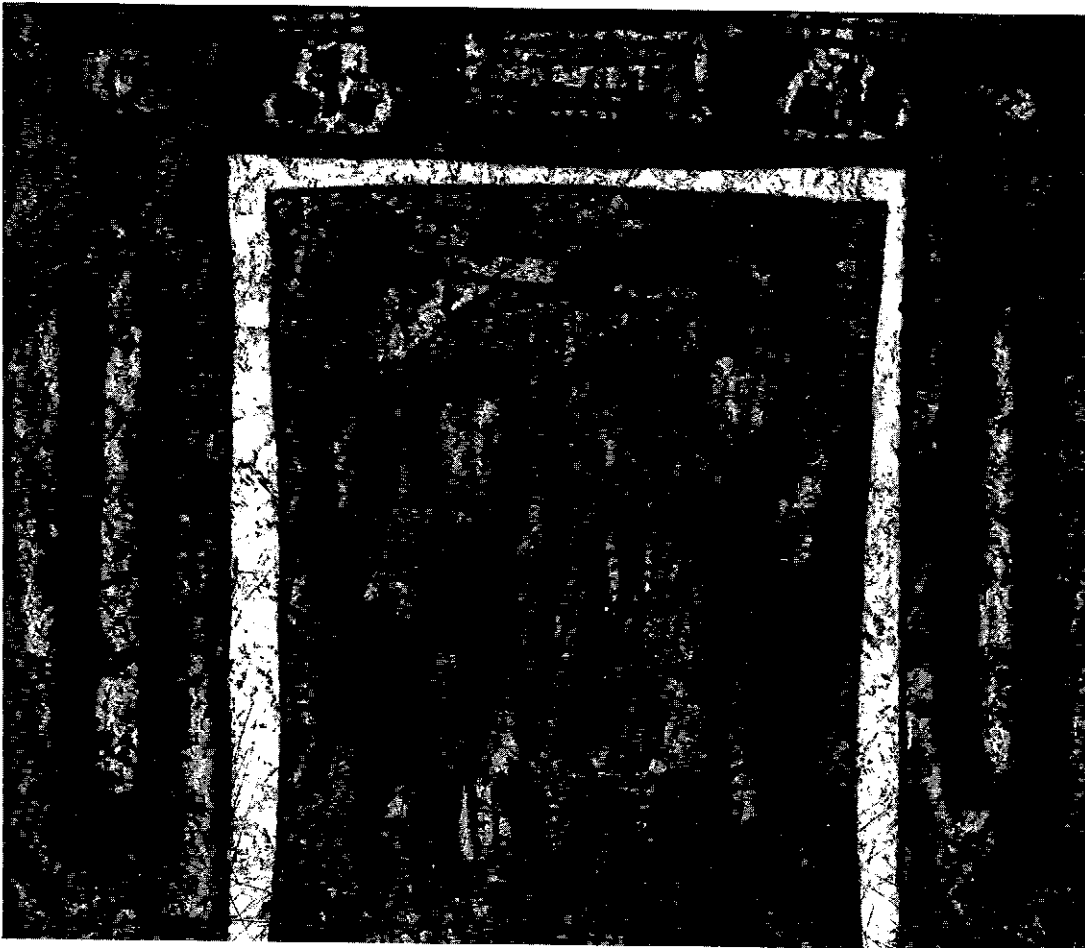
Respecto al caso de nuestro estado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, estipula un conjunto de ordenamientos para los servidores públicos del gobierno, es decir, aplicables según el caso, a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial e incluso del servicio electoral. Estos artículos diversos establecen regulaciones tanto para autoridades con cargos de elección popular como para los demás servidores públicos que desempeñen conforme la normatividad aplicable un empleo, cargo o comisión.

A continuación señalaremos los aspectos más representativos derivados de nuestro texto constitucional.

El artículo 130 establece: ... Se considera *servidor público* a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado, en los ayuntamientos de los municipios y organis-

mos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

Los artículos 24, 26 y 31 fracc. II expresan un cuidado por preservar la identidad e idiosincracia estatal y mexicana en el servicio público: "los mexiquenses serán preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de cargos públicos del estado o de los municipios, siempre que cumplan los otros requisitos que las leyes o reglamentos exijan"; 26 "sólo los vecinos de nacionalidad mexicana, tendrán derecho a servir en los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia" y el 31, fracc. II "Pierden la calidad de ciudadanos del estado los ciudadanos electos para cargos públicos que se nie-



guen a desempeñarse sin causa justificada”.

En tanto la administración pública se desarrolla en un estado de derecho y sus servidores sólo pueden actuar conforme a aquello para lo que están expresamente facultados el artículo 144 establece “los servidores públicos del Estado y de los municipios por nombramiento o designación, al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán

protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen y la fracción XXI del art. 61 señala explícitamente los términos en que rendirán protesta el C. Gobernador y los demás servidores públicos”.

La no patrimonialidad e incompatibilidad de los cargos y empleos públicos queda salvaguardada por

los artículos 61, fracción XXX que dice que la Legislatura tiene la obligación al aprobar el presupuesto de egresos de señalar la retribución que corresponda. El 147 señala que “el Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura y los demás trabajadores al servicio de

los poderes del Estado, asimismo los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán *una retribución adecuada e irrenunciable* por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda”.

La incompatibilidad se señala en el 43 para los diputados y en el 145 que a la letra dice: “nunca podrán reunirse en un solo individuo dos empleos o cargos públicos del estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo”.

Diversos artículos establecen requisitos y restricciones para ocupar cargos de elección o desempeñar empleos públicos. El artículo 40 se refiere a los Diputados, el 68 al Gobernador del Estado, el 79 al Secretario General de Gobierno, el 84 al Procurador General de Justicia, el 85 a los requisitos para ser agente del Ministerio Público y de la policía judicial, el 91 para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, el 101 para jueces de primera instancia

y el 119 para los miembros de un ayuntamiento.

Resalta en el texto constitucional que de manera explícita sólo se precise para el caso del poder judicial la seguridad pública y el servicio electoral, la necesidad de que sus servidores sean profesionales. A continuación me permito citar textualmente los artículos que los sustentan.

Art. 88 “La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la *carrera judicial* la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

El artículo 61, fracc. XL, son facultades y obligaciones de la Legislatura, “Expedir la ley que establezca las bases ... para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal”.

El 10 y 11 establecen que los procesos electorales serán organizados, desarrollados y vigilados por

órganos profesionales que dispondrán del personal calificado para prestar el servicio electoral profesional.

Existe un título completo, el séptimo relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Juicio Político que abarca los artículos 130 al 136, aplicando también en este caso la fracc. XXXIX del artículo 61.

Asimismo el artículo 146 preserva la laicidad en la administración pública al estipular que “Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán desempeñar cargos de secretarios, subsecretarios, directores en la administración pública estatal o ser titulares de organismos auxiliares a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes de la aceptación del cargo respectivo y seis meses para los demás puestos”.

Asimismo estipula en su art. 77 son facultades del gobernador del estado: fracc. XIV “nombrar y remover libremente a los

servidores públicos del estado cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta constitución y por las leyes". Es precisamente de esta fracción donde se deriva claramente la división, también para el estado de los dos colectivos: de base y de confianza.

De la fracc. XXV que dice "conducir y administrar las ramas de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin", se faculta al Ejecutivo para organizar y establecer las normas y políticas aplicables a la administración y desarrollo del personal.

Precisamente, para normar la relación laboral de los primeros, esta vigente desde 1939 el *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, y de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal*. Este estatuto precisa la distinción entre trabajadores de base y de confianza y estipula que

el mismo sólo es aplicable a los de base y supernumerarios.

Es importante destacar que *el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999* en su capítulo V en el apartado de Administración Pública considera entre los retos principales: "profesionalizar a los servidores públicos y garantizar que su desempeño se realice en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Perfeccionar los sistemas y mecanismos de control y evaluación... De los servidores públicos". "Revisar y actualizar la ley de responsabilidades de servidores públicos del estado y municipios a fin de garantizar el cumplimiento estricto del código ético de conducta que ésta señala, así como propiciar su ágil y correcta aplicación".

Asimismo, establece como acciones para elevar el nivel profesional de los servidores públicos:

"Fortalecer e intensificar programas permanentes de capacitación y desarrollo que, a la vez favorezcan la formación individual de los servidores públicos se

reviertan en el mejoramiento de la atención a la sociedad".

"Revisar y actualizar el marco jurídico vigente, con una orientación que favorezca la profesionalización de los servidores públicos".

Ahora bien, para el Estado de México, el reto a enfrentar es complejo y reviste particularidades que derivan desde su distribución geográfica, el tamaño de su población y el diverso desarrollo regional que presentan sus 122 municipios.

Con una población total de casi 12 millones de habitantes, de los cuales, (según datos del INEGI para 1996), el 47% se encuentra concentrada en 7 municipios (Ecatepec 12.4%, Nezahualcóyotl 10.5%, Naucalpan 7.2%, Tlalnepantla 6.1%, Atizapán de Zaragoza 3.7%, Cuautitlán Izcalli 3.6% y Chimalhuacán 3.5%) del Valle de México, con un alto grado de conurbación con el Distrito Federal, encontramos que el total de sus servidores públicos en el ejecutivo estatal, incluyendo los sectores central y auxiliar, así

como docentes y cuerpos de seguridad pública es aproximadamente de 180,000, lo que nos da una proporción global de casi 15 servidores por cada 1000 habitantes, y que trasladado a algunos sectores estratégicos esta cifra se magnifica pues tendríamos por citar solo 2 ejemplos: 2 servidores del sector salud y 1.5 de seguridad pública y tránsito de esos, por cada mil.

Otras cifras nos muestran que estos servidores públicos tienen un nivel de escolaridad en el que el 11.33% tienen educación básica, el 41.74% educación media superior y el restante 46.93% acredita estudios de nivel superior y posgrado. Con base en este diagnóstico la Secretaría de Administración y el propio Instituto de Administración Pública del Estado de México han impulsado un importante esfuerzo de profesionalización que abarca todos los niveles de la estructura ocupacional y que incluso ha abordado de manera significativa a los mandos directivos.

También se ha hecho una revisión integral del

sistema de administración y desarrollo de personal que permite tener un panorama de hacia dónde debemos avanzar y qué es necesario fortalecer para modernizarlo y hacerlo congruente con las necesidades actuales, y que en su momento, sirva de base para la instauración de la carrera administrativa.

En el Estado de México se ha avanzado mucho, pero la expectativa en torno a la carrera administrativa y a un esfuerzo sistemático y permanente de profesionalización derivado de los requerimientos del ejercicio público y de las exigencias sociales siguen vigentes.

Antes de concluir quiero puntualizar algunos aspectos que en general se presentan como elementos de oportunidad u obstáculos a superar, para avanzar en México y en nuestro estado hacia la deseable y urgente necesidad de contar con servidores públicos profesionales y por ende, con una administración a la altura de las exigencias de nuestro tiempo que presenta, entre otras, las siguientes características:

- Más enfocada a resultados, en tanto la ciudadanía requiere de mejores servicios públicos, una mayor calidad de atención y certeza jurídica en el cumplimiento de sus obligaciones y la exigencia de sus derechos.
- Más eficiente, en tanto los procesos de neoliberalización le imponen restricciones al disponer de menos recursos financieros y de personal; aquí habría que recordar que no por adelgazar el aparato burocrático provoquemos una anemia perniciosa.
- Más competitiva en el contexto de globalidad e impactada por nuevas técnicas y procesos de trabajo y el uso y aplicación de la tecnología computarizada, lo que hace necesaria una permanente actualización y capacitación.
- Con mayor participación y vigilancia ciudadana.
- Más democrática y plural, en donde la acción de gobernar debe atender al interés colectivo y

al bienestar de las mayorías.

Espero que estas reflexiones nos permitan ver más con optimismo, el reto que tenemos, pues no obstante los significativos logros ya comentados, todavía sigue siendo una aspiración el lograr integralmente una carrera administrativa y los niveles de profesionalización que imponen los requerimientos de una gestión pública cada vez más moderna y especializada y una sociedad más demandante y participativa.

Desde luego una acción de tal complejidad requiere estar bien fundamentada y tomar decisiones con criterios de gradualidad y selectividad que nos permitan avanzar con paso firme y constante, además de disponer, previamente, del diseño de los instrumentos idóneos como son los exámenes y mecanismos de ingreso y movilidad tanto horizontal como vertical, además de prever que no se descuiden las cuestiones salariales y de retiro digno y lo más importante no lesionar derechos laborales

y aprovechar la experiencia acumulada que sin duda es un haber valioso.

La conclusión es que para impulsar la profesionalización bajo el supuesto que el servidor público puede y debe ser un profesional en su función para contribuir al cumplimiento de los fines del estado que no son otros que los fines de la sociedad, se requieren las siguientes cuestiones que se consideran esenciales.

El marco jurídico-normativo que respalde a la profesionalización, con una carrera administrativa, que propicie estabilidad y reconocimiento al servidor público y dignifique su imagen ante la sociedad con los valores éticos y de transparencia que requiera su ingreso, ejercicio y permanencia y proporcione los elementos necesarios de integridad, sistematicidad, estructura de operación y evaluación de la función pública.

Definición de las instancias administrativas responsables de la rectoría, la coordinación y la instrumentación del proceso de

profesionalización y carrera.

Las áreas de la administración pública y los tipos de personal sujetos al proceso profesionalizador, así como el programa de implantación, con la gradualidad y selectividad que se determine especificando los objetivos a alcanzar por etapas.

En suma, se requiere de una decidida voluntad política, incluso interpartidista, para alcanzar una reforma de la administración pública que involucre efectivamente a sus principales protagonistas y actores, los servidores públicos y tenga efectos de legitimación de las instituciones públicas en la sociedad misma, pero sobre todo que permita al ciudadano que en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones la administración y sus servidores, que son el rostro del gobierno, le proporcionen un servicio eficiente y profesional, pero también igual de importante con ética y vocación de servicio.

DESCENTRALIZACIÓN, INFORMÁTICA Y SIMPLIFICACIÓN: MEDIOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rolando Barrera Zapata*

Agradezco muy cumplidamente la distinción para participar en este acto, en el marco del XXV aniversario de la fundación del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Me honra compartir esta mesa con estimados colegas, quienes han hecho contribuciones valiosas a la teoría y praxis administrativa.

El tema de este encuentro, intitulado Retos y Perspectivas de la Administración Pública del Estado de México, es muy amplio, por lo que para efectos de mayor precisión, he decidido abordar tres temas que estimo cruciales:

* Licenciado y Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; su último libro es *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*; actualmente, es Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de México y Consejero del IAPEM, A.C.

la descentralización estado-municipio, la informatización de la gestión pública y la desregulación y simplificación administrativa.

1. Descentralización Estado-municipios

La descentralización, revitalización del federalismo o redistribución de competencias y recursos hacia los gobiernos locales ciertamente no es un tema nuevo, más bien es un tema que nunca pasa de moda, pues mientras en algunas materias se han dado avances considerables, en otras es francamente lento y en no pocas, la forma como se ha dado este proceso y los resultados conseguidos, han llevado a cuestionar su trascendencia e impacto. En términos generales, se puede afirmar que es más lo escrito—sin considerar textos inéditos— que lo logrado.

La experiencia de la descentralización de facultades del Gobierno estatal hacia las administraciones municipales confirma la hipótesis. La experiencia se limita a las materias de tránsito, uso del suelo, pro-

tección al ambiente y mantenimiento de vialidades. Por supuesto, lo relativo a los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, y el impuesto predial y su concomitante función catastral, competen por disposición del Artículo 115 de la Constitución federal, a los municipios, si bien algunos de ellos han suscrito convenios con el gobierno estatal para que les administre tales servicios.

Como es lógico, además de la voluntad requerida para ello, de ambos órdenes de gobierno, la descentralización se ha concretado básicamente en los municipios del Estado que disponen de mayor presupuesto y personal, y los cuales cuentan con una adecuada infraestructura administrativa y técnica que las hace administraciones públicas más o menos diferenciadas y especializadas.

En materia de tránsito se han suscrito convenios con 11 ayuntamientos de la entidad (Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ecatepec, Huixqui-



lucan, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla y Tultitlán). En estricto sentido no se trata de un acto de descentralización dado que la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal

establece que los municipios con el concurso de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, entre otros, el servicio público de tránsito. En

realidad estaríamos más refiriéndonos a una devolución de competencias. De ahí que los convenios tengan por objeto establecer modalidades en el ejercicio de la función pública para la prestación y operación de servicios de tránsito.

Dependiendo de las capacidades técnico-administrativas, a los Ayuntamientos se les transfirieron funciones operativas y/o administrativas. De igual forma, se les asignaron recursos tales como efectivos, unidades vehiculares y armamento. A diferencia de convenios suscritos en otras materias, cuya temporalidad estaba ligada al período de gobierno municipal, en el caso de los convenios de tránsito se formalizaron con vigencia indefinida, pudiendo darse por terminados en cualquier tiempo, cuando así lo determine alguna de las partes, con aviso previo de 30 días, siempre y cuando exista causa justificada.

Por otra parte, se han suscrito convenios de coordinación administrativa para la emisión de la licencia estatal de uso del suelo

con 24 ayuntamientos (Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, La Paz, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, San Martín de las Pirámides, Tlalnepantla, Tenancingo, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco y Zinacantan-tepec).

Conviene precisar que la descentralización de facultades hacia tales municipios se constriñe a la expedición de licencias estatales de uso del suelo "normales", es decir que no sean de impacto significativo, cuya emisión continúa siendo facultad exclusiva del Gobierno estatal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el gobierno estatal suscribió con las autoridades municipales del período de gobierno 1994-1996, convenios de coordinación con los Ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco,

Huixquilucan, Tlalnepantla e Ixtlahuaca, mediante el cual les transfirió funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y coleccionadora, así como la emisión de dictámenes de capacidad, incorporación e impacto vial no significativo.

Los convenios tienen una vigencia indefinida, sujeta a la voluntad de las partes. Se desconocen las razones que obligaron a dicha dependencia a suspender el proceso descentralizador hacia otros municipios, de 1997 a la fecha. Sólo hasta ahora como parte de las acciones que promueve el Ejecutivo estatal para que la gran mayoría de los trámites exigidos para la apertura y operación de empresas se desahoguen en las ventanillas únicas de gestión municipal, la SCT se ha comprometido a revisar los criterios para transmitir a los municipios la facultad de emisión de dictámenes de impacto vial no significativo.

En materia de protección ambiental la descentralización de facultades

hacia los municipios era no sólo necesaria, sino indispensable dado que la Secretaría de Ecología no tiene ni la estructura ni el personal para atender sus cometidos y supervisar el cumplimiento de una Ley de Protección al Ambiente, que tratándose de un área de reciente atención (1991) fue regulada en forma excesiva.

A la fecha se han formalizado convenios de asunción de funciones con los municipios de Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Ecatepec y Toluca, que en su conjunto concentran en sus territorios el 56% de los establecimientos industriales de la entidad (8,447 de un total de 15,096 registrados). Con dicha medida, tales Ayuntamientos tienen mayores elementos para dar respuesta a los reclamos de la ciudadanía en materia ambiental, con acciones inmediatas de preservación y control de la contaminación atmosférica del agua y del suelo, generadas por fuentes fijas y móviles de jurisdicción estatal establecidas en sus territorios.

Entre las facultades transferidas se encuentran: la expedición de registros de generador de residuos industriales no peligrosos; de descarga de aguas residuales y de emisiones a la atmósfera; realizar visitas de inspección a empresas y establecimientos; aplicar el Programa "Hoy no circula" o "Doble hoy no circula" y el de "Detención y retiro de vehículos ostensiblemente contaminantes".

En el corto plazo se tiene el propósito de fortalecer el ámbito competencial de los gobiernos municipales en materia de ingeniería sanitaria y protección civil.

En el primer caso se prevé transferir a 33 Ayuntamientos que cuentan con la capacidad técnica y operativa suficiente, la facultad de expedir los permisos sanitarios sobre el inicio de construcción y ocupación de obra y la vigilancia sanitaria relativa a la construcción de casas habitación unifamiliares y multifamiliares (conjuntos habitacionales superiores a 60 viviendas), lo cual permitirá agilizar el trámite en la expedición de permisos y

reducir los costos derivados de su realización. Asimismo, se prevé descentralizar funciones en materia de ingeniería sanitaria a los Ayuntamientos de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Toluca, en lo que respecta a giros comerciales y de servicios, y por lo que hace a los industriales, siempre y cuando cuente con Plan Estratégico de Población publicado en la Gaceta del Gobierno.

En el segundo caso, se pretenden suscribir convenios de coordinación con los Ayuntamientos de la entidad para delimitar responsabilidades en materia de protección civil entre el Gobierno estatal y los municipales. Así por ejemplo, mientras al gobierno estatal correspondería realizar la verificación a empresas de alto riesgo (gaseras, gasolineras e industrias de productos químicos peligrosos) a los gobiernos municipales les tocaría inspeccionar a empresas de mediano riesgo, conforme listado de clasificación publicado en el Diario Oficial de la Federación. De igual modo, las administraciones municipales podrán for-

mular y expedir dictámenes de viabilidad de protección civil para giros de bajo riesgo.

La descentralización estado-municipios está por hacerse. Salvo algunas materias como agua potable y tránsito, la transferencia ha sido escasa. Se requiere avanzar, para hacer efectiva la reforma municipal de 1983, en materias como desarrollo urbano, protección ambiental, ingeniería sanitaria, regularización de la tenencia de la tierra, creación de reservas territoriales, etc.

La descentralización no es la panacea para lograr mayor calidad y cobertura de servicios ni para aumentar las capacidades político-administrativas de las administraciones municipales. Si no va acompañada de esfuerzos de reglamentación, profesionalización de los servidores públicos, aplicación de tecnologías, reorganizaciones administrativas, potenciación de habilidades directivas, mecanismos de coordinación y control adecuados, gestión interna simple y expedita, entonces es muy probable que

fracase, sin la posibilidad de aprender de los fracasos.

Un adecuado método de descentralización, los consensos previos entre las partes involucradas y la aplicación sistemática de instrumentos evaluativos con parámetros y modos acordados con antelación, podrán ser medios útiles para evitar que la desconfianza arruine los esfuerzos.

Gradualidad y selectividad serán variables que definan, tiempos y ritmos, por una parte y actores por la otra, cuya voluntad y capacidades puedan coadyuvar a fortalecer el entramado institucional del gobierno y con ello a la fortaleza del tejido social.

La descentralización no es meramente un ejercicio técnico-administrativo ni tampoco un mecanismo de negociación del conflicto político o social. Debe ser abordado como un proceso político-administrativo-social cuyos beneficios deberán ser percibidos por el ciudadano.

2. Informatización de la administración pública estatal

El uso de la informática se ha convertido en una actividad cotidiana en muchos sectores de la sociedad; el sector público no es ajeno a ello, al contrario, ante una sociedad cada vez más exigente y demandante, los distintos órdenes de gobierno se ven obligados a cambiar sus tradicionales modos de operación. Está fuera de toda duda el aporte de la informática en la mejora de la calidad de los servicios públicos.

Uno de los factores que está activando como detonador de los cambios mundiales es el desarrollo de la informática y sus nuevas perspectivas y usos; la tecnología de la información y las telecomunicaciones vinieron a significar el inicio de una nueva era en el desarrollo de la humanidad. Representan hoy lo que en su época fueron el invento de la máquina de vapor, la imprenta y la electricidad, sólo por citar algunos de los grandes inventos que vinieron a revolucionar el progreso de la humanidad.

Las tecnologías de la información son hoy, en el umbral del tercer milenio, el eje de una realidad diferente. Están modificando nuestra forma de ver al mundo y de relacionarnos con él. Los adelantos que se avizoran no terminan de sorprendernos.

La tendencia a incorporar la informática en todos los ámbitos del quehacer humano, es un hecho palpable a nivel mundial. Por experiencia se sabe que aquellas sociedades que han incorporado la informática a su forma de vida, su cultura y educación, cuentan con ventajas económicas y sociales sobre aquellas que no lo han hecho o lo han realizado de manera insuficiente.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos años, en nuestro país todavía existe una infraestructura poco desarrollada y una incipiente cultura informática en la población en general. De acuerdo con cifras del INEGI, mientras que en países desarrollados se tienen en promedio más de 15 computadoras personales por cada 100 habitan-

tes, en México existen solamente dos por cada 100. Y sólo el 5.6% de la población total sabe usar o tiene idea de cómo se maneja una computadora, es decir, 5 millones de personas, aproximadamente, de 90 que integran nuestro país.

En un diagnóstico reciente de la situación informática de la administración pública estatal, dado a conocer por el Sistema Estatal de Informática (SEI), se anunciaba que se disponen de más de 15,000 microcomputadoras de diversas tecnologías, tanto para la enseñanza (8,000) como para la administración (7,000); sólo en el Poder Ejecutivo existen 3,200 impresoras; 65 equipos multiusuarios; 75 redes locales; algunos equipos propietarios de tamaño mediano y un macrocomputador (main frame) en el que aún se procesan grandes sistemas como el integral de personal, presupuesto de egresos y certificación escolar de educación pública.

El Gobierno del Estado de México cuenta con experiencias de éxito en materia de informática. Así por ejemplo, en bancos de

información, se cuenta con las áreas del Registro Civil, Registro Público de la Propiedad y Archivos del Magisterio, entre otros, sobre todo en las que se operan grandes volúmenes de información que requieren un manejo rápido, confiable y eficiente.

Se avanza en la integración de un Sistema Automatizado de Apoyo a la Averiguación Previa, que en principio operaría en la Subprocuraduría de Toluca y que busca constituirse en una herramienta para mejorar y agilizar la integración de expedientes de averiguaciones y generar un banco de datos que permita emitir de forma expedita y precisa los indicadores estadísticos básicos relativos a la actividad delictiva.

En materia de control de ingresos, la Secretaría de Finanzas y Planeación cuenta con el Sistema Recaudatorio Estatal, en operación desde hace más de dos décadas. Actualmente está instalado en las 42 oficinas rentísticas distribuidas en todo el territorio estatal, el cual tiene por objeto registrar en 250 cajas

recaudadoras las operaciones y los ingresos propios del Estado de México y los derivados del convenio de colaboración fiscal con la Federación.

Se han habilitado Ventanillas Unicas del Transporte Público en Toluca, Naucalpan, Ecatepec y próximamente en Nezahualcóyotl, las cuales cuentan con equipo de cómputo y sistemas automatizados en red que han permitido simplificar trámites y procedimientos administrativos de forma importante, además de significar una sola instancia para atender las gestiones de los concesionarios de transporte público, al concentrar los servicios de las direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, Transporte Terrestre y Recaudación y Control.

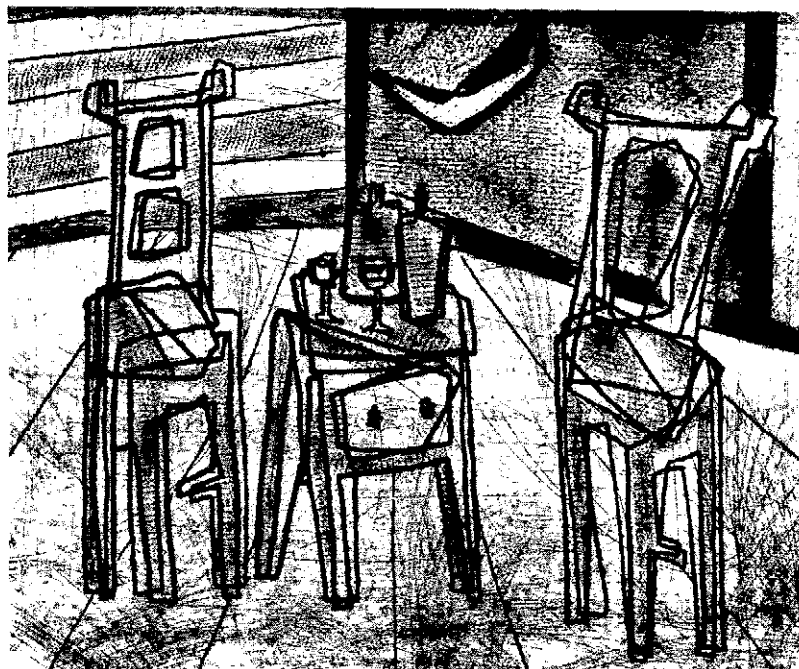
A fin de ofrecer información a los usuarios sobre los trámites y servicios que ofrece la administración pública estatal, y directorio de servidores públicos, operan Sistemas de Autoconsulta Ciudadana (SAC) a través de pantallas sensibles al tacto o kioskos

interactivos. A la fecha se han instalado nueve en seis municipios de la entidad.

Por otra parte, se puso en marcha el Registro Estatal de Inspectores, sustentado en sistemas automatizados y envío de información por *Internet*, el cual vino a constituirse en un instrumento de certeza para los propietarios de empresas y establecimientos, al ofrecerles la posibilidad de constatar la autenticidad del inspector y la veracidad de la orden de visita de inspección.

Otro ejemplo es la página única del Gobierno del Estado que se difunde a través de *Internet*, en la que se ofrece información general de la entidad y su gobierno (directorio de funcionarios, legislación vigente, publicaciones editadas, trámites y servicios). La página única es enriquecida paulatinamente con las páginas electrónicas que van estructurando las dependencias estatales.

Sin embargo, el uso de *Internet* en el Gobierno estatal es incipiente, sólo unas cuantas dependencias lo utilizan para mejorar la calidad de los servicios y



ofrecer información a los cibernautas, no obstante que la Dirección General del Sistema de Informática tiene operando un modo propio de acceso conmutado a *Internet*, el cual está al servicio del resto de las dependencias estatales.

Internet es un enorme campo de desarrollo institucional con grandes potenciales que están aún por explorarse. Sin duda que en el futuro inmediato será utilizado con mayor frecuencia por las instancias públicas y los propios usuarios para desahogar los trámites y gestiones. La ventaja que ello representa

en cuanto a evitar desplazamientos, largas colas y conductas irregulares que implica la relación directa servidor público-usuario, serán factores que presionarán a su uso más intensivo. Una limitante para su expansión es la infraestructura computacional existente en el país, y la escasez de líneas telefónicas.

En seguida delinearé algunos puntos que considero básicos para fortalecer el aporte de las tecnologías de la información al gran proyecto de modernización de la gestión pública estatal:

2.1. Fortalecer la infraestructura computacional

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos años, una gran mayoría de dependencias públicas todavía carecen de equipos de cómputo suficientes y con las características técnicas deseables, para automatizar sus actividades y procesos.

A ello, añádase los contrastes que se presentan, pues mientras existen dependencias estatales con un alto grado de modernización y equipamiento informático, la gran mayoría cuenta con reducido equipo de cómputo y software. Es evidente que no todas las dependencias avanzan al mismo ritmo.

El contexto de austeridad y restricción presupuestal que en este momento experimentan las finanzas del sector público, aplazan la liberación de recursos para invertir en la adquisición o renovación de equipo de cómputo.

Una alternativa es recurrir al *outsourcing* o contratación externa de servicios de informática con empresas especializadas. El Programa Integral de Desa-

rrrollo Informático del Gobierno estatal establece que se podría recurrir al *outsourcing* siempre y cuando se demuestre que "el trabajo se realizará con mayor eficiencia y al menor costo de lo que se puede lograr al interior de la administración pública estatal".

2.2. Aprovechar al máximo la capacidad informática instalada

Según datos del SEI, en el Gobierno estatal se han desarrollado 757 sistemas de información automatizados, de los cuales 403 están ligados a funciones sustantivas y 354 a tareas adjetivas. El número de sistemas automatizados desarrollados nos parece francamente reducido en comparación con las 7,000 computadoras que tiene disponibles la administración estatal -exceptuando al sistema educativo estatal que dispone de 8,000-. Dicho en otros términos, de 10 computadoras sólo en una de ellas se ha creado un sistema de información, las restantes, se deduce, son utilizadas como procesadoras de textos.

Por consiguiente, el reto que se tiene es doble, por un lado promover el uso óptimo de la infraestructura de cómputo adquirida para aprovechar al máximo sus capacidades mediante el desarrollo de sistemas de información que apoyen las tareas y funciones gubernamentales y, por el otro, fomentar y arraigar una cultura informática en los servidores públicos. En este punto, el SEI y las Unidades de Informática de las dependencias estatales tienen un rol muy importante que desempeñar.

2.3. Dar un enfoque estratégico a la informatización del sector público

El contexto de austeridad presupuestal en el que se mueve el gobierno, obliga a ser selectivos, es decir, nos lleva a automatizar las actividades sustantivas de servicios de atención al público de gran demanda.

Hay áreas en la administración pública estatal que requieren intensificar o consolidar los proyectos informáticos, sobre todo por los impactos que generan en el desarrollo socioe-

conómico de la entidad, éstas son: apertura e inspección de empresas, atención a contribuyentes, trámites de vivienda, tránsito y transporte, procuración de justicia, justicia laboral, servicios hospitalarios y asistencia social, entre otros. Hacia estas áreas deben canalizarse en mayor medida los esfuerzos y recursos orientados a la automatización de la gestión pública.

2.4. Simplificar antes que automatizar procesos

Uno de los principales aportes de la reingeniería, es que antes de pensar si quiera en la automatización de procesos, deben primero diagnosticarse y perfeccionarse, de lo contrario se estarían automatizando procesos anacrónicos. Los efectos serían contraproducentes.

Esta condición debe aplicarse con mayor rigor en el sector público, de tal forma que la revisión y simplificación de procesos estratégicos sea un acto previo indispensable antes de proceder a cualquier intento de automatización. Con ello se estaría obte-

niendo mayor provecho de las tecnologías de información y los beneficios serían más tangibles para el público usuario.

2.5. Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional

En la prestación de servicios al público en los que participan dos o más dependencias, debe plantearse la concepción de proyectos informáticos desde un enfoque integral, horizontal y multisectorial. Para ello será necesario afinar mecanismos de coordinación, comunicación y colaboración interinstitucionales.

De igual forma, deberá de analizarse la posibilidad y conveniencia de emprender proyectos regionales de informática por la ventaja que representan en cuanto a la optimización de recursos necesarios e ideas que pudieran derivarse, y el previsible impacto en el mejoramiento de la atención al público.

Concluyo esta segunda parte de la ponencia citando a Al Gore, quien en su texto *Un gobierno más efectivo y menos costoso* men-

cionaba que "la historia del último decenio de este siglo se está escribiendo en una computadora" y delineaba las características de lo que él denominaba un Gobierno electrónico, basado en el uso de las tecnologías de la información: "El Gobierno electrónico será más justo, más seguro, más responsable ante el cliente y más eficiente que nuestros sistemas actuales basados en papeles".

La informática es una herramienta más al alcance del Gobierno estatal para impulsar sus proyectos de mejoramiento y desarrollo administrativo; por si sola no aporta fórmulas mágicas, todo depende del uso que se le de. Para hacerla útil y provechosa, es preciso vincularla a los objetivos y misión de las instituciones, con el objeto de generar beneficios tangibles apreciados por los demandantes finales: los usuarios de los servicios públicos.

3. Desregulación y simplificación administrativa

Las acciones en la materia tienen sustento jurídico en dos acuerdos expedidos por el Ejecutivo estatal: el

primero de fecha 21 de octubre de 1993, en el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, y el segundo, del 14 de diciembre de 1995, para la desregulación de la actividad empresarial en la entidad.

En cuanto al primer acuerdo, el Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA) es coordinado por la Secretaría de la Contraloría, quien es responsable de la integración, seguimiento y evaluación, en tanto las demás dependencias, incluyendo a la propia Contraloría, y los organismos auxiliares, en sus respectivos ámbitos de competencia y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, se ocupan de la identificación, jerarquización y ejecución de acciones de desregulación y simplificación administrativa.

El PGSA se integra y renueva cada año con nuevos compromisos de simplificación o bien la conti-

nuación de aquellos proyectos de mediano plazo. De 1994 a 1997 se han llevado a cabo 641 acciones de simplificación en beneficio de la ciudadanía, lo que representa el 77%, de los 834 proyectos programados. Para 1998 el PGSA se integra por 151 proyectos, los cuales se encuentran en proceso de ejecución por 47 unidades administrativas del sector central y 24 del sector auxiliar.

Por su contenido, las acciones del PGSA se ubican en las vertientes de agilización de trámites, mejoramiento de la atención al público, desconcentración y descentralización, desregulación y transparencia de la gestión pública. Entre algunos de los resultados más relevantes, se encuentran:

- La entrega inmediata del holograma y tarjeta de circulación con el pago de tenencia y refrendo; la eliminación de exámenes teórico-prácticos y médicos para la expedición de licencias de conducir; la implementación de la autoinspección en el

trámite de revista o inspección físico-mecánica para vehículos de los modelos 1989 a 1998, y la operación de una unidad móvil para expedir licencias de conducir, así como su reseño y renovación.

- La puesta en marcha de 2 ventanillas únicas para trámites de vivienda de interés social y popular; la aplicación del Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional para vivienda social que en 15 días promedio emite la resolución en la que se concentra la opinión de nueve dependencias estatales y dos municipales, y la publicación del Registro Estatal de Trámites de Vivienda el cual contiene los únicos trámites y requisitos exigidos por las instancias estatales, así como los tiempos de respuesta comprometidos.
- En materia de inspección destaca la publicación de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación; la instrumentación de un nuevo modelo de inspección, la autoverifi-

ficación, basada en las premisas de corresponsabilidad y confianza en la declaración de los empresarios; la puesta en operación del Registro Estatal de Inspectores y la distribución de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado.

En esta apretada síntesis, quedan fuera un número importante de acciones que por razones de espacio obviamos su comentario. Este conjunto de medidas se vio significativamente fortalecido con la entrada en vigor, a partir de marzo de 1997, de la resolución denominada *Afirmativa Ficta*, prevista en el Artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos. Por virtud de ésta, las peticiones que presentan los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales o municipales deberán ser resueltas en forma escrita en un plazo que no exceda los 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción o de lo contrario se entenderán que fueron aprobadas. Por supuesto, hay ciertas excepciones

como es el caso de las peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes de los Gobiernos estatal o municipales, o tratándose del otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, entre otros supuestos debidamente tipificados, en cuyo caso procederá la *Negativa Ficta*, es decir, se entenderá que la decisión fue desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación ante la propia dependencia o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si así lo prefiere el peticionario.

En lo que concierne al segundo acuerdo, el de desregulación de la actividad empresarial, su justificación habría que entenderla en el contexto de restricción de la actividad económica nacional y la imperiosa necesidad de promover la actividad productiva a fin de conservar y acrecentar la generación de empleos.

El acuerdo tuvo como propósito fundamental establecer las bases para la desregulación y simplifica-

ción de los requisitos y plazos que las instancias estatales exigen para la apertura y operación de empresas. Creándose, para tal efecto, el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Económico, de Finanzas y Planeación y, de la Contraloría.

Resultado de los trabajos realizados, en julio de 1996 se efectuó la presentación pública del Registro Estatal de Trámites Empresariales, en el que se contemplan los únicos trámites y requisitos que las dependencias estatales podrán exigir para la instalación, operación y regularización de empresas. Además de ser en aquel momento la primera entidad de la República en contar con un documento de esta naturaleza, esta acción fue acompañada de significativas medidas de desregulación y simplificación administrativa al reducirse el 28% de los trámites (de 80 a 58); el 49% de los requisitos (de 654 a 331) y el 67%

en promedio de los tiempos de respuesta.

El Registro Estatal de Trámites Empresariales fue actualizado en julio de 1997, incorporándose medidas adicionales de desregulación y simplificación administrativa, y en este momento se encuentra en proceso su segunda actualización. Con el objeto de facilitar su consulta, actualización y difusión, el Registro ha sido automatizado e inscrito en la página que el Gobierno del estado mantiene en la red mundial de *Internet*. Esta acción optimiza tiempos y recursos al evitar a empresarios traslados y visitas reiteradas a las diversas oficinas gubernamentales en búsqueda de información no siempre disponible. Su acceso permite no sólo la consulta pormenorizada de la regulación estatal, sino también la obtención física de los formatos de solicitud, a través de la impresora, los cuales podrán utilizarse para la gestión ante las dependencias correspondientes.

Con objeto de establecer un esquema de regulación único, que incluya todos

los trámites municipales, requisitos, fundamentos jurídico-administrativos y plazos de resolución necesarios para la instalación y operación de empresas, el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial promovió la homologación, desregulación y simplificación de trámites municipales, logrando el 29 de mayo de 1998 formalizar Acuerdo de Coordinación con 24 Ayuntamientos de la entidad, los cuales concentran el 85% de la actividad económica del Estado.

Entre los beneficios del acuerdo destaca la homologación de trámites, requisitos y formatos. Así por ejemplo, la licencia de construcción que tardaba en algunos municipios hasta 45 días en entregarse ahora se expide en 15 días hábiles en promedio. Y en algunos casos se utilizaban hasta 11 formatos para las distintas modalidades del trámite, ahora se emplean sólo dos.

El referido acuerdo contiene una cláusula de adhesión para que aquellos Ayuntamientos convenci-

dos de las bondades de este esquema de gestión simplificada para la apertura y operación de empresas, se sumen a él, previa petición por escrito al Grupo de Trabajo Intersecretarial.

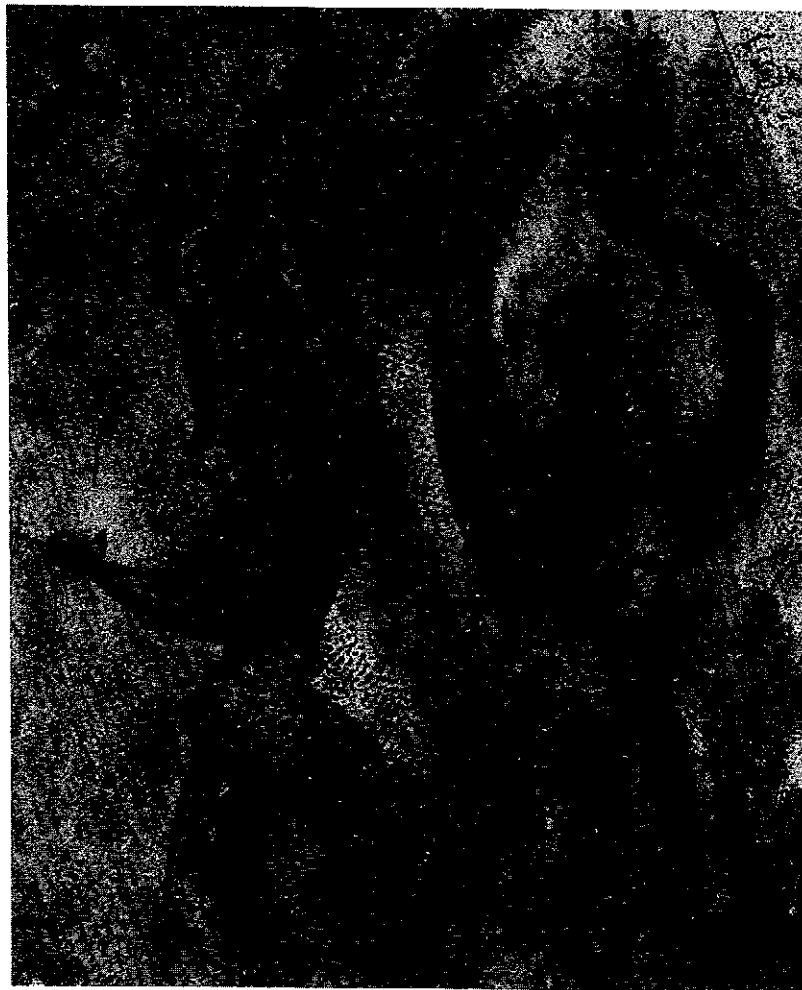
No obstante los resultados alcanzados, muchos de ellos reconocidos y apreciados por los propios usuarios, aún falta mucho por hacer en materia de desregulación y simplificación administrativa para configurar una gestión pública caracterizada por la prestación de trámites y servicios ágiles, sencillos y transparentes, al alcance del ciudadano.

Algunos de los desafíos que se deberán asumir en este y los próximos años, son los siguientes: dar continuidad y profundizar las acciones de desregulación y simplificación administrativa, procurando que éstas respondan a demandas sensibles de la población por el mejoramiento de la calidad y oportunidad de los trámites y servicios; prevenir y combatir conductas ajenas al interés público mediante la simplificación de trámites que

por su volumen, lentitud y complejidad, son susceptibles a la aparición de este tipo de comportamientos; impulsar la integración del Registro General de Trámites Estatales por etapas y materias para otorgar certidumbre a las gestiones de los usuarios y acotar la discrecionalidad de los servidores públicos.

Asimismo, será necesario ahondar la desregulación de la actividad económica, principalmente en las áreas de desarrollo urbano, ecología y protección civil; avanzar en la modernización de la función de inspección a empresas para promover su ejercicio eficaz y transparente; fomentar la desconcentración de oficinas y la descentralización de facultades y recursos para acercar los servicios a los usuarios, y alentar, con estricto respeto a la autonomía municipal, la desregulación, simplificación y homologación de trámites, entre otras acciones.

En el aspecto operativo, es imprescindible, en un ejercicio de corresponsabilidad, fomentar la participación de organismos so-



ciales, gremiales y empresariales en la identificación y valuación de medidas de desregulación y simplificación administrativa; continuar asignando recursos financieros hacia aquellos proyectos que por la materia, impacto y número de beneficiarios, justifiquen la canalización de recursos; intensificar la evaluación de trámites y servicios

simplificados para constatar y valorar la calidad y eficiencia con que se prestan a la ciudadanía, así como ampliar la difusión de los avances y logros alcanzados para informar a un mayor número de ciudadanos sobre los beneficios y ventajas que reportan dichas tareas.

DESAFÍOS DE LA METRÓPOLI DEL VALLE DE TOLUCA

Armando Garduño Pérez*

Antecedentes

La metropolización es un proceso que se está generalizando en las grandes ciudades o polos de desarrollo de nuestro país; consiste en la expansión urbana simultánea de una ciudad núcleo y de sus ciudades colindantes o subnúcleos hasta formar una unidad metropolitana. Sin embargo, al hablar de este proceso de urbanización, primero hay que considerar los fenómenos sociales, económicos y culturales y después los fenómenos espaciales.

Urbanizar por tanto, no es solamente ocupar un territorio sin considerar los procesos que vive la sociedad que lo ocupará. En este sentido, la metropolización debe visualizarse desde todos los órdenes del desarrollo humano en

el sentido más amplio de lo que es una ocupación territorial.

Estudiosos del desarrollo urbano y social, afirman que para el próximo siglo, el 50% de la población del mundo vivirá en grandes ciudades, debido a la diversidad de oportunidades que en todos los órdenes de la vida comunitaria ofrecen estas ciudades a sus habitantes (educación, empleo, vivienda, cultura, servicios etc.).

México no es la excepción, y así vemos que aproximadamente el 30% de la población se concentra en cuatro importantes ciudades: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, por ser grandes polos de atracción dado su potencial y desarrollo económico.

Los cambios ocurridos en el ámbito internacional en las dos últimas décadas, han obligado a nuestro país a cambiar su modelo de desarrollo, a reestructurar su economía y a modificar los patrones de organización de su territorio.

La globalización de la economía a cambiado la forma de concebir el desa-

rollo, la producción y las relaciones entre los países, formándose asociaciones regionales o bloques comerciales que no tienen otro propósito que incrementar el intercambio de bienes y servicios para asegurar nuevos mercados.

El modelo de desarrollo adoptado por nuestro país para incorporarse al cambio mundial, está implicando ajustes en todos los órdenes de la vida nacional. En lo *económico*, estamos modificando la estructura monoexportadora basada en el petróleo, para diversificar las exportaciones (sobre todo las manufactureras que han aumentado rápidamente), a través de una política de modernización de la planta industrial.

El proceso de urbanización en el país, como el del mundo en general, se ha caracterizado por la concentración de la población en grandes ciudades. Entre 1950 y 1990 la población que vive en ciudades de más de 500 mil habitantes pasó del 12.96% al 36.60%; actualmente uno de cada tres mexicanos vive en ciudades de más de medio

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México; ha sido Director del Registro Civil y, de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Estado de México; actualmente es Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México.

millón de habitantes y uno de cada dos, en ciudades de más de 100 mil habitantes.

En el Estado de México, la concentración de las actividades económicas en establecimientos comerciales e industriales por una parte; las ventajas financieras, comerciales y productivas generadoras de operaciones de gran escala por la otra y la concentración del transporte y las comunicaciones, provocan que, a partir de los años setentas el Valle de Toluca-Lerma inicie un proceso de metropolización en torno a la capital del Estado.

La Zona Metropolitana del Valle de Toluca, la integran además del municipio de Toluca, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec; gravitando así mismo sobre el área, los municipios de Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Joquicingo, Mexicalcingo, Oztolotepec, Santa María Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Tenango del Valle y Tlanguistenco.

La población existente en los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Toluca, era hasta 1995 de un millón 063 mil 230 habitantes; de los cuales 564 mil 476 correspondían a la ciudad capital, 105 mil 566 a Zinacantepec, 54 mil 089 a San Mateo Atenco, 43 mil 670 a Ocoyoacac, 178 mil 096 a Metepec, 81 mil 192 a Lerma y 36 mil 141 a Xonacatlán.

Lo anterior representa que para el año 2020 habría una población de 2 millones 099 mil 322 habitantes; esto es, un millón 036 mil 092 habitantes más que los registrados en 1995; más de 630 mil vehículos automotores y 220 mil nuevas viviendas.

Esta zona metropolitana constituye la segunda concentración económica demográfica de la entidad y su industria representa el 59.75% del PIB de la misma.

El municipio de Toluca frente a la metropolización

Toluca como capital del Estado de México, guarda una situación preferente en el proceso de desarrollo de la entidad y del país y au-

nado a su ubicación geográfica, en ella confluyen diversas acciones de carácter regional que la identifican como el núcleo central de la metrópoli que se forma en el Valle Toluca-Lerma, ejerciendo una atracción de la región hacia la ciudad, pero con un crecimiento hacia afuera, presentando un perfil de metropolización rodeada de grandes áreas rurales.

El municipio de Toluca concentra el 57% de la población que habita en el valle y presenta una densidad promedio de 1344 habitantes por kilómetro cuadrado.

La clasificación de los usos del suelo previstos en el Plan de Centro de Población Estratégico, no corresponde a la dinámica real de ocupación, observándose una clara tendencia de crecimiento hacia la zona norte y noroeste, en tanto la zona norponiente denota un crecimiento que viene a consolidar el área urbana más que a favorecer su expansión en esa zona.

El proceso de metropolización conduce la existencia de grandes desi-

gualdades sociales, que se manifiestan en grupos de población ocupada en actividades informales y en la creciente conformación de colonias periféricas, en su mayoría de asentamientos irregulares en áreas en donde es sumamente cara la dotación de infraestructura vial, hidráulica y sanitaria.

Característica de la zona, lo constituye el hecho de que su expansión se da en tierras de alto valor agrícola, los cuales son ocupados por grupos de población de bajo nivel económico que en forma irregular se asientan y parcialmente se van integrando al área metropolitana.

La metropolización, ha propiciado una problemática cada día mayor y más compleja: crecimiento anárquico del área urbana e incompatibilidad de usos del suelo, especulación del suelo urbano, conformación de un sistema vial de transporte inadecuado y obsoleto; incorporación irregular de tierras ejidales al área urbana, en ocasiones en zonas no aptas para el desarrollo urbano.

El predominio del régimen de propiedad ejidal en la periferia del centro de la ciudad, ha condicionado el crecimiento poblacional urbano e industrial de Toluca, ya que éste representa el 70% del área urbanizable. La división del ejido o parcelización del suelo influye en la forma desordenada que va tomando la estructura urbana y las modalidades de su ocupación.

El Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca a partir de octubre de 1996, norma una superficie de 29 mil 652.05 hectáreas, que representan el 70.6% de la superficie total del municipio. Dicho Plan contempla que: la superficie urbanizable alcanza el 75.3% y la no urbanizable el 24.7%. Sin embargo, los esfuerzos institucionales de planeación urbana no han dotado de plena autonomía al municipio de Toluca en relación a la emisión de licencias de usos de suelo, ni en la autorización de fraccionamientos, fusiones, subdivisiones, lotificaciones en condominio y apertura y prolongación de calles. Por otra parte, el

esquema operativo del Plan Regional Metropolitano de Toluca, no es lo suficientemente claro sobre estos temas.

Los accesos carreteros de la ciudad de Toluca, conforman una estructura radial que convergen al circuito formado por Paseo Tollocan, Paseo Matlazincas, Boulevard Alfredo del Mazo y Vialidad Las Torres. La estructura urbana de la ciudad, no guarda la debida proporción con la infraestructura vial del municipio, generando deficiencias en los sistemas viales y de transporte. Además, el crecimiento actual y futuro de la zona metropolitana de Toluca convierte en obsoleta la infraestructura vial que comunica a los municipios metropolitanos.

La consolidación de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se demuestra con el comportamiento cada vez más homogéneo de los municipios que la integran, diluyéndose la primacía de la ciudad de Toluca respecto a su entorno circundante.

La dinámica de este proceso presenta una serie

de retos que deben ser resueltos con firmeza y una clara visión regional para garantizar un sano y sustentable crecimiento urbano en la capital del Estado y su área de influencia, que hoy ya no sólo contempla los seis municipios que hace dos décadas lo iniciaron, ya que se han sumado otros quince más como una zona en vías de metropolización a un mediano plazo.

Los nuevos desafíos de la metrópolis

En 1993 el Gobierno del estado instrumentó el Plan Regional Metropolitano de Toluca, a fin de integrar estrategias que resolvieran la problemática de esa nascente zona.

Al reconocer que muchos de esos planteamientos han sido rebasados por los complejos fenómenos sociales que hemos vivido en los últimos 5 años, se ha hecho imprescindible hacer una exhaustiva revisión de este Plan, redefiniendo las políticas y estrategias que habrán de resolver la nueva realidad urbana, considerando las expectativas de una población que ahora vive condiciones socioe-

conómicas diferentes y que desea enfrentar con optimismo el futuro.

Para tal efecto, se ha constituido la Comisión Metropolitana de Toluca, integrada por los siete municipios que dieron origen a esta zona metropolitana y que estamos resueltos a convertir en una de las mejores metrópolis mexicanas del próximo siglo.

Sin duda, son muchos los temas que pueden vincularse al desarrollo del Valle de Toluca, sin embargo, hemos definido algunos puntos estratégicos que urgen ser tratados con una nueva visión de planificación, orientada más hacia la acción y a la gestión que a la mera definición de normas para un ordenamiento espacial.

Los temas propuestos para su análisis en el seno de la Comisión Metropolitana de Toluca son:

Sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales

- Ampliación de la infraestructura hidráulica existente.

- Buscar nuevas fuentes de abastecimiento.
- Formación de sistemas sanitarios incorporando localidades del área de influencia.
- Construcción de atarjeas e incorporación al Sistema de Tratamiento.
- Establecimiento de seis plantas de tratamiento.
- Desazolve de cauces.
- Control de las cuencas de los diferentes arroyos.

Desarrollo urbano

- Revisión de los componentes del desarrollo urbano: suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento.

Vialidad y transporte

- Reordenamiento del transporte.
- Construcción de alternativas a la actual terminal de Toluca.
- Ampliación y construcción de vialidades.
- Aeropuerto, ferrocarril, etc.

Seguridad pública

- Coordinar operativos intermunicipales.



- Integración del Consejo Regional Intermunicipal de Seguridad Pública.

Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos

- Creación de un relleno metropolitano.
- Campañas de concientización para separar materiales reciclables.

Desarrollo económico

- Elaboración de un perfil de ventajas comparativas.

- Dinamización del sector comercio.

Protección al ambiente, restauración del equilibrio ecológico

- Programa Aire Limpio.
- Instituir programas de educación ambiental.
- Reforestación.

Con esta visión regional, en la tarea fundamental del estado de armonizar el crecimiento económico y la equidad social, el destino y calidad de los asentamientos humanos se convierte en un asunto de interés público que compromete a

la sociedad y al gobierno en todos sus niveles, a la búsqueda de nuevas formas de interactuar y legitimar con ello, las transformaciones que nos permitan alcanzar esos propósitos.

Resolver la metropolización del Valle de Toluca de cara al siglo XXI, nos lleva a la consideración de una ocupación territorial en la que haya una calidad de vida sustentable en esquemas de justicia social y de responsabilidad ciudadana.

La participación de la población en cuestiones propias de su bienestar colectivo, es y debe ser, el eje de toda acción de gobierno.

Solucionar nuestros problemas cotidianos como grupo social y construir el proyecto de hábitat que anhelamos, es una tarea en la que los ciudadanos conjuntamente con el gobierno, debemos acceder a nuevos esquemas de gobernabilidad y de participación que nos garanticen un futuro promisorio.

En toda la región hay un total de 19, 592 habitantes, siendo los municipios de Villa Victoria -con 5,863 (29.9%)- y Valle de Bravo -con 4,831 (24.66%)- donde se concentra la mayoría de la población dentro de este rango, seguidos por Villa de Allende -con una población de 3,343 personas (17%).

Actualmente, la demanda es atendida por una institución de educación superior -que ofrece una licenciatura en educación primaria y preprimaria- y la extensión de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sin embargo, la oferta no satisface todas las expectativas de la población en edad potencial de acceder a este nivel, por lo que muchos estudiantes prefieren buscar alternativas en la ciudad de Toluca.

Los resultados de un estudio de opinión sobre perfil y expectativas estudiantiles de bachillerato de 820 estudiantes, revelan una significativa proporción de clase media con niveles de vida y expectativas semejantes a los miembros de su

misma clase en otras partes del país.

La percepción que los estudiantes de bachillerato de la zona tienen de la educación pública es relativamente alentadora, ya que sólo 23.9% considera a la educación privada como mejor. Poco más de la mitad, 52.1% supone que las escuelas públicas y privadas son iguales y el 24% se inclina por las gubernamentales.

La demanda potencial de estudiantes para ingresar a nivel superior es aproximadamente de 254 alumnos. No obstante, en el estudio de opinión únicamente el 86% manifiesta que desea continuar su formación profesional, aunque sólo el 75.6% piensa que sus padres pueden seguir pagando los estudios, lo que sitúa la demanda potencial real en 192 alumnos.

En cuanto a la expectativa de número de años a estudiar posteriores al bachillerato, sólo 26.8% manifiesta querer estudiar de 1 a 3 años. Significa esto que casi las tres cuartas partes de los estudiantes están dispuestos a estudiar ca-

rreras largas, lo que coincide con el perfil ideológico de la clase media, que finca su esperanza de ascenso o permanencia social en los estudios universitarios.

De acuerdo con los estudios realizados, las expectativas estudiantiles y las posibilidades de absorción de empleo de las empresas de la zona son complementarias.

En efecto, buena parte de las preferencias estudiantiles se ubica en el área administrativa (contaduría, administración e informática. Ello coincide con el perfil de las empresas de la zona, ya que los escasos empleos que pudiesen generarse se ubican, precisamente, en estas áreas.

En contraste, las opciones agropecuarias, coinciden con la proporción de la Población Económicamente Activa del área tienen escasa preferencia entre los estudiantes de la zona, amén de que las posibilidades de generar empleos de este tipo son prácticamente nulas.

Es de prever que, con base en los resultados, las opciones técnicas terminales de cualquier tipo no

tendrían éxito en virtud de que la clase media, estrato al que pertenecen mayoritariamente los estudiantes de bachillerato de la zona, finca sus expectativas de ascenso o permanencia social en los estudios de licenciatura.

En suma, ampliar la oferta educativa de acuerdo con las posibilidades de absorción de empleos y expectativas estudiantiles obligaría a hacerlo en el área contable administrativa o de turismo. Ambas opciones tienen cierta posibilidad de arraigar a los egresados a sus lugares de origen.

*Retos y Perspectivas
de la Planeación Regional
en la Zona Norte
del Estado de México*

**LA PLANEACIÓN PARA
EL DESARROLLO
URBANO MUNICIPAL**

*Elda Gómez Lugo**

La Administración Pública por su propia evolución adquiere y perfecciona su carácter de ciencia.

* Presidente Municipal de Ixtlahuaca, Estado de México.

De esta manera la administración está sujeta a cambios imprescindibles para adaptarse a las nuevas exigencias, actualizar sus procedimientos metodológicos y encuadrar todos sus sistemas a la realidad como a las expectativas.

En este sentido, la administración pública adquiere una cualidad más humana porque su operatividad se enfoca a la actividad de los servidores de todos los niveles de gobierno, buscando la mayor perfectibilidad de acciones que tiendan, bajo el principio de responsabilidad, al logro de la excelencia.

Desde el punto de vista institucional, la administración pública está fundamentada en un conjunto de leyes, normas, reglamentos, acuerdos y convenios que en suma integran un paquete legislativo equivalente a la plataforma que sostiene toda la estructura y la infraestructura administrativa.

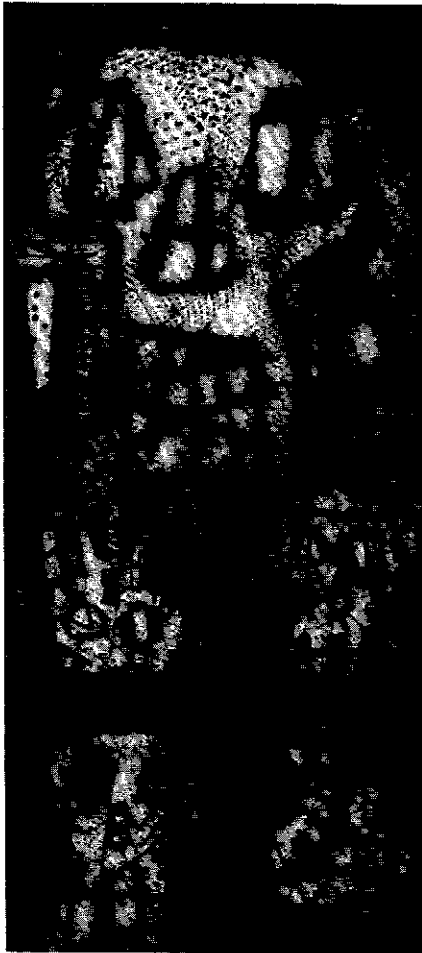
Así, los gobiernos en sus tres instancias: federal, estatal y municipal, cuentan con una planeación coordinada que les permite

vincular planes y programas en apego a la normatividad vigente y con respeto irrestricto a la autonomía de cada caso.

Bajo estas características, el gobierno municipal sujeta su planeación y desarrollo a tres líneas básicas de carácter legal: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal.

Derivado de estos tres mandatos surge un compendio de leyes y reglamentos que marcarán la pauta a la toma de decisiones para actualizar, por una parte, el Bando Municipal y, por otra, el Plan de Desarrollo Municipal, así como los programas sectoriales tomando en cuenta las necesidades y los problemas de toda índole que se dan en el municipio, como las demandas populares que en última instancia representan la auténtica voluntad democrática del pueblo.

Fue hasta la década de los sesenta cuando la planeación tuvo su apogeo en la administración pública



surgiendo por mandato los planes de desarrollo en las tres instancias de gobierno.

De esta manera "La planeación municipal fue concebida como instrumento de gobierno y de acción local, que tomaba en cuenta las demandas y rezagos de las comunidades y población de las diferentes localidades, permitía coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y

apoyar el cambio social y progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la federación y los estados, entendiendo que se trata de una técnica y de procedimientos que facilitan la toma de decisiones y se aplica para realizar la transformación profunda de la realidad local".

El éxito de la planeación para consolidar el desarrollo integral del municipio, en apego a las recomendaciones del urbanismo, dependerá de las estrategias que con tino se definan y se apliquen con puntualidad.

La primera condición es el ejercicio de una planeación adecuada.

La estrategia calificada como básica es la organización y de ella tendrá que concurrir la división del trabajo. Primordial importancia ocupa la unidad política de los integrantes del ayuntamiento como estrategia de relaciones para fincar el entendimiento, la voluntad de servicio y el consenso.

En el mismo nivel de relaciones se consigna la

unidad política de los delegados municipales con quienes la autoridad municipal debe mantener una comunicación permanente a fin de motivar su intervención consciente y responsable como autoridades auxiliares del ayuntamiento.

Para complementar el nexo del factor humano también se considera como estrategia imprescindible la conducta leal y honesta de los servidores públicos municipales.

Asimismo, como otra estrategia importante en la planeación para el desarrollo urbano municipal, se cita a la participación ciudadana, ya que ésta se convierte en la más fiel interpretación del sentido democrático en que se apoya el gobierno municipal, y a la vez, legitima la obra pública y por lo mismo valida parte del desarrollo urbano.

Otro capítulo que algunos urbanistas lo consideraran como prioritario y estrategia primaria para cristalizar el objetivo del desarrollo urbano municipal es la disposición de la partida presupuestal que garantice

la operatividad de los programas.

Creo que el desarrollo urbano de nuestras comunidades será posible en la medida en que todos: pueblo y gobierno, unamos el mayor de los esfuerzos, para corresponder a los anhelos de las generaciones de ayer y de hoy.

LA PLANEACIÓN REGIONAL EN LA ZONA NORTE DEL ESTADO

Ricardo Rozga Luter

Para esta exposición por la Zona Norte del Estado de México, entendemos las dos regiones de planeación: la Región V Atlacomulco y la Región VIII Jilotepec, 5 subregiones económicas: Atlacomulco-Mazahua, Atlacomulco-Otomí, Atlacomulco-Agropecuaria-Industrial, Jilotepec-Agropecuaria-Industrial y Jilotepec-Agropecuaria, compuesta por 21 municipios.

* Catedrático de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En esta zona vive poco más de un millón de habitantes, sin embargo distribuidos muy inequitativamente entre las dos regiones, ya que en la Región V Atlacomulco viven casi 900 mil habitantes y en la Región VIII Jilotepec, un poco más que 100 mil.

Para esta zona podemos marcar algunos rasgos característicos, como los siguientes:

- Esta zona presenta ventajas de localización comparativas referentes básicamente a la Región V Atlacomulco.

En primer término se refiere a la localización geográfica cerca del gran centro industrial que es la Región Metropolitana de Toluca, y del mercado más grande del país que es la ciudad de México. Sin embargo, no se debe olvidar que la autopista México-Guadalajara, abre también las vías de acceso a Michoacán, el Bajío y Jalisco.

- En esta zona ya se encuentran algunos relativamente fuertes centros de desarrollo industrial, y se puede prever desarrollo industrial futuro, aunque

la zona hasta ahora es predominantemente agrícola.

Partimos aquí de la suposición que el desarrollo industrial es inevitable para México y el estado de México, en general, y para la zona poniente y específicamente su zona centro (básicamente la Región Metropolitana de Toluca) y zona norte.

- Sin embargo, tiene fuertes desequilibrios regionales básicamente entre los municipios industriales y rurales

Los desequilibrios se refieren al tamaño de los municipios. En la zona tenemos municipios con más de 100 mil habitantes, como es el caso de San Felipe del Progreso y de Ixtlahuaca, y los municipios que no llegan o tienen apenas 10 mil habitantes, como es el caso de Soyaniquilpan de Juárez y Polotitlán.

No debemos olvidar que dentro de esta zona se encuentran algunos de los municipios calificados como los más marginados. Por ejemplo, entre los 20 municipios con menor índice del desarrollo humano, la investigación rea-



lizada a principios de los años 1990 por Jesús Salgado Vega de la Facultad de Economía de la UAEM, se encuentran 12 municipios de la Zona Norte, más de la mitad, básicamente de las zonas indígenas Mazahua y Otomí.

En lo que se refiere precisamente a la Región V Atlacomulco, podemos decir el papel principal que desempeña el municipio de Atlacomulco, con base en las siguientes premisas:

- Se consideró como un centro alternativo de crecimiento de primer orden dentro de la política de desconcentración aplicada por el Gobierno estatal.
- Tiene posibilidades de desarrollo debido a su localización geográfica, ya que representa el enlace con el Distrito Federal y Toluca con los estados de Michoacán, Querétaro y Guanajuato, los cuales se consideran mercados importan-

tes para la comercialización de productos y abastecimiento de materia prima.

- Es un municipio que cuenta con infraestructura vial y servicios públicos relativamente bien desarrollados.

En lo que se refiere a la Región VIII Jilotepec, como la de Atlacomulco, no se han realizado acciones suficientes y permanentes que permitan un desarrollo industrial adecuado en esta región.

Las comunicaciones terrestres son insuficientes y han limitado el aprovechamiento del potencial regional. El crecimiento urbano de Jilotepec, al igual que en Atlacomulco, requiere de una planeación más compartida y estricta, ya que ambos centros de población empiezan a sentir las consecuencias de un crecimiento urbano acelerado y descontrolado.

**PROMOCIÓN LOCAL
DEL DESARROLLO EN
EL CONTEXTO DE LA
GLOBALIZACIÓN
Y DEL
REPLANTEAMIENTO
DEL PAPEL DEL
ESTADO**

*Sergio González López**

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar una serie de consideraciones sobre los nuevos retos para la promoción local del desarrollo en un contexto de globalización y replanteamiento del papel de los Estados-nación, con énfasis en los requisitos para el

impulso de las pequeñas y medianas empresas industriales (Pymes).

Los procesos de reestructuración y de apertura económica, entre otros, replantean las posibilidades de desarrollo entre diversos territorios, entrando en competencia entre ellos por atraer inversiones, para lo cual sus potencialidades son revalorizadas económica y socialmente. En esta competencia en la que hay ganadores y perdedores, muy probablemente los gobiernos locales no estén plenamente conscientes que se encuentran involucrados.

Las prácticas sobre lo municipal

Sin pretender abordar las múltiples prácticas vigentes a nivel municipal en nuestro país, orientemos sobre dos grandes tipos: las derivadas de las políticas macroeconómicas y de manera relacionada con aquellas implementadas al interior de los ayuntamientos.

Políticas globales sobre específicas

Sin considerar que con la globalización los Estados nacionales están reduciendo capacidades de decisión ante el influjo de las grandes corrientes financieras, en materia de política económica, las grandes decisiones son sectoriales sobre las que se supeditan las demás. Este esquema de políticas tiene un carácter jerárquico piramidal, y a partir del vértice superior se desprenden las demás políticas a niveles inferiores.

Su concepción, formulación e instrumentación es poco participativa y retroalimentativa, así la intervención de niveles inferiores en esas fases es escasa y mínimamente consistente. Desde esta perspectiva las prácticas a nivel municipal se reduce frecuentemente a la reproducción o calca de los planteamientos superiores, constituyéndose por ello más en buenas intenciones que en líneas orientadoras de las metas socioeconómicas, al carecerse de los recursos humanos y materiales para tal efecto, como

* Coordinador de Posgrado de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

de formas organizativas adecuadas a las características de los ayuntamientos.

Límites para un proyecto municipal de desarrollo

Derivado de lo anterior, resulta claro que los ayuntamientos tienen un reducido margen de maniobra para concebir e instrumentar un proyecto de desarrollo propio. Obviamente, sus prioridades y posibilidades se reducen a la en sí difícil tarea de mantenimiento de los servicios públicos, a subsistir con base en los escasos recursos propios y a la discrecionalidad para el otorgamiento de los especiales.

Entonces, bajo los esquemas vigentes es imposible que los municipios superen sustancialmente los problemas que enfrentan. Es necesario replantear las funciones municipales, las formas de organización y las maneras de participación social.

Algunas propuestas municipales para el desarrollo

Una primera condición es reconocer la distinción entre promoción del desarrollo municipal de pro-

moción municipal del desarrollo. A la tradicional diferenciación entre crecimiento y desarrollo se debe avanzar en la identificación de los agentes promotores del desarrollo.

En otros términos, no sería suficiente alcanzar mejores niveles de desarrollo si esto no tiene correspondencia con que dichos niveles son los planeados, consensuados y comprometidos por una colectividad. Es fundamental que los municipios tengan un mayor margen de maniobra para decidir sobre los asuntos prioritarios de su ámbito y para incidir sobre los de orden nacional. Los asuntos municipales no son exclusivamente los que se circunscriben a su ámbito político-administrativo.

Otra condición a cubrir es reconocer que no obstante su importancia, los problemas principales no son sólo de tipo financiero, sino cultural, social y político. Es fundamental modificar los esquemas de decisión y organización para la acción. Replantear las estructuras jerárquicas, las instancias de seguimiento,

los grupos de trabajo y las habilidades de los funcionarios. La toma de decisiones requiere de un Estado de derecho que minimice la discrecionalidad; un marco que establezca con claridad criterios consistentes entre sí más que complejas y excesivas normativas que dificultan la toma de decisiones y la participación ciudadana.

“Aunque existen múltiples alternativas para promover la competitividad de la planta industrial en mercados abiertos, son dos las estrategias cuya instrumentación se identifica íntimamente con la actividad de la banca de desarrollo y en especial la de Nacional Financiera (Nafin). Estos caminos simples –aunque no necesariamente sencillos– son la articulación eficiente de cadenas productivas y el desarrollo de una infraestructura de apoyo a la competitividad de la micro y pequeña empresa (MyPE)”.¹

¹ González Navarro, Víctor Manuel y Carlos Martínez Tovilla (1997). “La promoción de encadenamientos productivos: dos estrategias para la Banca de Desarrollo”, en *El Mercado de Valores*, Año LVII, No. 2, feb., México, pp. 16-22.

Estrategia 1. Integración de cadenas productivas con riesgos directos

“La estrategia de Nafin en este renglón, debe ser la de asumir directamente riesgos en proyectos de integración de MyPEs a cadenas productivas de empresas grandes AAA que operan en mercados dinámicos y en expansión. Esta estrategia contempla las siguientes acciones:

- Como socio en coinversiones, permitir a las partes contar con un socio confiable en tanto desarrollan una relación de negocios de largo plazo.
- Acreditar a empresas grandes que tienen compromisos de desarrollar a sus proveedores a través de compras programables, capacitación, asistencia tecnológica y financiamiento.
- Resolver, a través de financiamiento, aportación accionaria o soluciones de ingeniería financiera, los problemas de proveedores clave cuyas empresas son viables a largo plazo.
- Abrir líneas de crédito a empresas AAA que constituyan fideicomisos con el propósito de que, directamente, apoyen a sus proveedores con programas

de crédito, asistencia técnica y capacitación.

- Otorgar, si es necesario, garantías de crédito y actuación a las empresas que acrediten a sus proveedores actuales y potenciales para el fortalecimiento y profundización de cadenas productivas”. (González y Martínez, 1997; 20).

Estrategia 2. Desarrollo de una infraestructura para la competitividad de la MyPE: socializar el riesgo

“Socializar el riesgo significa entonces, apoyar a las MyPE para elevar su grado de gestión empresarial y exige que la red de intermediarios especializados en desarrollo operen bajo estándares de calidad y responsabilidad. Si estos elementos se cumplen, entonces el mercado de fondos prestables a la pequeña empresa tenderá a profundizarse. En este sentido la estrategia de Nafin consiste en promover una infraestructura de intermediarios para la competitividad de la MyPE que canalice eficientemente los recursos de la sociedad a estas empresas con programas tendentes a elevar

su productividad y competitividad.

Para cumplir con esta estrategia se propone el establecimiento de franquicias. [El concepto de franquicias se basa en la constitución o redefinición de intermediarios no bancarios sobre la base de parámetros de desarrollo y eficiencia operacional definidos por Nafin]”. (González y Martínez, 1997:21).

“Como todo sistema, éste debe constar de una fase de identificación de las fuentes de riesgo, otra de medición de los riesgos, una más de minimización y una última de financiamiento del riesgo. En esta última, el establecimiento de políticas prudenciales desempeña un papel determinante. Las políticas prudenciales se encargarán de que el riesgo reconocido se cobre y proteja en forma adecuada. Dentro de las medidas prudenciales, se proponen:

- Políticas de crédito y esquemas financieros acordados con los proyectos que se apoyan.
- Diferenciar las tasas que se cobran a cada intermediario de acuerdo con su nivel de riesgo.

- La suspensión de operaciones cuando el riesgo acumulado supera los niveles considerados razonables.
- El establecimiento de cuentas de sobregiro constituidas por una tercera parte del capital social o el total del patrimonio del intermediario.
- La inclusión en esta cuenta del diferencial entre el interés por nivel de riesgo y la tasa convencional originalmente pactadas.
- Políticas de apalancamiento máximo por unidad de capital". (González y Martínez, 1997;22).

PLANEAR PARA LOS SERES HUMANOS: EL DILEMA DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Edel Cadena Vargas*

La diversidad étnica, que no racial, es uno de los grandes temas de actualidad. Mas para poner en claro el verdadero dilema y su posible impacto en México, en donde no estamos exentos de racismo, es

*Jefe de Proyectos en la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

necesario hacer algunas precisiones:

1. No es sostenible el argumento de la existencia de razas, ya que de hecho no existen como tales. No hay seres genéticamente puros, pese al intento de los nazis y otros grupos conservadores en afirmarlo.
2. Es más correcto hablar de grupos étnicos, cuyo rasgo distintivo es tener una cultura común, donde se incluyen idioma, tradiciones, en algunos casos religión y ciertos rasgos fenotípicos no exclusivos.
3. Los derechos fundamentales del hombre reconocen el derecho a una nacionalidad, libertad de expresión, tránsito y otros, mismos que no pueden ser conculcados por causa étnica religiosa o de cualquier otra índole.

México tiene una diversidad étnica impresionante. En el territorio nacional coexistente más de medio centenar de grupos étnicos con su propio idioma y cultura, pese al intenso proceso de mestizaje que en los últimos quinientos años se ha presentado.

Análíticamente, podemos distinguir dos tendencias en el pensamiento in-

digenista de quinientos años al día de hoy y que en este sentido pueden ser el origen de la política del estado de México hacia los grupos étnicos:

- a) *El Integracionismo*. Identificado con la idea de que las diferencias étnicas no cuentan, y que para construir un Estado nacional es necesario incorporar a todos, homogeneizando los rasgos culturales (incluido el idioma y las costumbres).
- b) *El Aislacionismo*. Que sostiene la idea de que es preciso apartar a los indígenas de la sociedad nacional. De ésta encontramos una variedad conservadora que busca aislar por no aceptar la diferencia y considerarse superior, y una variedad progresista que alega un "respeto a la diferencia" por lo que propone formas de autonomía. Sin embargo el resultado práctico es el mismo: se establece una distancia entre Nosotros y Los Otros.

En este contexto, ¿cuáles son las ventajas de una y otra postura?

Es cierto que no es posible construir una nación,

un verdadero Estado nacional, si su población no comparte ciertos rasgos elementales. No puede haber unidad en la absoluta diversidad. La historia nos demuestra que, en un buen número de casos, los pueblos cuyos grupos étnicos se conservaron casi sin cambio y no llevaron una política integracionista, terminaron segregándose e incluso matándose, como en el caso de toda Europa Oriental.

Pero también es cierto de que no hay argumento razonable para no permitir la diferencia y el desarrollo autónomo de los grupos étnicos. La diferencia debe ser respetada. De hecho, como por ejemplo en España, la autonomía étnica ha funcionado no sin ciertas dificultades.

Por otro lado, aislar a los grupos indígenas (sea por la reservación o por el etnodesarrollo) implica un cierto etnocentrismo, conservador o progresista, que finalmente separa y puede convertirse en conflictivo. Aislar soluciona el problema momentáneamente, pero a la larga puede transformarse en explosivo.

Según el Instituto Nacional Indigenista, para 1990 en el país había poco más de 8 millones 700 mil indígenas; el 78% de ellos se concentra en los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo, México y Guerrero.

En el Estado de México se concentra, de acuerdo a esta institución, el 5.6% lo que significa poco menos de medio millón de personas.

La región noroeste, la que hoy nos ocupa, es fundamentalmente mazahua donde se concentran 107 mil de los 127 mil mazahuas de nuestro país.

¿Qué hacer con los mazahuas, otomíes y demás grupos étnicos del estado de México? ¿Debemos integrarlos al desarrollo o, en su defecto, aislarlos, independientemente del nombre que se le asigne?

Aislar e integrar es un falso dilema, por la sencilla razón de que son problemas de un orden distinto.

En efecto, mientras que los grupos étnicos son realidades ancestrales, tan antiguas en algunos casos como las sociedades mis-

mas, la idea de nación es un invento moderno, típico del capitalismo, donde quizá no es posible incluir todas las variables. Peor aún, la construcción de un Estado capitalista supone la igualdad de los hombres ante la ley, por lo que la sola aceptación de la existencia de un grupo étnico lo lleva a un plano de diferencia.

¿Cómo construir un Estado moderno a partir de realidades tan antiguas? ¿Cómo funcionar como país o Estado sin lesionar o conculcar el derecho a la diferencia? ¿Cómo integrar sin destruir?

Por supuesto que cualquier decisión que tome la administración pública del Estado de México deberá contemplar el dilema de los grupos étnicos. No hay, pese a los intentos por demostrarlo, soluciones en lo que a la administración pública se refiere.

Como en la política económica, el rumbo tiende a privilegiar a ciertos grupos. Esperamos que, en este caso, se opte por los que tienen menos armas para evitar ser avasallados.

*Retos y Perspectivas de la
Planeación Regional en la
Zona Oriente del Estado
de México*

**LA PLANEACIÓN
REGIONAL EN EL
ESTADO DE MÉXICO**

*Salvador Castañeda
Salcedo**

Un proyecto de planeación integral, debe estar vinculado estrictamente con la realidad política, económica y social de nuestro tiempo, pero sobre todo, en función a una demanda ciudadana.

El planear a partir de un esquema llanamente teórico, mediante la aplicación de modelos que no respondan a nuestra realidad, solo genera proyectos que no trascienden mas allá de las áreas de planeación de los ayuntamientos. De ahí la necesidad de realizar un diagnóstico de la problemática estructurado a través de las campañas político electorales de los entonces candidatos, con regis-

tros precisos de los compromisos asumidos.

Por otro lado, la expresión ciudadana debe encontrar eco a través de la permanente comunicación con las organizaciones sociales y fundamentalmente mediante las audiencias públicas, en donde los gobiernos asuman la responsabilidad de escuchar y atender los planteamientos de los gobernados que no requieren de un esquema conceptual teórico para afirmar la gran necesidad de obras, acciones y servicios a que tienen derecho y la obligación de la autoridad para atenderlas en la medida de las condiciones financieras, siempre y cuando una decisión no violente a una comunidad, sino que a través del consenso, se puedan llegar a los acuerdos que se conviertan en acciones de respuesta a corto y mediano plazo.

Hablar de un proyecto de planeación de ninguna manera es desvincularlo de su fundamentación política-social o económica. Pero tampoco, se justificaría tomar decisiones tan "populosas" que apoyadas por

la "voz del pueblo" transgredan los derechos ciudadanos por el simple hecho de que en ocasiones un grupo de vecinos pretenden imponer su razón proclamándose ser representantes de las comunidades.

A partir del diagnóstico de necesidades y de la aplicación de los procedimientos técnicos correspondientes, los gobiernos deben asumir la responsabilidad de que todas las acciones giren en torno a la atención y satisfacción de la problemática registrada en el "Plan de Desarrollo Municipal", instrumento que permite realizar un seguimiento sistemático a los compromisos contraídos y evaluar mediante la respuesta a las demandas, la eficiencia de la administración en cuanto a obras y proyectos de impacto social.

Es de vital importancia, destacar que algunas acciones y obras son de impacto regional y que benefician a las comunidades sin interesar en lo particular el municipio o la región en la que habitan, tal es el caso de: los proyectos de drenaje y consecuentemen-

* Presidente Municipal Constitucional de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.

te el saneamiento de aguas vertidas en los flujos naturales, extracción de agua potable, rellenos sanitarios regionales, reforestación intensiva y rescate ecológico, seguridad pública, instituciones de salud pública, centros educativos, electrificación, corredores industriales generadores de empleo, construcción y mantenimiento de la infraestructura vial de primer nivel, abasto a través de centrales regionales, entre otras.

Estos proyectos requieren además de la voluntad política, una gran derrama financiera con la que los municipios seguramente no cuentan para atender estas necesidades por lo que la federación, también debe vislumbrar esta gran demanda de impacto regional y asumir, con pleno respeto a la autonomía municipal, la responsabilidad para que cada uno de los municipios pueda contar con infraestructura que rebase su demanda local.

Para atender estas exigencias, se requiere de la participación de los Presidentes municipales agrupados por región y de sus

equipos de planeación municipal para que se permita la reflexión y se generen alternativas prácticas de solución a corto y mediano plazo, pero con la oferta de que habrán de ser atendidas dichas demandas porque resultaría improductivo conformar un comité de planeación regional para especular sobre el deber ser de las tres instancias de gobierno y en la práctica ejecutar acciones que beneficien exclusivamente a un municipio o a una comunidad.

La Administración de Grandes Ciudades

LOS MUNICIPIOS DE FRONTERA URBANA

*Martha Patricia Rivera
Pérez**

En las ciudades de todo el mundo y en su periferia, el suelo se utiliza para objetivos especializados tales como la vivienda, la industria, los servicios, las actividades agrícolas y la preservación del medio ambiente. Uno de los princi-

pales problemas al que se enfrentan sus administradores, es el de cómo controlar estos usos y cómo dotarlos de la infraestructura y los servicios necesarios para permitir que funcione y evolucione sanamente la ciudad.

En las grandes ciudades se combinan realidades distintas, coexistiendo en un solo espacio áreas con todos los satisfactores, otras sin lo más elemental; unidades políticas con recursos suficientes para la administración pública con otras sin recursos, aún para cubrir los requerimientos básicos.

En el caso del área metropolitana de la ciudad de México, se expresan de manera evidente las consideraciones anteriores. Si bien las tendencias de crecimiento han disminuido en las últimas décadas los volúmenes esperados de nuevos pobladores con sus correspondientes requerimientos de carácter urbano continúan siendo significativos, principalmente para los municipios conurbados al Distrito Federal.

Una realidad es que en la actualidad los gobiernos

* Presidente Municipal Constitucional de Chalco, Estado de México.

(Udis). El pago del servicio de la deuda pública en 1997 ya asciende al 20 % del presupuesto de egresos, por otro lado, la inversión pública sólo comprende al 10% de nuestro presupuesto. Al finalizar 1998 se prevé una deuda del orden de los 20 mil millones de pesos. La situación tiende a agravarse si no se toman medidas firmes y con responsabilidad en forma emergente. De nada servirán grandes planes o proyectos sobre la administración pública estatal si antes no se corrigen una serie de decisiones políticas que impiden que los recursos públicos tengan un efecto positivo en la comunidad.

El estado de México requiere de un poder ejecutivo capaz de ejercer una administración distinta, pero superior a la que actualmente prevalece, una administración basada en la democracia, en la que no importen signos partidistas, en la que los aplicadores de esa administración lo sean porque cuentan con la capacidad y la preparación y no porque pertenezcan a tal o cual partido po-

lítico. La administración pública no debe tener signos partidistas.

Los esquemas de administración pública deberán estar basados en las necesidades de la comunidad, vistas al futuro, mediante diagnósticos históricos de la problemática y sus causas y efectos, y a partir de ahí, pugnar por una aplicación de los recursos públicos, con eficiencia y honestidad.

Si todos contribuimos a mantener estabilidad, si logramos que los administradores públicos realicen su trabajo con honestidad y eficiencia, y si corregimos lo que está mal, seguramente nuestra entidad será mejor día con día. No olvidemos que independientemente de conceptos técnicos y significados lingüísticos de lo que significa administrar, el gobernar con un sentido social y humanista es finalmente lo que nos permitirá acceder a mejores estadíos, sólo así, podemos aspirar a una vida mejor y más digna para todos.

Es indudable que el estado de México presenta actualmente una serie de

retos debido a su cercanía con el Distrito Federal y tiene además problemas que constituyen un desafío para la actual y para la futura administración como es la inseguridad, el desempleo, las vialidades, la vivienda, los asentamientos irregulares y, también, los polos tan distintos como puede ser la zona conurbada, la zona de Toluca, y la zona oriente del estado de México.

Dentro de los retos que considero existen en el gobierno, es precisamente, fortalecer la estructura municipal; me parece que ha existido un gran avance, esto poco a poco nos va acercando a ir mejorando cada vez, a hacer cada vez más estrecha esta desigualdad que existe con el Distrito Federal, cuando nosotros aportamos una cantidad significativa en el ingreso nacional.

El avance que se ha tenido en el estado de México en cuanto a la conformación de diversos partidos en las administraciones y en la Cámara de Diputados con una presencia notable, ha permitido y permitirá en lo sucesivo, ir

modificando las partidas como es el caso del Ramo 33 que ha llegado a una aplicación mayor y mejor en beneficio de las comunidades.

El estado de México, con la participación no solamente del gobierno sino de los habitantes y de las diversas organizaciones no gubernamentales que inciden en la vida social económica y política de entidad, tendrá que seguir siendo considerado como la vanguardia de los estados del país.

La Metrópoli del Valle de Toluca: Problemática, Retos y Perspectivas

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

*Rafael Arias Valdés**

En primera instancia y con base en un trabajo precisamente realizado por el de la voz, la integración de la zona metropolitana del Valle de Toluca hasta 1994 (aerofoto INEGI) la con-

formaba una conurbación de 5 municipios: Toluca (como ciudad central), Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Zinacantepec; y un área de influencia inmediata que consta de 13 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Oztolotepec y Temoaya en el primer contorno; Almoloya del Río, Capulhuac, Mexicalcingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Tenango del Valle y Xonacatlán del segundo contorno y Santa María Rayón y Santiago Tianguistenco de un tercer contorno. Además de Santa Cruz Atizapán y Chapultepec. Durante la siguiente década probablemente se incorporen Oztolotepec y Xonacatlán en primera instancia y más adelante Calimaya, Mexicalcingo y Almoloya de Juárez; es decir, que para el año 2010 la conurbación de Toluca involucre 11 municipios.

Para 1990 la zona metropolitana del Valle de Toluca, tendría en conurbación 828 mil habitantes y en sus municipios periféricos 415 mil, o sea un total de 1 millón 243 mil habitantes; estimaciones mas

actuales se ubican para la conurbación en 1 millón de personas y para el total 1 millón 500 mil.

Para el año 2000, de acuerdo a las tendencias actuales de crecimiento y dependiendo del modelo de estructura urbana (desde monocéntrica hasta polinuclear) que se adopte para el desarrollo de la conurbación, y de las condiciones económicas que se presenten, ésta podría ubicarse entre 1.5 y 1.7 millones de personas; habría que agregar la correspondiente a los municipios potenciales que se integren a este gran conglomerado urbano.

En cuanto a la evolución económica en el entorno nacional, la zona metropolitana del Valle de Toluca es uno de los mas dinámicos polos de desarrollo; en 1980 su PIB era el 1.6% con relación al nacional, correspondiéndole el quinto lugar entre las grandes ciudades y metrópolis; para 1988 su participación creció al 1.75% del PIB nacional, pese a ello, cedió su lugar a Saltillo. Sin embargo, estudios preliminares indican que para 1993, año

* Asociado Regular del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

en que se captó la más reciente información censal, la zona metropolitana del Valle de Toluca ocupa ya el cuarto lugar en esta jerarquía superando a la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.

Un hecho que distingue a esta metrópoli de la mayoría de las grandes urbes mexicanas es que entre 1980 y 1988 su PIB industrial se incrementó del 63 al 73% de su PIB total, lo que significa que esta metrópoli no se ha terciarizado; esto puede deberse a su reciente desarrollo y a su especialización en manufacturas.

Esta metrópoli extiende su área de influencia no sólo sobre los 20 municipios que la integran, sino hasta otras entidades federativas como lo denotan los orígenes de los inmigrantes; es posible afirmar que ciertas regiones de Michoacán y Guerrero están bajo su atracción, adicionalmente a su superposición con la zona metropolitana del Valle de México.

Una visión del futuro regional de la metrópoli

toluqueña solamente puede ser de corto y mediano plazo y siempre en función del crecimiento económico. Sin embargo, éste parece ser positivo, ya que estudios realizados por la Universidad del Sur de California en 1993 para el gobierno estatal y federal, califican a Toluca como "localidad ganadora" con relación al Tratado de Libre Comercio, pues se espera una expansión económica considerable.

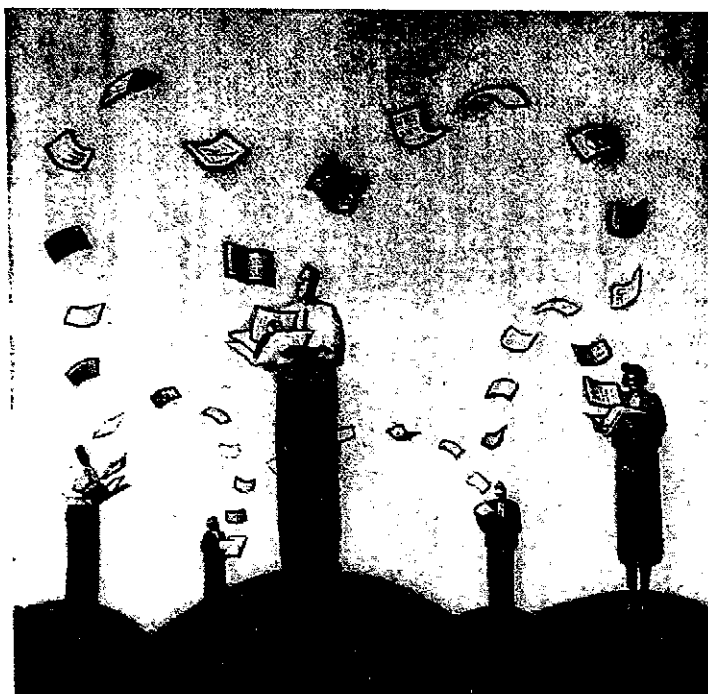
En cuanto a la gestión de este crecimiento para convertirla en un sano desarrollo urbano requiere afinar y crear algunos instrumentos administrativos así como técnicos, entre estos se pueden mencionar:

- La elaboración e institucionalización del Programa Estatal de Desarrollo Urbano (el vigente era el de 1986).
- La actualización técnica y legal del PRMT.
- La elaboración de un Plan de Desarrollo Regional para la zona metropolitana del Valle de Toluca.
- La actualización de los planes de desarrollo urbano de los municipios involucrados.

- La creación de una coordinación que supervise su cumplimiento y contribuya a la realización de las acciones planteadas en ellos.
- La revisión y adecuación de los cuerpos legales para que contribuyan al desarrollo y no lo inhiban, como se percibe en la actualidad.

Finalmente, el énfasis debe ser sobre cambios incrementales, mejor y más planeación metropolitana (regional), creación de órganos coordinadores de esfuerzos, el incremento en la productividad de las dependencias y fundamentalmente en la participación organizada de la sociedad.

La calidad de vida en la zona metropolitana del Valle de Toluca y en todas las grandes urbes se deberá valuar en el futuro no por los alcances estéticos o tecnológicos de sus obras, sino por su habilidad para proporcionar empleo, abrigo, nutrición, servicios públicos y ambiente conveniente para el bienestar de sus habitantes.



LIBRERÍA

El Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., pone a disposición de los usuarios la venta de material bibliohemerográfico especializado en administración pública y ciencias afines.

En la Librería del IAPEM se difunden y comercializan las publicaciones que ha editado nuestro Instituto, así como publicaciones de las siguientes instituciones o empresas editoriales.

*Instituto Nacional de Administración Pública.
Universidad Autónoma del Estado de México.
El Colegio Mexiquense.
El Colegio de México.
Centro de Investigación y Docencia Económica.
Miguel Ángel Porrúa.
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
Narváez y Asociados.
Instituto Sonorense de Administración Pública.
Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.*

Aprovecha del 50% de descuento que ofrecemos en nuestras publicaciones a asociados regulares, profesores, estudiantes y servidores públicos con credencial vigente; y el 20% de descuento para el público en general. Pide un Catálogo de Publicaciones completamente ¡GRÁTIS!

HORARIO: Lunes a viernes de 9:00 a 14:00 hrs. y 17:00 a 19:00 hrs.

**¡ VEN Y
CONOCENOS !**

Av. Hidalgo Pte. No. 503, Col. La Merced
C.P. 50080. Toluca, México.
Tels. 14-38-21, 14-06-89, Fax 14-07-83.

Felipe Villanueva No. 601-B, Col. Morelos
C.P. 50120. Toluca, México.
Tels. 70-34-54, 70-43-84.

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917.
Col. La Comunidad, C.P. 54000.
Tlalnepantla de Baz, México.
Tels. (5)390-96-84, 565-74-11.

Av. Popocatepetl entre Xicoténcatl y Tezozómoc.
Valle de Chalco Solidaridad, México.
Tels. (597) 11-908, 11-907.

Av. Saitama S/N, Barrio San Pedro.
Ixtlahuaca, México.
Tel. (728) 31-600.

CORREO ELECTRONICO
iapem@gem.uaemex.mx
PAGINA WEB
<http://www.gem.uaemex.mx/gem/iapem.html>





Juan Sacristán
"Homenaje a Federico García Lorca". 1998.
Agua fuerte-agua tinta-ruletas.



JUAN SACRISTÁN (1959)

Estudia grabado en el Instituto Nacional de Bellas Artes en San Miguel de Allende, Guanajuato. Hace la especialización de grabado en color en la escuela de Arte Lorenzo de Medici en Florencia, Italia. Ha expuesto en diversos espacios culturales en España, Holanda, Italia, Estados Unidos y México. Funda talleres de grabado en la Ciudad de México y el Taller Tinta Negra del Museo de la Estampa en Toluca, Estado de México.

"... Por el cielo va la luna
con un niño de la mano"*

De estaño guarda entre sí al jinete, la noche aborda el murmullo de los gitanos que lloran *él* yace en el yunque. Ventanas a la noche y al día, penumbra, fuego, aire, agua interpolan palabras plásticas del drama a la denuncia, o del asombro a la recurrencia imaginativa de la muerte. De sus manos de vientre herido la preñada ilusionó la vida y cruel despido la confundió con nada.

Grabados que narran con su presencia los vacíos de la luz y la sombra acuñados con ansiedad de niño, estética que fragmenta el aliento y nos hace sentir su urdimbre legendaria, de sus personajes ausentes que no tardarán en volver- nos dicen las sillas, botellas o luna que se asoman a la ventana.

Hay también aves, como Icaro o Icario el joven que siendo pájaro de alas de madera y cera cayó al mar, aquí un mar nocturno de materia negra y factura escrupulosa. Todas ellas -las obras- de Sacristán están entonadas con música sublime como la ausente pescadora que se acompaña de la noche para la vendimia, como la poesía que guarda su resplandor para lo interno.

Los pescados son el placer tibio del destino, abundancia en espera sobre la mesa de la realidad, inquietantes tramas del claroscuro que violentan los sentidos al recuerdo de las historias de mar con la puerta abierta.

La danza nocturna que acude silenciosa -a la muerte que no duerme-, que talla como aquelarre en medio de la turbulencia de los días que pasan de la pasión a la disolvencia del polvo de oro de las abejas.

"... el aire la vela vela
el aire la está velando."*

*Francisco Mejía
Septiembre 1998*

* Romance de la luna, luna, (a Conchita García Lorca) de Federico García Lorca, del Romancero Gitano (1924-27).