Perfil Contemporáneo

de la Administración Pública

Perfil Contemporáneo de la **Administración Pública**

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

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto @ i a p e m.o rg, m x

ISBN: 968-6452-62-1

Toluca, México, abril de 2005.

Diseño editorial: L.D.G. Manolo Trujillo Arriola
Diseño de portada: Héctor Francisco Cortés Mercado

Impreso en México

El contenido **de esta obra es responsabilidad de los autores y no necesariamente expresa** el punto de **vista del Instituto de** Administración Pública del Estado de México, A.C.

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González t
Andrés Caso **Lombardo**
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio 1. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz **Garduño**
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores t
Juan C. **Padilla Aguilar**
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

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

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique **Miranda Nava**
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. **Domínguez Díaz**
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. (turbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentin J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A.Chapa Silva
CAPACITACION **Y DESARROLLO PROFESIONAL**

Ricardo Campos A.T.
EXTENSION E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACION

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMATICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A.Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Oceguera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO

Comité Investigación

Carlos F.Quintana Roldán
PRESIDENTE

Jesús M.Casanova Soria
Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIATECNICA

Comité Editorial

Ricardo Uvalle **Berrones**
PRESIDENTE

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

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TECNICA

Sedes

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca, Estado de México.
Tels.(01722) 214 y 2140689
Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM
Paseo Matlazincas Núm.2008,
Barrio La Teresona, C.P. 50040
Toluca, Estado de México.
Tels.(01 722) 167 10 03,
1671005 y 1671006

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

DELEGACION REGIONAL
EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépeti s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P.56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

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

DELEGACION REGIONAL
EN IXTAPAN DE LA SAL
Km.4.5 Boulevard Turístico
Ixtapan de la Sal-Tonatico,
Estado de México.
Tel. (01721) 141 1695

DELEGACION REGIONAL
EN AMANALCO
Emilio R. Becerril s/n,
Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra,
Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Presentación

Ricardo Uvalle Berrones coordina a estudiosos de la administración pública, con el fin de intercambiar impresiones y establecer un diálogo de alto nivel académico sobre el perfil contemporáneo de la administración pública, título que adopta para presentar ante la comunidad en general esta obra.

El Instituto de Administración Pública det Estado de México se congratula al publicar una obra de actualidad que, desde distintas perspectivas, definen el estado que guarda nuestra disciplina, las tendencias que asisten su desarrollo y los retos que enfrenta.

Ante este panorama, la diversidad de estudios incide en favor de la transformación de la administración pública. Justamente encontrar los niveles pertinentes de su adaptación y ordenación adecuada, tendría un valor adicional al hecho de aportar contenidos a una nueva forma de administrar el ámbito de lo público, con una posición privilegiada en cumplimiento de los objetivos del Estado.

Los plazos otorgados se agotan rápidamente. Se constituyen en paradigma emergente para quienes enfrentamos, respondemos y presionamos por los cambios. Perfilar a largo plazo una administración pública a la altura de la demanda ciudadana es imprescindible.

Estamos ciertos que esta obra permitirá contextualizar al lector en la visión actual y porvenir de la administración pública dentro del contexto de las políticas públicas vigentes.

Luis García Cárdenas

Indice

Presentación

Introducción

Capítulo Uno
Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración
José Juan Sánchez González

Capítulo Dos 61
El Carácter Político y Social de la Gestión Pública
Luis García Cárdenas

Capítulo Tres 87
¿Sólo Innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi-mercados y Esquema Principal - Agente
David Arellano Goult
Manuel Alamilla Ceballos
Alejandro Campos García

Capítulo Cuatro 123
La Reforma de la Administración Pública en México
Alejandro Carrillo Castro
Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Capítulo Cinco 157
Organismos Constitucionales Autónomos: Una Reflexión
José R. Castelazo

Capítulo Seis 189
Propuesta del Gobierno Fox para Reformar la Administración Pública
María del Carmen Pardo

Capítulo Siete 217
La Administración de los Espacios Públicos **en la Democracia: Un Intento de Fortalecimiento Republicano**
Juan Carlos **León y Ramírez**

Capítulo Ocho 253
La Ética en la Administración Pública
Carlos F. **Quintana Roldán**
Cecilia Cadena **Inostroza**

Capítulo Nueve 285
El Impacto de la Globalidad **en las** Administraciones Públicas Locales
Roberto Moreno Espinosa

Capítulo Diez 313
La Naturaleza Gubernamental de la Administración Pública
Ricardo Uvalle **Berrones**

Introducción

Contexto

Si alguna institución ha sido objeto de transformaciones de fondo en los últimos treinta años es, sin duda, la administración pública. Inmersa en los cambios de la sociedad y el Estado, ha tenido que responder a nuevos patrones de exigencia y desempeño para no quedarse a la zaga frente a los cambios que se desarrollan con intensidad y profundidad a partir de la innovación acelerada de la ciencia y la tecnología, la cual tiene impacto en las condiciones y modos de vida que conciernen a los ámbitos civil, gubernamental y público que integran los espacios institucionales de la sociedad contemporánea.

En la actualidad, el arquetipo de la administración pública como exponente de la racionalidad exhaustiva, pulcra e impecable se ha modificado para dar paso a la racionalidad limitada, esto es, a la racionalidad que toma en cuenta los

obstáculos, los contratiempos, las limitaciones y los reacomodos que inciden de manera importante en la búsqueda de la eficiencia yen la reformulación de (as decisiones, políticas y los cursos de acción que se lleva a cabo para cumplir con fines propuestos.

La racionalidad limitada es más funcional para comprender la importancia de los asuntos administrativos y gubernamentales porque en los mismos no hay reglas invariables para conseguir resultados definitivos. Ello significa que no existen soluciones universales para problemas específicos, y en esa medida, se tiene que optar por la formulación de políticas de acuerdo a las exigencias que se presentan de manera localizada. Las decisiones públicas se elaboran y reelaboran en razón de contextos, actores, procesos, estructuras y demandas que compiten entre sí, porque son (a parte medular que orientan el contenido, el alcance y la eficacia de las políticas públicas.

Por tanto, la racionalidad exhaustiva, como producto específico de las reglas del formalismo a ultranza, ha venido sucumbiendo ante el cúmulo de acontecimientos y hechos que rebasan a los enfoques de la precisión, dado que sus ámbitos de aplicación no se caracterizan por la permanencia intemporal de los hechos sociales y públicos, sino por los cambios frecuentes que caracterizan a la sociedad posmoderna. La racionalidad exhaustiva no es funcional para una época de crisis recurrentes, cambios inéditos y procesos que apuntan por la senda de la incertidumbre y las turbulencias recurrentes.

De cara a las realidades de un tiempo incierto como el presente, la administración pública considerada desde la óptica de los Estados intervencionistas, ha ingresado a un conjunto de etapas que reflejan las transformaciones que ha vivido.

En efecto, (as reformas de primera generación en la década de los ochenta, están dadas por las políticas de ajustes, disciplina fiscal, privatización,

liberalización, desregulación y apertura externa y respondieron a condiciones en las cuales había que reciclar a las instituciones administrativas y estatales para aminorar su peso negativo en la economía de mercado.

Estas politicas se impulsaron de modo diverso, hasta configurar un ambiente de reacomodos y nuevos límites que garantizaran el reencuentro de la sociedad y el Estado. Fueron, en lo medular, políticas correctivas que orientaron los cambios institucionales que favorecieran el retorno a la confianza y certidumbre, las cuales se diluyeron cuando los espacios de lo privado, lo público y lo estatal se desdibujaron con el concurso de las macro políticas que se alentaban desde el poder público, sin evaluar de modo suficiente sus costos, impactos y posibles ventajas.

Un segundo momento de reformas generacionales son las que se desarrollan en los años noventa, y está dado por el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el acceso a la información, la transparencia de las estructuras y los procesos administrativos, el imperativo de profesionalizar el servicio público, la vigencia de códigos de ética pública en el seno del espacio gubernamental, el combate a la corrupción, la importancia de la evaluación pública, el mejoramiento del desempeño y la reivindicación de los ciudadanos como eje del valor institucional de la administración pública.

Las reformas de segunda generación se han orientado a recobrar la confianza de los ciudadanos en las instituciones administrativas. Han tenido como objetivo acercar al ciudadano con la administración pública para remontar el ambiente de suspicacia que se había generado cuando se fulminaron las líneas divisorias y cooperativas de lo privado y lo público.

De este modo, la administración pública ha tenido que remontar la cultura de la desconfianza que es producto del estatismo avasallador y las políticas magnificadoras que se inscriben en la visión faraónica del poder. Junto a

las políticas correctivas que se aplicaron, las que corresponden a la segunda generación tienen como propósito central revitalizar a la administración pública como el hogar común de las personas y los ciudadanos.

Se reconoce así, que el hogar de lo público es el hogar de la administración pública sin que ello implique alentar la dicotomia entre la sociedad y el Estado. El hogar de lo público comprende a las personas, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad y las instituciones del Estado. Es, por tanto, un espacio compartido, incluyente y diferenciado que tiene a la vez, fórmulas de comunicación, cooperación y corresponsabilidad que facilitan la suma de esfuerzos y el mejor aprovechamiento de los recursos públicos de que se dispone.

En consecuencia, el hogar de lo público es el referente de la administración pública orientada hacia la sociedad y los ciudadanos, y es punto cardinal para situar el valor y el contenido comunitario del Estado. El hogar de lo público no es adverso al Estado; por el contrario, significa que éste adopta como forma de comportamiento institucional los valores de la democracia, y en ese sentido, se erige en una institución que, con base en los valores del constitucionalismo moderno, se reconoce no sólo por las atribuciones que tiene, sino también por los límites que tiene como el poder organizado de la sociedad.

En consecuencia, la administración pública sin negar el valor estatal que tiene porque se sustenta en el constitucionalismo y el derecho positivo que regulan su razón de ser, ingresa también y de modo más abierto, a las reglas de la democracia moderna, motivo por el cual, no es el aparato per se que se encarga únicamente de concretar la fuerza material del Estado, sino que es reconocida como la institución encargada de asegura lo común y lo compartido para asegurar la cohesión de la sociedad civil. En éste perfil tiene a su cargo la dirección y coordinación de la sociedad y en un esquema genuino de políticas públicas, se convierte en parte medular de la acción colectiva al incorporar

la opinión y capacidades de los ciudadanos a los procesos de argumentación, deliberación y corresponsabilidad que son propios de las sociedades abiertas, liberales y republicanas.

Por tanto, lo accesible, la publificación, los controles horizontales, la responsabilidad efectiva, la honradez acreditada y la evaluación reclamada desde la sociedad, dejan atrás la tensión artificial entre democracia y eficiencia para dar paso ala administración de la democracia y a la gestión de la eficiencia que son atributos del poder inteligente, es decir, del poder público que tiene como savia la voluntad y las preferencias de los ciudadanos.

Con la fortaleza de lo público, la administración pública vence la coraza de lo burocrático para convertirse en un espacio institucional que tiene reglas para establecer una relación directa y confiable con la sociedad y los ciudadanos. De este modo, da paso al gobierno de lo público, lo cual significa que debe atender sin preferencias o privilegios corporativos tanto a la población civil como a los ciudadanos.

En este sentido, la administración pública contemporánea sin negar su importancia axiológica, normativa y teleológica, abre una veta que se relaciona con los derroteros que la reconocen como una institución legal y legítima que desempeña un nuevo rol en la sociedad, los mercados y los espacios de lo público. La transformación que vive es propia de instituciones que han optado por no anclarse en el pasado e ingresar con responsabilidad creciente, por la senda de las reformas o los rediseños institucionales que son la respuesta puntual para fortalecer la producción de resultados que desarrollan a la sociedad y conservan mejor al Estado.

Las reformas y los rediseños son el medio que permite organizar, orientar y coordinar en otra dimensión factual, procedimental y operativa, el desempeño complejo, diversificado y multifacético de la administración pública tomando en cuenta la reivindicación de los ciudadanos ante el poder estatal. Son

medios que responden a la lógica del poder democrático, el cual tiene como meta la obtención de resultados eficientes, mismos que se consiguen cuando los políticos electos y los administradores públicos -por designación o mérito- valoran con realismo las oportunidades de cambio y la identificación puntual de los factores que son adversos al mismo.

La administración pública contemporánea se sitúa más allá de las ortodoxias añejas y los planteamientos inerciales para desarrollarse en el mundo de la globalidad, (a economía de mercado, la sociedad del conocimiento, los espacios públicos democratizados, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los ciudadanos activos y organizados, el redescubrimiento de las instituciones, la nueva gestión pública, la autonomía de los gobiernos locales, los Estados reguladores, las reformas estructurales, el rediseño de las organizaciones, la revaloración del servicio público de carrera, la autonomía de los organismos de Estado y los nuevos arquetipos del desempeño institucional que son fundamentales para fortalecer el capital político de los gobiernos como es la legitimidad por resultados.

Para fines de exposición, el libro se organiza del modo siguiente. En el capitulo primero Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración, José Juan Sánchez González analiza el recorrido, propuestas y alcance de la administración pública, destacando las propiedades académicas y disciplinarias que la definen como un objeto de conocimiento reconocido en el mundo de las ciencias sociales.

En el capitulo segundo El Carácter Político y Social de la Gestión Pública, Luis García Cárdenas diserta sobre el valor público, institucional y estratégico de la gestión pública, enfatizando la importancia que tiene en los procesos de gobierno, el perfil activo de la vida ciudadana, el funcionamiento de la democracia y el desempeño de las instituciones administrativas.

En el capítulo tercero, ¿Sólo **Innovación** Gerencial? La **Nueva Gestión Pública,**

Cuasi Mercados y Esquema Principal Agente, David Areltano Gault, Manuel Almilla Ceballos y Alejandro Campos analizan la posición filosófica, valorativa y política de ta NGP, así como los impactos que la innovación tiene en el ámbito de las instituciones administrativas y gubernamentales, tomando en consideración los valores del mercado y la compleja relación entre los políticos y los funcionarios administrativos.

En el capítulo cuarto, La Reforma de la Administración Pública en México, Alejandro Carrillo Castro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas explican el alcance, significado e impacto de la reforma de la administración pública, con base en los momentos políticos económicos y sociales que han vivido la sociedad y el Estado, hasta llegar a los efectos que se generan con las propuestas y resultados de tos esquemas gerenciales, los cuales se aplican en la función pública.

En el capítulo cinco, Organismos Constitucionales Autónomos: Una Reflexión, José R. Castelazo analiza las condiciones que explican las diversas etapas que confluyen en la vigencia de los organismos constitucionales y autónomos que hoy día dan lugar a un nuevo contenido institucional al Estado mexicano, el cual se enlaza con los tiempos democratizadores que se viven en la sociedad civil mexicana.

En el capítulo seis, Propuesta del Gobierno Fox Para Reformar La Administración Pública, María del Carmen Pardo analiza y explica cómo a partir de la Agenda de Buen Gobierno, se han emprendido procesos y estrategias que dan lugar a una concepción y práctica sustentadas en la cultura de la calidad, la cual se invoca para fomentar valores empresariales, sin considerar el contexto específico de la vida pública nacional.

En el capitulo siete, La Administración de los Espacios Públicos en la Democracia: Un Intento de Fortalecimiento Republicano, Juan Carlos León y Ramírez explica el papel de la administración pública en los espacios

asociados, la civilidad democrática, la institucionalidad de las políticas públicas y la actitud contestarla de los ciudadanos, hasta estructurar una vida pública regida más por la pluralidad y la corresponasabilidad crecientes.

En el capítulo ocho, La Ética en la Administración Pública elaborado por Carlos F. Quintana Roldán y Cecilia Cadena Hinostroza, se analizan los fundamentos éticos relacionados con el comportamiento y el desarrollo institucional de la propia administración pública. La importancia de revalorar los valores éticos en el cumplimiento de los deberes colectivos, compromete a la administración pública como un de los pilares incuestionables para que la confianza ciudadana sea revitalizada a favor de un orden democrático más justo y legitimo.

En el capítulo nueve, El Impacto de la Globalidad en las Administraciones Públicas Locales preparado por Roberto Moreno Espinosa, se estudian las nuevas tendencias relacionadas con el desempeño de las instituciones que se encargan de la gobernación y administración de la sociedad. Los espacios locales vienen recobrando energía e iniciativas que se traducen en la existencia de centros autónomos de dirección y coordinación para asegurar el cauce diferenciado de la acción colectiva con en la regulación específica de la acción gubernamental.

Por último, en el capítulo diez, La Naturaleza Gubernamental de la Administración Pública, Ricardo Uvalle Berrones explica los elementos y procesos que confluyen para que la administración pública sea entendida en su esencia gubernamental, la cual es parte medular para ubicar y precisar las políticas públicas que le corresponde diseñar e implementar, teniendo como referente el dinamismo de los espacios democráticos y plurales que son fundamentales en el quehacer social.

Perspectiva actual

Los derroteros de la administración pública contemporánea se inscriben no sólo en las transformaciones de la sociedad y el Estado, sino en la lógica y el ejercicio del poder. Tanto el cambio y la continuidad dependen de factores ineluctables que se combinan para influir en las políticas y acciones que se llevan a cabo con base en la función de gobierno. En consecuencia, el modo en que se administra y coordina ala sociedad, es el resultado de interacciones que dan vida a los productos institucionales -decisiones, acciones, políticas, bienes y servicios- que el gobierno genera y que tienen impacto local, nacional o internacional. Ésta es la ruta que determina el perfil de las instituciones administrativas.

Ricardo Uvalle Berrones

Capítulo
Uno

Aproximación al Estado *del Arte de la Ciencia de la Administración*

José Juan Sanchez González

Presentación

Determinarla situación actual de la ciencia de la administración resulta esencial para establecerlas diversas interpretaciones y variaciones del objeto de estudio, en la antigüedad, el presente y en su futuro inmediato. Una aclaración pertinente es que se utiliza el término de ciencia de la administración, en lugar de administración pública, por diversas razones: 1) es el concepto que utilizó Bonnin, fundador de la disciplina en su etapa antigua; 2) para enfatizar el carácter de ciencia del campo de estudio; 3) permite destacar la enseñanza y aprendizaje que se lleva a cabo en el campo de la disciplina.

En ese sentido, mientras que el objeto de estudio determina la naturaleza de la actividad organizada del Estado, el estudio del objeto se ocupa por estudiar y analizar dicho campo de actividades mediante la producción del conocimiento

P, f,,., **en el Posgrado** de Ad mini shacion Rmrca. rotulad de Ciencias Poli ricas v **Sociales de la Universidad** Nacional Aomnoina **de México.**

sistematizado y ordenado. Este ensayo sostiene que la ciencia de la administración contemporánea es un mosaico de discursos con diversas voces e interpretaciones del objeto de estudio. Aunque al mismo tiempo, esta complejidad ha provocado que dentro de la diversidad exista una identidad propia que le permite conformarse como un campo de conocimiento. Dentro de la complejidad existe la diversidad en la disciplina.'

La ciencia de la administración tiene un carácter complejo y fragmentando. Complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido; fragmentado porque las corrientes que la atraviesan abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones diferentes para fundirse espontáneamente en una disciplina integrada.' El problema de la ciencia de la administración merece, por consiguiente, ser afrontado en el terreno científico, el práctico; en la actividad diaria de las oficinas públicas, y en las aulas universitarias.3

El ensayo se estructura de la siguiente manera: primero se realiza un breve recorrido histórico de los primeros trabajos de la ciencia de la administración, para demostrar que se trata de una disciplina ancestral y antigua; segundo, se presentan los que consideramos los objetos de estudio tradicionales que se desarrollan durante los siglos XIX y XX; tercero, se revisan algunos de los objetos de estudio más actuales, los existentes y los emergentes, que se desarrollan hacia finales del siglo XX; cuarto, una sucinta reflexión del futuro de la ciencia de la administración, a partir de las nuevas líneas de investigación que podrían surgir en el presente siglo, para concluir con algunas reflexiones a manera de conclusión.

' Sánchez GonzalezJosé **luan.** *Laedministrocidnpúblico como ciencia..* ***Su*** **objeto y su estudio**, **México**. IAPEM Plaza y Valdés, 1001. Por **motivos de espac**|**o y de metodología**, **en este ensayo se presenta algun**as **referencias generales que pueden ser consultadas de m**anera mas detallada en esta obra.

lacque, y Daniel Loschak. **L.** ***ciencia*** **odminór,0 o**, **México**, Instituto **Nacional de** Adminñtrac lón Publica y Fondo de Cultura Económica, **1983, p.1 I.**

Moshec Frederick y Salvatore CimmNa Ciencia de lo oibrecn mcidn. **Madrid**, **Ediciones PIALE 1961 . 31**

Antecedentes *del estudio del objeto de la* ciencia *de la administración*

La ciencia de la administración ha tenido un desarrollo teórico, desde la antigüedad, iniciando con las primeras civilizaciones hasta los grandes Imperios. Se trata de un campo de estudio histórico, permanente y consistente. Las contribuciones de diversas culturas han sido fundamentales para darte una identidad a la disciplina. Según Dimock (1967), el trabajo de Confucio es la primera referencia de la disciplina en la que se establecen principios éticos que deben observar los funcionarios públicos en los asuntos de gobierno. A Confucio (551 al 479 a.c.) se le conoce por haber sido el maestro de moral en una época en la que estaba relacionada con las normas y los gobernantes. Las seis reglas principales que según Confucio producen gobernantes benévolos siguen teniendo validez.'

El segundo antecedente del origen primigenio de la administración pública lo constituyen los Arthasastras indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. Los Arthasastras son en realidad la primera ciencia de la administración, aunque sólo se conserva un libro de la escuela de tos Arthasastras: el de Kautilya. Los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la sintesis de otros muchos Arthasastras escritos con anterioridad, entre otros se cita a Brihaspati, Vislaksha y Parasana.s Kautilya fungió como primer ministro del rey Chandragupta, fundador det Imperio Maurya cuya construcción se logró con la colaboración de este brillante pensador.

pi ,,- k E.ManlnII *y* O.Giad *111111Im1 án* N,blrcoMixi co. U.EHA. 1961 11 1 I
G uefreroOn a rlnrrmo , i, ,i o ,11'c11,1— 1o.Hor1, 198s.pp.8-9.Los 1 1111 — 1,11Tay su s.
documento que presenta -- rJaconcs eunminra,lvas para marean ejecu,adas por su soberano. lnnuso sele compara con
Magmaeeju y se obra 1-1 9dnape.

Un tercer antecedente de los orígenes de la disciplina son los trabajos de los árabes. Un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produce los Espejos de Príncipes, notables obras política-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería.' Asimismo, elaboraron los Memoriales Administrativos que permiten conocer la situación administrativa, financiera y económica del Imperio.

Un cuarto antecedente son las contribuciones que provienen de Roma. El Imperio romano aportó contribuciones a la formación de la administración pública moderna, con instituciones políticas que lograron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de diversas formas a la construcción del Estado contemporáneo. No obstante que ni los romanos ni los bizantinos concibieron una ciencia de la administración, sin embargo, nos heredaron trabajos que contribuyen al campo de estudio basados en su experiencia, como es el de Frontin y el de Filoteo.'

Un quinto antecedente lo representa Juan Bodino, quien elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no exista la ciencia de la administración como la de los indios y los musulmanes, es comparable con la del siglo XIX. No obstante, existe con Bodino la primera sistematización del conocimiento de la administración monárquica, a la vez que una explicación de su origen, desarrollo, funciones y procesos.8

Un sexto antecedente son los Consejeros de Príncipes. En el Estado absolutista también existieron los Consejeros de Príncipes, quienes redactaban memorias secretas dedicadas al análisis de la situación prevaleciente en el Estado. El contenido de las memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo

Guerrero, *Omar 1,seduccidn a la adminislrocidn publica Op.* Clr, pp. 13-16. Los musulmanes presentan sus Espejos de Príncipes, perfec estudios administrativos que buscan a través de consejos y recursos la forma de administrar los Imperios musulmanes. bidemsp 22.

Bodino,lean. Los seis Libros Ae lo República. Madrid, Aguilap 1973.

accesible a los soberanos.' Los Consejeros de Príncipes contribuyen al estudio del objeto de la administración pública, con el descubrimiento de los misterios y secretos en el arte de gobernar, así como la de administrar los reinos.

El antecedente más cercano de la ciencia de la administración, es el movimiento cameralista que se constituye como el primer gran acontecimiento teórico que nace con el nombre de ciencia de la policía. Existe un proceso teórico del cameralismo a las ciencias camerales y que es posterior a la ciencia de la policía. La Cámara (Camera) es la tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras; el lugar donde los ingresos del Reino eran guardados y conservados. 10

A partir del siglo XVI la Cámara conservará sólo su nombre y parte de su idea original. El cameralismo es un estudio de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con el propósito de potenciar el poder del Estado absolutista. Significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada." El cameralismo fue una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.

Mención aparte es Lorenzo von Stein, profesor alemán que aprovecha su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria realiza aportaciones de efectos universales sobre la ciencia de la administración." Con su obra la teoría de la administración, publicada en 1865 nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración

Guer re ro. Om a r. Lo reonb <M lo o dmimi l ropón ¡su o. Mexico. 1 b , b, 19B6, p 2

Gu,T, oro. Omar Ln Geodas de lo Adminis lmribn en el Estado Absolulislo. Megeo Fnnlamara, 1996, p. I. la Cámnrn absolutisrn augura un e rito adminislradvo de grandes proporcione. Los soberanos , mn+id eran a la Carnaza como In espina dona) de la adm On del Es t adob,.lu,,,,,,estableciendo un proyecto mayoral desus predeceoresfeudalcs.

coerrem,Omar La teo,io d, si odrninisi,dnp>blico 00. cle pp. 45.

Ibidem. p. 17.

fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus trabajos se define claramente la naturaleza de la administración pública.

Sin temor a equivocarnos, le corresponde a Bonnin ser el fundador de la antigua ciencia de la administración, debido a que estudia de manera sistemática e independiente el objeto de estudio de nuestra disciplina. Omar Guerrero (1985) señala que puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por conducto del pensamiento de Carlos Juan Bonnin en sus Principios de administración *pública.* Son Bonnin en Francia y van Stein en Alemania, quienes transformaron la ciencia de la policía y las ciencias camerales, en Ciencia de la Administración, y ellos deben ser considerados como los fundadores de nuestra disciplina, al elaborar las primeras obras sistemáticas vinculadas a un objeto de estudio.

La actual conceptuación de la voz administración no se realizó sino hasta la emergencia de (os regímenes constitucionales, cuando en 1808, Charles-Jean Bonnin le da un contenido distinto del que tuvo la policía, y le agregó significativamente el calificativo de pública. Se había extinguido el uso de la policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, y desde entonces se usa el concepto de administración, que en tanto pública, se concebía como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y del ciudadano.13

Antes de Bonnin hubo administración sin duda, y así se le llamaba desde tiempo atrás. Pero su personificación aún no alcanzaba pureza, pues mezclada con el gobierno, encarnó en lo que entonces se llamaba policía. También había estudios sobre administración y gobierno en la ciencia de la policía. En Francia, Bonnin desechó la policía y en su lugar comenzó a tratar de la administración pública, por considerar que aquélla se había convertido en una

euerre ro, omar *r orla ndninó; luto va dei* atada **México**, **oxfo,d** U,,ued ry wess, **2000, p 6.**

actividad inquisitoriat, pero del otro lado de las fronteras del país, en España y en Alemania, se seguía cultivando la policía."

Con las obras de Bonnin y von Stein, la ciencia de la administración comienza su largo proceso de construcción teórica. En España 15 Alemania," Estados Unidos," Francia,'B Italia19 e Inglaterra,20 así como en América Latina` durante los siglos XIX y XX cada vez más pensadores estudian de manera sistemática a la Administración Pública. Los primeros estudios se encuentran mezclados con estudios políticos y las aportaciones económicas, pero sobre todo con el derecho administrativo como rama del derecho público y que tiene una gran influencia en Europa, hasta el extremo de monopolizar su campo de estudio por largo tiempo.

Bomm.,chadesJean vedamsdendmrnr.vnrrn *rara,* CO,npaaeidn yei, mnde, oduaorio deomarouerrero_MC.ico. Fon do o, Cultora Económia. zotes. p 18

El pensamiento adnnnlstrativo en Esparta se remonta **al siglo** XVIII e Incluso mucho antes En 199.Jemnimo Castillo de Hovadilla escribir Poldia para corregidores yen 1649 Juan de Solorzano **Pererira** su Polulca **Indiana**. Antes de ella se encuentra la obra Goble, **no del Pelo. con todas** las casas pertenecientes **a el ya su** historia I1561 I. **deiuan de** MatienznDuante **el siglo** XVIII se cultivó la de la pol,tla particularmente portomasValenola con r u Idea general de pollea 1171, esg5'. yvalendn de Forondymn las Cartas sobre **la polka** 118011.

El orige,fermadón y desenvolvimiento de la administración pública en Alemania es excepcional.5u naclm,ento debe buscarse las Ciencias de la Administración del Estado absolutista . En los diferentes principados que formaban el Saos Imperio Romano Germanito se desarrollaron las primeras disciplinas adminblratlvas que habla mnuald, el mundo occidenlab las ciencias **ameales,** *q*ue dieron **origen** a la Ciencia de la Administración alemana del siglo XIX Destacan por sus aportaciones como precursores las obras **del Har** o von Sten. Guiller n Humboldt y Lor no ^ n 5te

El esturio dn la Adra, en la ou e situaba e Is des Unificala de midden 1 len con la obra st Woodmn W fiara s ^ estcdio de re Administración V rració, e la que situaba el a estudio ae aquel L emm di In amera volnm a ea uso osi una clara es,fua entre politica y a tore s. ta n. dando nombre . la rlseplina cuon o Aeni idada ink ca coas istsleora **la posic ión de** Wllson fue amsttada por dos a u d Goid a y Wattiv c Para ron turiseenl la a ppoll ea cons ste en cuen **re flejada** en lo voluntad estatal dens a la su dercdarseennit nam y ora amosa , ttle l a

dos pensadores es udces,, que,aaaaVa eRaldemoro óen B35eo aportaf ón ca pasa ae conducen alado eR.eandmnt ae,cribeuuoucir al Fi rrpana P a andiuiotlaa fid — bue. as conducen a la oi i en e desacción o, L ms mela o b al coomenc e en a resobn o recuentan ose l la a ara r es decid erra. . La repulo, nda roe la obra m G, flirt e5la trascendencia Fnaória de llevar el derecho administrativo de Fon da a ngla tera. cho admita tr naden

`Alblos dautoresqueentono el 91 y Ldelgobieotono o de lo e ti onikl arvicmáide 1 Lorsa E1 enso dl gobierno cid la pueblos,d. y denotaodgomem hosi vo e Rom anal. prPautaen i recto sei corsos de la Univerzidad Los I Mo Dios Los Principios fundamentales del derecho atlministrallw de la Romaegnmi, el primer texto de derecbo administafivo en toda Europa.

"El pensamiento edmininratNO británico se remonta a 1900. 5in embarga los cultivadores de la adminbtacion entre 1900 y 1939. **Incluyeron** a W.H. Moreland A la mitad del siglo ÁX surieemn profesores como F.N. Gladden y FF, IRidley. Se desarrollo Al margen de tadiGdn continental de la Ciencia de la Administaoór. **por lo qoe de** ahi surgesu elosofa de la adminólraao, El criterio británico de la administración pública **esta** sostenido por seis pensadores cuya natividad es dnlmi 1a_ Haldane. Wallas. **Beveddge**. Sheldon. tlrwlcky Same

la pernea obra de la Ciencia de la Adminisbaddn es la obra **de Jose de** Conga Ar9üelles de 1833. Elementos de con- de la administración. La segunda aparece en Bugota en el ario de 1940 con la firma de Florentino GomAlese con el u lulo casi idéntico. Elementos de ciencia administrativa "La admimstraóón pública es la acción de las autoridades sobre los interesesy negocios sociales **que tengan** el ararter pobllco. ejercida conforme a las regias **que se** hayan establecido para manejarlo,'

Objetos tradicionales de la ciencia de la administración

La ciencia de la administración ha tenido diversos objetos de estudio que representan su devenir teórico." Dentro de los objetos tradicionales se pueden mencionar, entre los más representativos: el Estado, el gobierno, el poder, el Poder Ejecutivo, los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la burocracia y las teorías organizacionales. Aunque en principio se parte de la idea de que la ciencia de la administración **es una** ciencia de Estado,23 no puede limitarse esta revisión teórica a una de estas interpretaciones, por lo que es necesario ir más allá para intentar construir una visión integral.

En primer lugar el objeto de la ciencia de la administración **es el Estado**. Lorenzo von Stein en Prusia; **Bonnin** en Francia; von Mohl, Bluntschli,24 Otto Mayer,25 Orlando2l y Carlos Marx en Alemania, así como otros cultivadores de la ciencia de la administración, hacen énfasis en la noción de Estado como elemento que aglutina a todas las fuerzas de la sociedad para potenciar su desarrollo. Entre éstos autores existe un punto de coincidencia: la administración pública es la actividad organizadora del Estado y es la ciencia de la injerencia del Estado. El Estado es el objeto de estudio, pero uno de sus instrumentos más importantes es la administración pública. En este planteamiento, el Estado forma parte de la herencia del cameralismo.

El segundo objeto de estudio de la ciencia de la administración es el gobierno.

González, **Beauregard**. Lo odmrn8rrotidn *público* ***norreomericono*** *Ungen critico y a* México, **Fonlamara, núm . 35** . **1981 . Para** Beauregard existen diferentes clasificaciones. 1) K. Hender son divide a la administración publica en tres periodos: a) tesis. énfasis oral 1887-1**945; bl antítesis**: **énfasis en el comportamiento y el medioambiente** 1945-1958; c) sintesis **énfasis organ izacional** 1958-1966. **2 H. Mccurd** tambi**én divide en tres etapas alnlperiodo o** d) el **periodo d a** 1945- 1960), n **adinocgrn olp 19,55 79 19**); N. **Henry divide, en2inco3t)el e** la(Administración **Pública a)** para**digma**) **dicotomía entre administración y** d (1887o92ca 1 **paradigma** 2,al 927 1936) ac&n 47), reac**ción al en** (1 947 **t : d paradigma), admin**istra**ción como ciencia p bli ca omo adm**(1890), **d)** pa**radigma 4, adminis[ración** publica **como** ciencia administrativa p95Fi9z0),- paradigma 5) administración pú trat c adminls[racir. **pública**

errem, **ma**, **Trono** *dmini univers* I. *M* sado. so, cit.

aettMi, admiimunivo ale **u. n G es impro**[**tlo rtomo,, 949.**

MarCciano **Drincho admid**i **i dminiú B**uenos **Aid,I, DePalm**a, tres **oS 9min**

V EOrldo Prinipios de **derecho a mrsrmnvoMadrid**, **InSblUlO Na**cional de Adminis tración Publica, I9Je.

Entre los más destacados autores se encuentran: Woodrow Wilson" Frank Goodnow,2 William Willoughby19 y más recientemente Richard Rose.10 A partir de estos autores comienza una mayor delimitación del objeto de estudio de la administración pública, al considerar al gobierno como materia de estudio. Wilson ha dicho con la mayor certeza que la administración pública es tan antigua como el gobierno mismo. Con el Estado como objeto de estudio ¡mplica la concurrencia interdisciplinaria; con el gobierno, la administración pública tiene un objeto más definido.

El tercer objeto de estudio vinculado ala ciencia política es el poder. "El poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, pero en una dimensión específica. (...) Para la administración pública el poder disputado en la arena política no es tan importante como el poder configurado en gobierno".J1 Esta interpretación que considera al poder como objeto de estudio de la administración pública sostiene que el gobierno cumple funciones (dominación) políticas y administrativas. Para la ciencia política, su objeto es el gobierno en sus dimensiones políticas y de dominación estatal, mientras que para la administración pública, el gobierno en su dimensión administrativa y de dominación efectiva. De acuerdo con Guerrero (1976) es en el gobierno, en su doble dimensión, dominio y servicio, que el poder se constituye en el objeto de estudio de la administración pública. Para Baena de Alcázar (1985) el estudio de la administración pública desde las perspectivas propias de las ciencias sociales se refiere necesariamente al poder y a su presencia en la sociedad. La organización pública le da coherencia al conjunto de capacidades humanas para que el poder pueda servirse de ellas." Aunque

Woodmw. Wilson. *El* ebludio *de n* neminúbuúon *publico.* Fevipw rle administración Publica, Revista Conmemorativa del 2s Aniversario, Mexim, INAP,1980_

Gootlnow, Eran k. Derecho el ↑.1 n *come,-da nnell d de* los listemos odminlsreotivos Madrid. Fsr,aóa **Moderna**, dos tomos **1893.**

wnlo,ghby. W iulam. *Pr e,r wlee orvt,ma ldnanill,otiO,* daltmore . 7ns Jonn HolYms Prrr,,1927.

ROS. lienard[lym,,obremo Ur *rnore* M iss. Colee. Nacional de Cimbra Pnlltlcas y adrni nlstracion Pú Mica y Fondo de Cultura Fmnomlca. 1998.

GuerreroOmar Tin-l dSmnrstmtivo de lo lenonpolirrco. Mexico. UNAM,1976, p. 10.

Baena del Al ***Szar***, *Mariano.COiode* Cienciodelo *1drnlnivmcibn.* MCNid,recnos. 1988. p. 23.

se trata de una corriente marginal, debe tomarse en cuenta como una de las múltiples interpretaciones en la orientación del campo de estudio.

El cuarto objeto de estudio de la ciencia de la administración es el Poder Ejecutivo. Diversos autores han llegado a la misma conclusión: el Poder Ejecutivo es el objeto de estudio de la disciplina. El capitalismo no es el origen del objeto, pero sí del estudio de la administración pública, debido a que fue en el capitalismo donde se produce la separación de la sociedad y el Estado. En el capitalismo se rompen las ataduras pratrimoniales que mantenían esclavizado al ejecutivo, permitiendo conformar el carácter y forma de la administración pública como un fenómeno histórico, con sustancia e identidad propia. En ese sentido, la administración pública es un objeto de estudio consistente, ya que representa la mediación entre el Estado y la sociedad a través del Poder Ejecutivo, lo que implica que es un fenómeno identificable y definible.' Esta orientación acerca más a la delimitación del objeto de estudio de la ciencia de la administración.

El quinto objeto de estudio de la disciplina es la relación existente entre tos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En esta posición se encuentra Félix Nigro (1981), quien sostiene que el objeto de estudio para identificar a la administración pública en su conexión con las tres ramas tradicionales del poder." En esta perspectiva, administración pública es ejecutar, es decir, poner en práctica leyes que han sido aprobadas por el poder legislativo. Sin embargo, existe una clara distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo: el legislativo posee el primero, pero cuando apoya una ley, lo que la rama ejecutiva realiza con esa ley se convierte en administración, es decir, en ejecución. No obstante que en los otros poderes (Legislativo y Judicial) existen acciones administrativas, sin lugar a dudas, es en el Poder Ejecutivo donde

Guerrero Omar *LaAmmm,naaaa* Pubrco en e*jEstado* copiraüsta. **México, ronvamara 1988.**
N,gm Fellx y Lloyd *Nigm. Adao ,, taacián púbUca , nodema* Madrld, INAP 1981. p 11.

el fenómeno administrativo tiene mayor relevancia, identidad y coherencia propia.

El sexto objeto de estudio tradicional de la ciencia de la administración es la burocracia. Desde el trabajo clásico de Max Weber,35 hasta las obras de Laski,'B von Mises," Fritz Marx,11 Merton39 Niskanen4p y más recientemente Guy Peters," se han centrado en el estudio de la burocracia. En la ciencia social contemporánea se utiliza el término burocracia para indicar un tipo general de la organización humana que, por significativos conceptos, se distingue de otros tipos de organización humana. Para algunos, significa un concepto que merece un lugar central en la teoría y especialmente en la crítica de la sociedad moderna.` Para la ciencia de la administración actual es importante el papel de la burocracia en el fortalecimiento de los gobiernos contemporáneos, por lo que para algunos estudiosos, la burocracia seguirá siendo una orientación de estudio durante mucho tiempo. Vinculado al tema del servicio civil de carrera, la burocracia es un tema relevante dentro de la disciplina.

El séptimo objeto de estudio tradicional de la disciplina es el tema de las organizaciones. La teoría de la organización se desarrolló paralelamente a la administración pública y en ocasiones se han superpuesto, confundiéndose o revitalizándose sus fronteras disciplinarias. Herbert Simon postularía en 1947,

Webe, ad, fmno,mm, socledod le, l> Fondo do GH[ra F, ondmica do..... 19..

Laskl.ll J. *O,nooolo.* Uwigh1 Wald11 1 ,1 ldmmistraoon publiu.L.i lundnu ndnnnisoaava lossscemas de oryaniz clon yodos aspectos. Mdrico.Tril s, 1985.

Miss., d,iiglty xt¢N,c, H r,l U mtyPies, 1cs,U 'l se Jp.Cit tro en DwightWaldo s111 : Mmnstr. CC ll | (| u ot ros as pe ctos

Irn, Mellen Ma,t *dodoad s[cn* n1ob *rr* M(1iirirl, l,, Ir Na ,mi de Kln.4,c. Pblim. 1915.

Me lo M Hobert. Lt *r,* d l..t *o y l tlidnd. my* M. 51 afi 2 y libe *(. Hy,J* [mpilado Clasicos de lu ,,]u elrao.n pdbkta. Me>ieo. tle..... 1o,nal de pendo, Pobdtasy se,)eTraadn Pabuea.uniersidadAu dnoma ae c.,lnpeche y Fondo de(ien,a 1 a. 1999.

Pendor J athen. idodel r. J y M. 51 ,ul,i, y elbei (lry.e Clasico'. sic 1 public.M to.Coleglo Nacional d as Pr yAd a cubica Jbnd.v.IH , a de(ampecbe y rondo de Cultura con a, 1111 lo, se, u —, 1,1 l los ada sobe losdi'e modelos de la bur

Pctcu *le, 1* é re ir, k lt,c. c odiicr.(le9 Nacional deC *Pr os y ld* m n Pdblicary tordo Ltl a Emnoca, 1999. u

Nemenk, Eugene *y* Hobert Bmwn et al :compila dores 1. *Lo bumces c, Troye(lo, 7 de* un concepto. Meoiso. Fondo Je Culwra Lmnomta, Brenanos, 19H1.1,

en su tesis doctoral en ciencias políticas, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada, para constituir la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional.^'

Para Ibarra y Montaño (1992) la administración pública debe ser nuevamente pensada y con ella la naturaleza y funciones del Estado, así como las formas de organización que caracterizan a la sociedad. El estudio de la disciplina puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero no como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual se pueda abordar la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y discontinuidades.44 Otros autores afirman que es complicado enfrentar la diversidad que cabe en el rubro de las "teorías de la organizaciones".d5 Esta orientación tiene una enorme ventaja, en el sentido que permite un desarrollo paralelo entre la administración pública y la administración privada, aunque entre ambas existe un vínculo directo, las dos son disciplinas separadas e independientes.

Los objetos de estudio tradicionales de la administración pública sientan las bases teóricas y metodológicas de la disciplina, lo que ha permitido enriquecer los conocimientos adquiridos del fenómeno administrativo contemporáneo. Se destaca así, que la materia (objeto de estudio) es dinámica porque se transforma y evoluciona, por lo que los estudios del objeto deben explicar este tipo de proceso.

H I,, r, El C, ı ro T rino *Ewd o de los p, d* ——— —El zo — tlmloifl -. M driQdapiiler, ı lba
`nrtrc CoTAdo rdw,d *Wi.MOm,no llieododelo orga*ıbiza ción y odmini mb re de pobiba p v0. *enciouimpRZasydesoliostle uno*
wy R i lcehard I, , r , <>' d del o nr m C ^Eó julıjood,,rrmb,ed —11 ' o 0.
`H 1A , nr Pitl *dN y . . n ,, ,a [rpt n no-C, 1998.m , rz..* [fl √l m, COlrvell, Neu 11 Crvnlim GoICI, nr y drLniniwn... n ibfu 11r,ndo de CulNra fmnıdica,999.

Nuevos *objetos de la ciencia de la administración*

Los objetos de estudio "recientes" de la ciencia de la administración pueden enmarcarse: los estudios de la policy (políticas públicas), el management (gerencia o gestión pública) y el governance (gobernanza). Aunque más recientes en su desarrollo teórico, estos enfoques han enriquecido e(campo de estudio de la disciplina. Otros autores tienen interpretaciones diferentes al respecto."

Uno de los nuevos objetos de estudio de la disciplina es la policy (políticas públicas). La moderna fundación de las ciencias de policy tiene una fecha precisa: 1951, cuando se reune notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir las políticas públicas. En esta reunión se consolidan antecedentes, que se remontan a 1937, cuando en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas. En 1940 se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular del nuevo enfoque. Cabe señalar, que con la utilización de las políticas públicas, la administración pública examina la racionalidad (eficiencia-eficacia) de todo el abanico del proceso decisorio: desde la formulación a la puesta en práctica de la pohtica.`

Una de las mayores aportaciones de Las políticas públicas a la administración pública es el renovado enfoque político, que vuelve a descubrir el caracter politico de la disciplina." Sin embargo, a pesar de las contribuciones que tiene para que e(campo de estudio, las politicas públicas no pueden sustituir

a la ciencia de la administración. En realidad, se trata de un objeto de estudio reciente, innovador y que tiene contribuciones esenciales para entender la forma en que opera el gobierno.09

Otro objeto de estudio reciente en la administración pública es el llamado management público -gerencia pública,50 gestión públicas' o manejo público-, con las diversas acepciones que de estos términos se tienen. Esta corriente sigue ganando adeptos a partir de supuestos planteamientos novedosos en torno al papel del gerente público en la administración pública contemporánea. 52

Dentro de **las obras más** leídas y comentadas en esta corriente se encuentra la de Osborne y Gaebler que en los Estados Unidos generó que el gobierno de Clinton publicara un informe sobre la modificación radical de las operaciones y prácticas administrativas del Gobierno federal para traer al gobierno **al siglo** XX.53 Esta responsabilidad recayó en el vicepresidente Al Gore. El título, From Red Tape lo Results: Creating a Government Taht Works Better and Costs Less (Te[papeleo a los resultados: Cómo crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos"). Gran parte de la filosofía **que guió la** Revisión de Desempeño Nacional y que de hecho, generó el propio término "reinvención" procedían de Reinventing Government, libro del columnista David Osborne y del asesor y ex administrador urbano Ted Gaebler.54

" Puede consultarse las obras compiladas por Luls A9ullar Villanueva. 1.-El *estudio de las polldcos* públlms (1992)-2-La *bxbwa ae las polhlms públicas (1992).3.- Problemas publicasy* ***agenda de*** *gobierno (1993).4.- La implemenmcidn de las políticas públicas* (1993). México, Miguel Angel Porra..

" GUerrem, Omar *Gerencia pública* en *la globallzacien-* México, Universidad Autónoma del **Estado de México**. **Miguel** Angel Porrúa, 2003.

Organización para la Cooperación *y* el Desarrollo Económica La *lrans(ornrdcipn de la* qes nido *publica.* ***Las reformas*** **en los** países de *la OCDE* Madrid, **Ministerio de Administraciones Públicas**, **Ministerio de la Presidencia** . 1997. Quin, Brugué *y* loan, Sublrab «amo ,I. **1 ecturas de gestión pública Madrid**, **Instituto Nacional** de Administracion **Publica**, **Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.**

Guerrero, Dinar. El Manogemr+rl Público *una r ene de Babel* **Convergencia**, **UAEM**, **México**, num 17, **septiembre** de 1998, p. 16.

Osbome David **y Ted coread**, El *nuevo modelo* de goadad, , o *nondmma elesplma empresarial al sector públlm* **México**. **Gemlka. 1994. (titulo original Reinventing** Governmem).

'Shalritz M . lay y rilix *C.* ***Hyde*** . *Clásicos de* ***la administración*** público. Mexlco, Colegio **Nacional** de Ciencias **Políticas** ***y*** **Admmistraaon** Pública. **Universidad** Awonoma de **Campeche y Fondo de Cultura Económica** , 1999, p 921.

Además, la obra de Barzelay que es producto de una investigación auspiciada por el programa de innovaciones del gobierno estatal y local de ta Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, el autor explica cómo los funcionarios públicos de Minnesota, en los Estados Unidos, dejaron a un lado el paradigma burocrático y experimentan con ideas como servicios al cliente, la capacitación de servidores públicos en contacto directo con el público para resolver los problemas y ta introducción selectiva de fuerzas de mercado en el gobierno.ss

El management público está constituido por un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el management y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. El management público es una metodología de definición del sector público diversa del derecho y separación de los sectores público y privado que dicho management público resuelve. El management público es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modelo de legitimación tradicional se ha convertido en inoperante.

La ciencia de la administración concibe a la administración y al management como sinónimos del mismo proceso, pero no como antónimos. Otra es la visión que proviene del neoliberalismo, que propone una brecha antinómica entre (a administración pública y e(nuevo manejo público (New Public Management). Se trata de dos elementos contrapuestos de una dicotomía insalvable que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública, de un nuevo paradigma gerencia["ágil", "eficiente" y "moderno" que se bautizó a sí mismo como neomanejo público." La nueva gestión pública (New Pubtic Management) es una fórmuta sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron la delantera

Parzelay.dchael y aabak J 11 I1Ann-rs JO L^ vcdeo **ib** **Miir ñ 111,111**
Nacbn 'a C-1- POllom 1 411 F a de cwl 1-n —)- . **1992_**
Guer ***0;.el Fnndi*** (1ndoC 11—— Unrversd **In,a del Feadc de Mé**+co Mg,d Án **gel PoVÚa.**
1999. , I0.

durante las dos últimas décadas, especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El término apareció primero en la literatura académica de los tempranos noventa y cundió rápidamente."

Por último, uno de los objetos de estudio más recientes que proviene de la ciencia política es la governance. La governance es la reactivación de lo público de la administración pública, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncia en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades.53 Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica administrativa, en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos, en el ejercicio honesto de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.59

Gobernanza (governance) es un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra governance significó simplemente "gobierno", y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modelo de gobernar: "gobernanza moderna". "Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil".60 En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan, en la formulación y la aplicación de políticas

Revrl ^y, Mi, l,aet t„ „ *n yrv,* snrebian_ un m e{arnramu **eln mv aiQaa** n y debate de la pnliocav.Mxxmo,bndo de Cultura Fco nomina 1(104. p 9.

i r Villaucvam -tracion P bl gobernación ygesritio priblica olmmienzo AeRI91o XX/.. rnlace. Mpn[4 Colegio Nacional úe Ciencias Politicas y Addministración **Pública**. núm 51 3001.

Sdodre1, 1r ,,,;Ime luan.Ge,fián púhli[n ygovernn or e. MPxim.IAPFM,300].

mayne znme. ele,váoy *n„onermed„len* m aonernonea *moeer.,a* ***Remo*** .a y nemac,a-. arara., ano. num n. n.erere ne mol,p9_

públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por los actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones. Esta orientación teórica tiene un enorme futuro en los estudios por venir en la ciencia de la administración.

Los recientes objetos de estudio de la ciencia de la administración -policy, management y governance- continuarán siendo líneas de investigación vigentes, vigorosas y ofrecen aportaciones valiosas, que seguirán generando nuevas argumentaciones al fenómeno administrativo dentro de nuestro campo de estudio. Aunque debe reconocerse que existen diversas interpretaciones que tienen carácter de innovación porque aportan argumentaciones y explicaciones nuevas, desde diferentes corrientes interdisciplinarias que están "redescubriendo' la verdadera naturaleza pública y política de la ciencia de la administración.

¿Hacia dónde va la ciencia de la administración?

Para intentar responder a esta pregunta compleja, una de las mejores maneras para conocer los estudios emergentes de la ciencia de la administración, es agrupar las diversas lineas de investigación en los siguientes rubros: 1) investigación y metodología; 2) temas de organización y administración; 3) temas de genero; 4) nuevos campos de estudio; 5) mirando el futuro. Aunque esta no es la única vía, resulta ilustrativa para identificar y determinar Los nuevos campos y subcampos de la disciplina. Abordar un tema tan complejo, permite sentar las bases de una discusión de mayor alcance y amplitud.

Investigación y metodología. Perry y Kraemer (1999) afirman que la investigación en Administración Pública no incrementa el conocimiento, tiene escaso apoyo financiero y no es muy apreciada por los profesionales. Estos autores concluyen que los estudios de la disciplina son primordialmente

aplicados, antes que básicos, no resultan acumulativos y carecen de los apoyos institucionales requeridos para cambiar cualquiera de las dos primeras condiciones.6

Santana (1999) señala que en abril de 1999, la publicación oficial de la NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) publicó los resultados de un Simposio sobre el Avance de la Administración Pública en los Estados Unidos.e2 De este documento se desprenden cuatro retos para la disciplina. El primer reto muestra una serie de preocupaciones sobre como mejorar la teoría y la investigación en administración pública; se trata del problema sobre el desarrollo del conocimiento en nuestra área de estudio. Algunos académicos cuestionan la posibilidad real de que la disciplina pueda generar nuevas estrategias, métodos y técnicas de investigación para producir conocimientos válidos y utilizables en la enseñanza y la capacitación de estudiantes y funcionarios. En esa década se señalaba la pobre calidad de las tesis doctorales en administración pública en la mayoría de las universidades estadounidenses y al carácter aplicativo, descriptivo y pragmático de las publicaciones en las revistas profesionales. Además, de que los programas de maestría en administración pública están orientados por enfoques "ahistóricos", "instrumentales" o de "racionalidad técnica".

Un segundo reto es la preocupación con respecto a la necesidad de ampliar el dominio o jurisdicción del campo de estudio tradicional de la administración pública. Ampliar la jurisdicción del campo tradicional de la administración pública para entender la complejidad del esfuerzo colaborativo es una condición para ofrecer explicaciones, interpretaciones y sugerencias relevantes no sólo sobre las conductas burocráticas al interior del gobierno, sino además

"Peny LJamesy Kennetb 1 Kraemer.Metodologiadelo *investgotlbo enloodminótmodnpúblicn'problernosymndelos.* Neomi B.Lynn y Aarbn, Wildavsky (compiladores]. Administración publica. **El estado actual** de la disciplina. Op Gt. p.451,

Santana Pebell, Leopardo. *lendenrios cucnculares en la* emenonzo *de la administración pública* en las Esmdos *Uaidm. IV* Congreso **Internacional** del CLAD. Méxicq 19-12 de octubrede 1999.

sobre las diversas redes de agentes sociales privados y no gubernamentales que están involucrados en el proceso de implementación.

Un tercer problema planteado a la disciplina se relaciona con los aspectos normativos y valorativos de la gestión pública. Para un amplio sector de la academia el desarrollo de la disciplina tiene que estar vinculado con la necesidad de vigorizar la confianza de los ciudadanos y el compromiso ético de los funcionarios. Se tienen que rescatar tos temas clásicos provenientes de la filosofía y la teoría política. Debe fomentarse en los estudiantes un nuevo entusiasmo por los valores fundamentales de la responsabilidad pública y promover un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos.°i

El cuarto problema que se plantea con respecto a ta educación en administración pública es la necesidad de actualización curricular para examinar y responder a las tendencias cambiantes (nacionales o globa(es) del contexto en que se desenvuelve la administración pública. Estas circunstancias provocan focos curriculares y fundamentos conceptuales diferentes que como grandes "oleadas" provocan debates e intereses específicos en el avance de la disciplina.61 El tema de la investigación y la metodología en la ciencia de la administración resulta fundamental en el futuro de la disciplina, para continuar mejorando la sistematización, ordenación y teorización del conocimiento del fenómeno administrativo dentro del campo de estudio.

Temas de organización y administración. En este apartado destacan las investigaciones sobre las teorías organizacionales y ta tradición de temas

La, obbgociones civicm qu e se llenen tonwnta, en losestidianle, y lo, funcionarios puolicm .... a la para desarrolla, un pensanrlento Independiente y oRi,o. bl apandad para dirigir mediante oersuasldn y- otea ci rrascender la ,,,...dn de la corrialotodan dl el deseo do que talco los eenol ea dos públicos se cvnvaerta, erYciudadnn os ejamplares

le NAWAA mentmta las sin entes oleadas eaomnn grande, cambio, en el tan—o esvuaura y ba,e de recursos del

emana se ,,ann randol snc^on^e las , is v,inbnmde mao.a es taran la a, demaa ,,,a e ro e el ubl- ni o ptedhrn sea osa, p,mudiao. o orle oadan resultados i os a eendro p rofu nr los debate, en a la titorma 1s, d, e tivas: i l a e x . l rr m i t e late n l a globaha ciún v los muscos iiveles cnnaed ca romun-ica ron en lay e uemaaela end a a os s ei evieu impago acodos oia t cm y es s y e n, nnao mea l l dadmea t3ionl la,elaann entn la aiud adanne. ,ervmm prLnotoyel buen gota sem o sgmá may voe atenern y m ion.

en el presupuesto público y la administración de personal. En primer lugar, aunque existan alternativas viables, como asegura Golembiewsky, el "carácter esquizoide" de las opiniones referentes a la administración pública, conducen a formular recomendaciones contradictorias, que dificultan el progreso en la disciplina. El complejo y a menudo contradictorio cuerpo de análisis y prácticas llamado Comportamiento y Teoría de la Organización en el Sector Público (PSOBT por sus siglas en inglés) se ha desarrollado durante largo tiempo, pero aún tiene mucho camino por recorrer.65

En segundo lugar, Caiden observa que los estudios de la administración pública son fragmentados, peor aún: los esfuerzos que se hacen para unificar la disciplina mediante la teoría de la elección pública podrían conducir a la "degradación ambiental y a la degradación social". Se pregunta "¿es la presupuestación pública una rama del conocimiento dinámica, visionaria, cuyos investigadores y practicantes se sienten parapetados en (as fronteras del descubrimiento humano?".os Por último, Nigro cree que la administración de personal es un tema imposible. "Sin considerar el difícil aspecto de si la administración de personal -no se diga la administración pública- es una disciplina, he concluido que todo intento de describir el estado de la disciplina es inevitablemente incompleto. Es simplemente imposible atacar una actividad tan diversa desde todas las perspectivas pertinentes". e'

Rainey se refiere a "una amplia percepción de insuficiencia de la investigación relevante". Aunque el tema central que le interesa destacar es que el tema de la gerencia pública, se ha impuesto vigorosamente en la agenda de tos interesados en la administración gubernamental.M Con una orientación crítica

Goce mbiesvski T. Robeti *El* cornponumientoy 1, ,.,,a *de la organización* en cl secmrpdblico: *perspectivas de Im problemas modestas y el progreso* real. Naoml B I yn 1 y Aardq Wildavikycompiladores). Admini5nacidn pública El estado actual de la Jbciplina. Op oiit pla5.

Caiden. Nnami_ *L. presupuestoobo pública* en *las Estados Unirlos* estado *de la drsdplrna.* pacas E. Lynn y Aardn, WIldavsky rnn plledmes). Administración pública. El estado actual de le dIscipll'la. Op. R. p. 309.

Niplad ores. Pononolpomypersonal er Idoa c u al de la dispúbliam 'co 2lvor lo brecha. NaomiBLynn yAarOn,Wiltlavsky lcompey, Ha¡ Gerencia polion dese ioesectlot a rs la rivas lna.Op as En p 2a0 *Adn inegeci on p mica El escm da ualla ?ademes y s cip es. os auoles* En Naoml B. Lynn y AaNn. WIldavsky (mmpiladort'sl. M minis[raddn pdbl Im El estado a ctual cæ la tlisdplln . Oμ es

más amable, Fried explica pacientemente "por qué ta teoría universal sigue siendo elusiva—.- Las lineas de investigación en relación al presupuesto público y la administración pública tienen una enorme tradición en la ciencia de la administración y lo seguirán siendo en un contexto donde es fundamental el uso adecuado de los recursos públicos en un ambiente de restricciones presupuestales.

Temas de género. Destacan en este apartado tos estudios de la mujer en la administración pública. En materia de género, Stewart señala la falta en que se encuentra en la desproporcionada limitación de las oportunidades concedidas a la mujer en la administración pública a causa de un exceso de paternalismo. El remedio sería mejorar la situación de la mujer. La investigación debe concentrarse en estudios continuos de la mujer.' La metáfora de la disminución de tas diferencias existentes entre los individuos hombres y mujeres, negros y blancos, expertos y legos, superiores y subordinados- que informa a estas investigaciones sirve como paradigma para eliminar otros obstáculos que ¡mpiden desarrollar la administración pública en su conjunto.

La diferencia en cuestión concerniente al género o más explícitamente el reconocimiento del género actúa de manera diferente en las organizaciones. Las ideas a examinar en la teoría organizativa desde la visión de los géneros y aplicar a la administración pública, la toma de decisiones, la comunicación y la interacción de la conducta se reconocen como la perspectiva feminista." Camüa Stivers, tal vez la principal teórica feminista sobre la administración pública, ha mencinado lo siguiente: "Mientras sigamos viendo la empresa de la administración como neutral en cuestión de género, las mujeres continuarán enfrentándose a la actual opción de 'sí es cara yo gano; si es cruz tú pierdes'

que consiste en adoptar una identidad administrativa masculina o en aceptar la marginación en la jerarquía burocrática"."

Por eso los jefes de las organizaciones de hoy tienen tres opciones: 1) no hacer nada y aguardar que el problema se resuelva solo, con el paso del tiempo; 2) intervenir para crear conscientemente organizaciones más hospitalarias al modo de ser femenino; 3) esperar que las empresarias se contenten con llegar a parecerse más a (os hombres. Aunque el tema del género no ha tenido un desarrollo más avanzado dentro de las prioridades de investigación en la disciplina, esta situación no limita que se requieran de nuevos trabajos para estudiar estas circunstancias.

Nuevos campos de estudio. En este apartado las líneas de investigación **que han comenzado a generar nuevos estudios se encuentran enmarcadas** dentro de lo siguientes ámbitos: 1) relaciones intergubernamentales; 2) la perspectiva ética en la administración pública; 3) la perspectiva del derecho en la disciplina; 4) la orientación cívica en los asuntos de la administración pública.

En relación a los primeros estudios, el tema de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) es un campo de estudio que se desarrolló como concepto en la década de 1930, pasarían muchos años antes de que este término se generalizará. Wright ha realizado una aportación fundamental a esta emergente orientación teórica en la administración pública." En esta perspectiva, Marando y Florestano, la Administración intergubernamental (AIG) reclama un nuevo territorio; el trabajo a partir de redes de los gerentes emprendedores reúne las políticas privadas, públicas e intrapúblicas. En ese sentido, la AIG es prescriptiva, reformista y orientadora hacia los resultados."

Stlaer, , Caml la. *Cender imoges in public ndministrorlOnrlegltimary* ond che *public odminisrradve* Stotz Newbury Park, Sege. 1993. Citado por)ay M. Slrahitzy Albert C. Hyde.Op. Gl., p. 912

Wright S. Dell. Poro entender *los* relaciones *intergubernvmenmles.* México, Colegio Nacional de Ciencias Pol¢lCa, y Administración Publica, Universidad Auronoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997. 0

Marando L,VIncent y Patricia 5. Rmestano. *L. administración mrerqubemarnentahel estado de lo disdpllna* Na.., B. Lynn *y* Aarón, W ildavsky [complladmesl. Administración pública El estado anual d, 1, dbdplioa Op,Cit.

Una nueva manera de abordar las relaciones intergubernamentales, es a partir de diferenciar a las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG). Las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre las unidades administrativas, mientras que las GIG hacen referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones 75

En lo que se refiere a la segunda línea de investigación, Rohr señala: "Nadie se sorprenderá de saber que el campo de la ética es caótico. El término es indefinido y la investigación ilimitada. Sin embargo, la bibliografía de la ética es muy vasta, algo que nadie debiera extinguir con declaraciones no solicitadas de una terminación prematura".7' En este excelente ensayo el autor realiza una investigación dentro del periodo de 1981-1987, por lo que presenta un informe que incluye antecedentes, correspondencia, bibliografía, observaciones personales y conclusiones. Aunque existe de acuerdo con Rohr, una diversidad del campo de la ética, que se aproxima al caos, está surgiendo un consenso sobre la naturaleza precisa del problema ético que es peculiar al funcionario de carrera, por oposición al juez o al funcionario elegido. Ese problema es el uso responsable de la discreción administrativa. La confianza ciudadana en la administración pública y e(éxito de las reformas de la gestión pública dependerán de que el aparato gubernamental tome en consideración los aspectos éticos, junto a los económicos y a la eficiencia y eficacia."

La tercera línea de investigación es la importancia del derecho en la administración pública. Cooper señala que en el tiempo transcurrido entre el artículo de Wilson (1887) y la publicación de los primeros textos de administración pública de Leonard D. White (1955) y William E Witloughby

bfa **Madrid** Allana Edilo•ia1 1994 , 1)9.

Organiaación dd,n,mamlwi cin nv El *,! 1, 4,* In J, io.(1, ,,
ore luo- a 11,11 — ,r n,i D, flr olo ECO ser .o, nmCU.. 1', etrco '- I Mnisreno
Je Bdminr dn c vuLli.ra,inrsu o d= la Nm.i dei ua . .i ,A iol, I93]

(1927), el papel que desempeña el derecho en el campo empezó a cambiar. Los primeros investigadores consideraban que el derecho era fundamental para la administración pública y utilizaban una definición amplia del derecho administrativo, pero se estaban desarrollando ciertas fuerzas que finalmente causaron una transición sutil.78

John Rohr ha desempeñado un papel particularmente importante en esta defensa constitucional de la administración pública. Rohr y sus colegas del Virginia Polytechnic Institute (VPI) elaboraron un ensayo conocido informalmente como el "Manifiesto de Blacksburgo", en el que defendía la legitimidad del Estado administrativo por razones constitucionales y de competencia (Goodsell, Rohr, Wamsley, White y Wolf, 1983).

La voluntad popular reside no sólo en los funcionarios elegidos, sino también *en un orden constitucional que considera una notable variedad de títulos legitimas a lo participación en el gobierno.* La *administración pública, creada por estatutos basados en* este *orden constitucional, tiene uno de estos titulos. Su papel, por lo tanto, no consiste en someterse* a una *asamblea legislativo soberana ni a un ejecutivo elegido soberano. Nuestra tradición y nuestra Ley Fundamental no conoce tal soberano.* Más bien, *la* tarea *de la administración pública consiste en participar sabiamente en la gobernación del orden constitucional que los forjadores de la Carta Magna consideraron como una expresión de la voluntad del pueblo, el único soberano ¡Wamsley, goodsell, Rohr, White y Wolf,* 7984). "

Más recientemente, Rohr (1986) publicó un volumen titulado To Run a Constitution, dando así un gran paso hacia una teoría constitucional de la autoridad administrativa, la cual sostiene que el marco de la Constitución establece, en efecto requiere, una administración pública dinámica.e0

Otra de las obras de Rohr, Ethics for Bureaucrats (1978), ha desempeñado

'o P J.P iilgiHdered *ylo eulminl ". pL)b :o.* ***elesoJ e I.*** ***no*** *Naoni Ly* nri YAaro,:WiW _ky¢ompllladoresl. *Adm abro* ***on pub`Ca*** . *H en ndam* l *rzale lodviirm-0PC1 pp 342-343.*

Olado P,,1 Kaudmn . t– nu, a ***fin tleuna oliaoza lo odnnninratloo VÚbdm*** en laranos o[ben N. **Noomi O** .lynn y AaNn, W ildwskV I c o mpiledn.es!.AAm^núrmp. 37C . IIO ***n evada eaualde*** *In* JJCIpAno.Opdc p 6J5.

. *c 0Q[ro' L,* anll lni ov. a i., p.

un papel importante en el conjunto de trabajos surgidos en el área general de la responsabilidad administrativa. La bibliografía de la responsabilidad ha distinguido tradicionalmente entre los mecanismos externos e internos de la responsabilidad pública, pero la obra de Rohr trata de conectar ambos enfoques basando la ética administrativa en reglas de régimen que encuentra en la Constitución de manera explícita o implícita.

El derecho ha pasado del núcleo de la administración pública a su situación más secundaria en el campo. El derecho ha vuelto a desempeñar un papel más ¡mportante luego de que la presión directa del ambiente legal imposibilitó que los administradores siguieran desentendiéndose del tema, yen virtud de que cada vez se ponía más en claro que los conceptos del derecho público son centrales para ciertos problemas fundamentales de la administración pública, desde la legitimidad hasta la responsabilidad y la naturaleza y tos límites de la discreción administrativa en los asuntos públicos.

La cuarta línea de investigación se refiere a la importancia de los asuntos cívicos en la administración pública. Un área importante que combina los estudios del proceso de gobernación con los estudios de la ética administrativa ha sido la de la ciudadanía y la educación cívica. El articulo de Frederickson (1982) sobre la "recuperación del civismo" fija el tono de estas discusiones sosteniendo que, al descuidar el aspecto político de la administración pública, se ha perdido de vista la importancia de los valores democráticos que afectan el trabajo de tos administradores individuales. McSwain (1985) llega a una conclusión similar, aunque por medios diferentes, al afirmar que se carece de un sustento adecuado para desarrollar plenamente la noción de la ciudadanía, y que el legado de la Constitución ha minado las nociones de la comunidad y el interés público con el individualismo racional. En estas circunstancias afirma Mcswain- el administrador público carece de una guía en la toma de decisiones responsables acerca de los valores públicos."

Además de estos trabajos independientes, un simposio especial sobre (a ciudadanía, reportado en la Public Administration Review, incluyó varios artículos teóricos importantes. En oposición a otros teóricos interesados en la ética que adoptan un enfoque legalista, Cooper (1984) sostiene que las obligaciones éticas del administrador público derivan del hecho de que los administradores son "ciudadanos profesionales" o "ciudadanos-administradores". McGregor (1984) afirma que entre las obligaciones del administrador se encuentra la de educar a la ciudadanía, algo que Gawthrop (1984) considera dificil en una época en la que se ha vuelto confusa (a noción de ciudadanía. Por último, Rohr (1985) analiza las limitaciones de la actividad política del administrador como algo instructivo en lo tocante al lenguaje de la ciudadanía.a'

Por su parte, Guerrero (1999) afirma que a través de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de [as relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado gerencial ha cedido su lugar a la administración del Estado cívico.

> *Bajo la impronta* cívica *la ciencia de la administración pública está creando nuevos programas deformación para una variedad de usuarios de la enseñanza universitaria provenientes de otros ámbitos de la vida pública, tales* como *los parlamentarios, los dirigentes de partidos políticos, los líderes de* asociaciones *civiles,* los funcionarios *judiciales, los servidores públicos de lo exterior, los dirigentes de los sindicatos y todos aquellos que* quieren *ejercitar la labor de politólogos a de* analistas *de policy. Incluso se explaya* hacia *los ciudadanos en general que también* conciben *alo administraciónpública como un arte de la militancia* cívica *y como un deber de autoadministración colectiva o comunitaria, como la Nueva Civitas.a'*

El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. La expansión de la democracia es patente en tas diversas regiones del orbe. Una

Ibídem, p96.
Guerrero, Omac oel Estado Gemnciol ol Estado Civim. Op. cit., p 10.

de las manifestaciones más importantes es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional.

Los estudios sobre la administración pública en Europa y los países iberoamericanos están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía. Esto también es visible en obras, articulos y simposios donde los temas políticos, de administración pública y militancia cívica preponderan sobre aquellos otros de carácter técnico, como los que venía promoviendo el neomanejo público.n^ Esta línea de investigación seguirá ampliándose y desarrollando esquemas novedosos para volver a colocar al ciudadano como tema central de la ciencia de la administración.

Mirando el futuro. Mientras Goodsell está dispuesto a defender un papel nuevo y firme para el administrador público "como profesor de gobierno que sirve a la sociedad", también se muestra preocupado, por la credibilidad del propio profesor. "El mensaje positivo es que colectivamente sabemos, acerca de ta administración pública, mucho más que antes, aunque no podemos decir con exactitud que sabemos".65 El autor identifica cinco orientaciones en el campo de estudio de la administración pública en el futuro: 1) la etnografía administrativa; 2) la biografía administrativa; 3) el análisis del análisis; 4) la perspectiva global; 5) el profesor de gobernación.

La primera de las cinco áreas de problemas se refiere ala cultura organizacional. Este tema ha emergido ya en el campo de la administración de empresas y los está haciendo ahora en el estudio de la administración pública. Aspectos como los valores compartidos, los hábitos, el folclor, los símbolos y los rituales de

bmem. p. 261.
`GODO ellT.Charles N-1 ⊢ *1,1* , *td* ooptib"m. Vao,n B Lyt!v.mor.Wldrv¢y,c. pilada AIL,obnii
PObIlmPesiada ar[Mde lvbiaapAnµ Op Ot p1, 632119.

las corporaciones empresariales. Este interés ha obligado a los investigadores a convertirse en antropólogos aficionados, escribiendo breves etnografías de las empresas estudiadas.

La segunda dirección de la investigación que se propone consiste en escribir sobre las vidas de las personas. En la administración pública se requiere más biografía, al igual que más etnografía. Una tradición establecida en el subcampo de la historia empresarial es la preparación de biografías de grandes empresarios. Las biografías permiten enseñar la historia del campo y la historia de las agencias; propician la trasmisión de valores; puedan representar un componente de inspiración en nuestros programas de adiestramiento.

La tercera área de problemas que debiera emerger se relaciona con la tecnología de la administración. En el pasado, la administración pública ha sido generalmente un consumidor de tecnologías bastante irreflexible, por lo que se requiere estudiar más adecuadamente las extensas implicaciones de la tecnología administrativa actual y futura. Este estudio permitiría analizar las consecuencias de la tecnología a largo plazo, su instalación efectiva y las peculiaridades del proceso del campo tecnológico en sí mismo.

Como un cuarto ámbito de problemas emergentes en la administración pública es la necesidad de una perspectiva más global para el campo de estudio. Existe un etnocentrismo desde los Estados Unidos, que impide que puedan incorporarse a gran parte de pensadores de otros países y otras culturas. Por ejemplo, se requiere la desconolización del subcampo actual de la administración comparada. Este subcampo es colonialista en su pensamiento, tanto en lo empírico como en lo conceptual. Otro campo es realizar investigaciones sobre la internacionalización de la política pública. Tal foco se encuentra en la interdependencia creciente de las acciones nacionales de política gubernamental.

Una propuesta final para un problema emergente en el campo de estudio, se refiere a crear un nuevo profesor de gobernación para la sociedad. Es indispensable que ta administración pública deberá ocupar una posición más elevada en la sociedad, en el siglo XXI. Para alcanzar esta propuesta se requiere una disposición a enseñar lecciones constantes sobre la gobernación. Bajo esta orientación, el profesor recordará la necesidad de aceptar deberes y de exigir derechos, sacrificar el interés propio inmediato en la medida que sea necesario para establecer un orden público viable, preocuparnos por todos los efectos de las potiticas propuestas sobre otros y defender los intereses de las generaciones futuras y de nuestra propia generación.

I...) el campo *no* es *de modo alguno estático desde el punto de* vista *intelectual,* En *efecto, podríamos* sostener que nuestra *superdisciplina* emergente casi *desborda de diversidad paradigmática> corrientes en* conflicto y un ataque *permanente contra todas las ortodoxias. Debemos alegrarnos de que* nuestro *campo no sea ordenado y tranquillo,* sino *turbulento y vital,e*

De acuerdo a Caiden (1994) si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir que es lo que hace pública ata administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar las medidas y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos. Debe desarrollar enfoques verdaderamente globales para mejorar los sistemas administrativos.

Los estudios concretos del país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos universalistas. Debe salirse del provincionalismo y avanzar hacia una disciplina universal capaz de avanzar tanto en el frente académico como en el profesional empleando toda su evidencias'

Ibldem c 111

or a+onwen,,, arndnd, pa,,, el iortalcc · ^oro de la aJe,lnno-acrnn pulLda; al deseurocrñien<lo,: M preselcadlan
oosi. si p e l e , d ocio, „°1 e eid puerco e pa inpacd ol a r. enio d e l - at u si tal r ,al
l, cremenun, las urvest gasr esde la d x l,eir,a

En suma, no se puede sentir pesimismo acerca de una disciplina vital y dinámica como la ciencia de la administración. Para ser centenaria, el campo de estudio está notablemente vivo en mente y cuerpo. Esto da oportunidad de participar en la constante reformulación de la disciplina, en la medida en que siga avanzando. Contrario a los que han sostenido pensadores de otras disciplinas que concurren en la ciencia de la administración, la disciplina tiene historia, presente y por supuesto un futuro que requiere de un mayor proceso de generación de conocimiento que pueda sistematizarse y ordenarse.

A manera de conclusión

La ciencia de la administración es ancestral, histórica, aplicada, en constante desarrolloy tiene futuro, en la medida que fortalezca su identidad y naturaleza política. Los antecedentes del origen de la disciplina son presentados en este ensayo, para contrarestar la falsa idea de que la administración pública nació con Woodrow Wilson en 1887. Además, que sirve para afirmar la diferencia con la administración privada o de negocios, ya que sus orígenes se encuentran enmarcados con el surgimiento de la empresa moderna en el sistema capitalista.

Los diversos objetos de estudio, tanto los tradicionales como los modernos y los emergentes, permiten demostrar la heterogeneidad de la disciplina, la diversidad de líneas de investigación, así como las preocupaciones de los estudiosos por analizar y comprender el fenómeno administrativo contemporáneo. Al mismo tiempo, reflejan la complejidad y fragmentación del estudio del objeto, dado que prevalecen "paradigmas" administrativos que son vigentes, en tanto, no surjan nuevos esquemas o propuestas de estudio. Lo que la historia de la ciencia de la administración corrobora desde su origen hasta su desarrollo posterior, es que cuando la disciplina incluye el

factor político, existe un fortalecimiento teórico que permite su identidad y credibilidad como campo de estudio.

Contrario a lo que algunos estudiosos provenientes de otras disciplinas sugieren, (a desaparición o extinción de la ciencia de la administración, la trayectoria teórica y conceptual del campo de estudio, demuestra que existe una fortaleza de los núcleos duros del campo de estudio que prevalecen y continuaran en su propio devenir histórico. La ciencia de la administración tiene un enorme legado que no puede ser suplantado, reemplazado o eliminado por "modas" o "posiciones ideológicas" que se presentan como nuevos paradigmas (son viejos vinos en nuevas botellas). Las falsas "seudoteorías" se derrumban frente a esquemas fundados y sistemáticos dentro del campo de la ciencia de la administración.

El futuro de la ciencia de la administración ya se encuentra en proceso, con tas nuevas líneas de investigación, en la fortaleza de los enfoques éticos, jurídicos basados en el derecho y el que privilegia el énfasis de los valores ciudadanos. La revalorización de la disciplina, en un nuevo entorno global y complejo, requiere de estudios que realicen aportaciones fundamentales que fortalezcan las capacidades políticas y públicas del Estado.

Bibliografía

Agranoff, Robert. La relaciones y la gestión intergubernamental. Rafael Mañon y Ernesto Carrillo (come). *La nueva administración pública.* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Aguilar, Villanueva, F. Luis. (compilador), *1. El estudio de las políticas públicas* (1992). 2.-La *hechura de las* políticas (1992). *3.-Problemas públicos y agenda de gobierno* (1993). *4.-La implementación* de las *políticas públicas* (1993). México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, F. Luis. Los objetos de conocimiento de la administración pública. *Revista de Administración Pública,* México, INAP, núm. 54 abril -junio de 1983.

Aguilar Villanueva, F. Luis. Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI. *Enlace,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51, 2001.

Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de ciencia de* la administración, Madrid Editorial Tecnos, 1988.

Barzelay, Michael y Babak J. Armajani. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Fondo de Cultura Económica, 1998.

Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la* investigación *y debate de* las políticas. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bendor, Jonathan. Modelos formales de la burocracia: una reseña. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Clásicos *de la administración pública.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bluntschli *M. Derecho público universal.* Madrid, J. Góngora Impresor, dos tomos, 1876.

Bodino, Jean. Los seis *libros de la República.* Madrid, Editorial Aguilar, 1973.

Bonnin, Charles Jean. *Principios de Administración Pública.* Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Brugué, Quim y Joan Subirats (come). *Lecturas de* gestión *pública.* Madrid, Instituto de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

Caiden, Gerald. Revitalización de la administración pública. *Revista de Administración Pública.* México. INAP.1996, núm.91.

Caiden Naomi. La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores) *Administración Pública.* El estado *actual de la disciplina.* México, Colegio Nacional de Ciencias Potiticas y Administracion Pública y Fondo de Cultura Económica.

Chevalier, Jacques y Daniel Loschak. *La ciencia administrativa.* México, Instituto de Administración Publica y Fondo de Cultura Económica, 1983.

Cooper, J. Phillip. El derecho público y la administración pública: el estado de la unión. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores) Administración *Pública, El estado* actual *de la disciplina.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1999.

Denhardt. B. Robert. Teoría de la administración **pública: el estado** de la disciplina. **Naomi** B. Lynny Aarón Wildavsky (compiladores). Administración ***Pública. El estado actual de la disciplina***. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Dimock E. Marshall y O. Gadis. *Administración Pública.* México, Editorial Uteha, 1967.

Fried C. Robert. Administración pública comparada: la búsqueda de teorias. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores) *Administración Pública.* El estado actual de la disciplina. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.,1999.

Goodnow, Frank. *Derecho administrativo comparado: análisis de los* sistemas *administrativos.* Madrid, Editorial Moderna, dos toemos 1893.

Gotembiewski T Robert. El comportamiento y la teoría de la organización en el sector público: perspectivas de los problemas modestos y progreso real. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores) *Administración Pública. El* estado actual *de* la disciplina. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Goodsell T Charles. Nuevos problemas en la administración pública. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores). *Administración Pública. El estado actual de* la disciplina. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

González, Beauregar. *La administración pública norteamericana.* Origen, *crtica* y crisis. México, Editorial Fontamara, 1987.

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

Guerrero, **Omar.** ***La teoría de la administración pública.*** **México, Editorial Harla, 1986.**

Guerrero, Omar. *La* administración *pública en el* Estado *capitalista.* México, Editorial Fontamara, 1988.

Guerrero, Omar. Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Ciencia,* núm. 44. México, 1993..

Guerrero, Omar. La ciencias *de la administración en el Estado Absolutista.* México, Editorial Fontamara, 1996.

Guerrero, Omar. El management público:una Torre de Babel. Revista *Convergencia.* UAEM, México, núm.17, septiembre de 1998.

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico.* México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Guerrero, Omar. *Teoría* ***administrativa de la ciencia*** política. México, Oxford University Press, 2000.

Guerrero, Omar. *Gerencia* Pública *en* la *globalización.* México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Angel Porrúa, 2003.

Harmon, Michael y Richard Mayer. *Teoría de la* organización *para la* administración *pública.* México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña H. Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación. Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol 1, julio -diciembre de 1992.

Kamenka, Eugene y Robert Brown (compiladores) *La burocracia. Trayectoria de* un *concepto.* México, Fondo de Cultura Económica.

Kaufman, Herbert. El fin de una alianza: la administración pública en los años ochenta. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores(. Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México, Cotegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Laski J. H. Buroracia. Dwight Waldo (compilador) Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Editorial Trillas, 1985.

Marando L., Vincent y Patricia S. Florestano. La administración ***intergubernamental***: ***el estado de*** *la* disciplina. Naomi B. Lynn y Aarón, Wildavsky (compiladores). Administración pública. *El estado actual* de la *disciplina.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Mayor, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* Buenos Aires, Editorial Palma, tres tomos, 1949.

Maynetz, Renate. El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. revista *Reforma y Democracia.* Caracas, CLAD, núm 21, octubre de 2001.

Merton K. Robert. La estructura burocrática y la personalidad. Jay M. Shafritz Y Albert C. Hyde (compiladores). *Clásicos de la administración pública.* México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Mises von Ludwing. Bureaucray. Nueva Havven, Yale University Press, 1962. Una versión en español se encuentra en Dwight, Waldo(compilador) administración Pública. *La función administrativo,* los sistemas *de* organización *y* otros aspectos.

Morstein Marx, Fritz. *El Estado administrativo. Una introducción ala* burocracia. Madrid. Escuela de Administración Pública, 1975.

Mosher , Frederick y Salavatore Cimino. *Ciencia de la administración.* Madrid, Ediciones RIALP, 1961.

Nigro, Felix y Lloyd Nigro. *Administración pública moderna.* Madrid, INAP, 1981.

Nigro, Llyod. Personal para y personal por los administradores públicos: cómo salvar la brecha. Naomí B.Lynn y Aaróan Wildavsky (compiladores). *Administración* Pública. *El* Estado ***actual de la disciplina.*** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Osborne, David y Ted **Gaebler.** ***El nuevo modelo de gobierno. Cómo transformar el espíritu empresarial al sector público***. **México, Editorial Gernika. 1994 (título original Reinventing Government).**

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: La ética en el servicio público. Cuestiones prácticas y actuales. Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo. *La transformación de la gestión pública.* Las reformas en los países de la OCDE. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, 1997.

Peters, Cuy. *La política de la burocracia.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Perry L. James y kenneth L. Kraemer. Metodología de la investigación en la administración pública: problemas y modelos. Naomi E. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores). Administración *Pública.* El estado actual *de la disciplina.* México. Colegio Nacional de Ciencias Politicas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rainey, HaL Gerencia pública: desarrollo recientes y perspectivas actuales. En Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores). *Administración Pública.* El estado actual *de* la disciplina. México, Colegio Nacional de Ciencias Politicas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Rhor A. John. La ética en la administración pública: un informe sobre el estado de la disciplina. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rose, Richard. *El Gran Gobierno.* ***Un acercamiento desde los programas gubernamentales***. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fonda de Cultura **Económica, 1998.**

Shafritz M., Jay y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública* México, Colegio Nacional de Ciencias Politicas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Sánchez González, José Juan. Gestión *pública ygovernance.* México, IAPEM, 2002.

Sánchez González, Jose Juan. *La administración pública* como *ciencia.* Su *objeto y su estudio.* Mexico IAPEM y Plaza y Valdés, 2001.

Santana Rabel¡, Leonardo. Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos, *IV Congreso Internacional* del CLAD. México, 19 -22 de octubre de 1999.

Simon. Herbert. *El comportamiento administrativo. Estudio de los* procesos decisiorios en la organización administrativa. Madrid, Editorial Aguilar, 1988.

Stewart W. Debra. Las mujeres en la administración pública. Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores). *Administración pública. El estado actual de la disciplina.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* México, UNAM, Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, núm.166, octubre -diciembre de 1996.

V. E. Orlando. *Principios de derecho* administrativo. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

Weber, Max. *Economía y Sociedad.* México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos, 1966.

Willoughby, William. *Principies of public administration.* Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

Wright S. Deil. Para entender las relaciones intergubernamentales. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Woodrow, Wilson. El estudio de la administración pública, *Revista de* Administración *Pública,* Revista Conmemorativa del 25 Aniversario, México, INAP, 1980.

Capítulo Dos

1

El Carácter Político y Social de la Gestión *Pública*

Luis García Cárdenas

Proemio

Diversos autores han considerado con aguda fijeza la inutilidad de separar los conceptos Estado y sociedad de la noción democracia; ello debido a la tradicional idea del hombre como un animal potítico y por ende sociable. Así, en sociedades contemporáneas es frecuente identificar y asociar a la democracia como el conjunto de reglas, métodos y jerarquías para elegir autoridades con una trama de instancias y procedimientos impugnables, desvaneciéndose del pensamiento colectivo la idea clara del ejercicio de participación social-individual en lo público-potítico.

En este sentido, se han perdido difusamente tas fronteras entre lo público y lo privado, esto es, entre la gama dual de lo político entendido en su concepción clásica, como aquello que rige sobre los asuntos públicos, y lo social, como

-(residente del Instituto de k1 11 lon `1111 a de Gtam de Memm

una institución de interrelaciones privadas (verbigracia: sociopolítico); se advierte la necesidad primigenia de la disección para identificar los límites del sistema democrático y entender algunas de sus carencias como por ejemplo, la insuficiente capacidad de respuesta ante la antitética relación con el liberalismo, de modo tal que se habla desde varios siglos atrás de su crisis.

En nuestra época las vicisitudes que afronta el Estado son producto en buena medida de las inconclusas demandas del factor poblacional. Por lo tanto, para actuar con eficacia el Estado tiende a su tecnificación hasta el punto de la descentralización funcional o de la dependencia autónoma, y son estos nuevos espacios, los que configuran una parte sustantiva del accionar del aparato estatal.

Preguntarnos por el lugar de la administración pública es señalar aquellas disciplinas obviamente tecnificadas y aún incompletas que han proliferado en el medio como respuestas entre la conciencia colectiva que bien podríamos llamarlas especializaciones o profesiones políticas, destacando el trabajo de los servidores públicos por ser el último contacto jerarquizado del Estado con el ciudadano formal y la verdadera garantía horizontal de los derechos del poblador con aquél. En otros términos, la profesionalización publiadministrativa ha sido un fenómeno connatural a la sofisticación de la vida social, demostrando de nuevo la infundada indisolubilidad entre lo privado y lo público, ya que aquel constituye entre telones a éste.

El carácter político y social de la gestión pública se ha acentuado como pilar para la conformación de cualquier comunidad política, debido a su gran ventaja de adaptabilidad, temporalidad y en la mayoría de los casos, por su anhelada eficacia. Paradójicamente mientras que en el Estado se percibe una profesionalización política, nos encontramos frente a una despolitización social. Puede pensarse una separación de lo privado con lo público, una

desvinculación de la sociedad con la política; pero la visión pobtacionai, masificada no permite actuar en democracia, logrando con ello un efecto contrario, desapareciendo los límites de las esferas del poder. Aún más, esa espesa envoltura humana, en la cual se respiran aires neotiberales, ha tipificado excluyentemente la noción de sociedad a un plano meramente privado, a caso liberal-individual en donde no encuadra la pluralidad.

¿Es verdaderamente un gobierno entre iguales o una democracia formal basada más bien en (a igualdad política que económica?. Esta cuestión es el motivo de la afirmación que en la sociedad civil, la ciudadanía no existe porque no hay presencia del Estado, entendida como la carencia de representatividad pública, fundamentada en la actual debilidad de los partidos políticos al (imitar las prácticas ciudadanas a una de sus dimensiones: la electoral; es decir, la representación como núcleo fundamental de la democracia está afectada, ya que por un lado se ha permitido la pérdida de legitimidad estatal y de identidad partidista, mientras que por el otro se gestan la despolitización, el clientelismo y la falta de los puentes democráticos entre gobernantes y gobernados.

La preocupación se torna hoy en día hacia la tensión generada al sustituir el centro político del Estado por la aparente colectividad, viraje motivado por los retos económicos y por la transición recíproca público-privado; reflejándose en la adopción de un sistema contradictorio, desplazado hacia el contrapunto de la sociedad civil y del mercado libre.

En el perfil institucional ta política se sigue desarrollando a través del sistema de partidos y en la expresión electoral, pero redefiniéndose en nuevas organizaciones de identidad política no partidista, con acciones por fuera de los canales institucionales representativos, enmarcadas más por el movimiento que por la estructura, por el ejercicio liberal de la ciudadanía

sobre la expectativa de las demandas-igualitaristas de la colectividad, lo que significa en los hechos un alto grado de flexibilización y desregulación.

La despolitización social corresponde a las expectativas políticas del Estado masificado; con la variante creativa de un ideal democrático, basado en la refundación política social, que emerge sobre la crisis del nuevo orden político democrático.

El lugar político de la democracia en la sociedad ha desbordado las concepciones tradicionales sobre el Estado, despolitizándola con la "masificación individual" hasta su reinvención en la multiplicación de convergentes políticos pluralizados e indeterminados.

La expresión política de la democracia

Si al decir de Winston Churchill: "la democracia es el peor sistema político concebido por el hombre con excepción de todos tos demás"', y al plantearse el nuevo ideal democrático, es pertinente trazar desde aquel marco societal -la constitución de la sociedad civil como centro político- las diversas concepciones sobre la democracia; se reclama entonces una renovación de la forma de hacer política a través de un sistema que consolide y delimite la trama sociopolítica; es importante aclarar su ordenación cultural como un ideal para su interiorización y de allí derivar la "responsabilidad ciudadana"; por ello se insiste en las autonomías, los autogobiernos y la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida social y la descentralización del poder y en el fortalecimiento de las democracias locales y regionales.

Fragmento dei discurso de s i r W Insten chmu,Ill pronunciado en l a sede de l a Camera de los Comunes e l]] ao noviembre de 19el, consulta en *..wso -,,dnchurenntorg.* agoxo 1004.

Se intenta con este propósito democrático, la transformación de prácticas socioculturales jerárquicas, verticales y autoritarias para lograr la aceptación de las diferencias, la tolerancia y el respeto mutuo, es decir, la conformación del Estado voluntarista.

Este nuevo ideal democrático está relacionado con las estrategias contractuales pormenorizadas, a través de las cuates se establecen consensualmente las reglas de juego y los propósitos susceptibles de generalizarse para lograr espacios mínimos de convivencia social, con miras a un proceso de reintegración.

No se trata ya de tener una idea sustantiva de la democracia con contenidos fijos o de pensarla como un fin en sí misma, sino de asumirla como un proceso continuo que transforma todos los espacios público - privado, político y social, en la búsqueda incesante de identidad propia. Pero no puede pensarse la democracia fuera de lo que compone la "aldea común" dirigida socio céntricamente; en este caso por potencias, lo cual estereotipa la propuesta neoliberal de más mercado y menos Estado; es decir, la globalización permite abastecer la idea de una democracia real en países competitivos, donde efectivamente todos los habitantes tienen las mismas oportunidades prácticas de los principios liberales, y la cual consiste en satisfacer al hombre sus necesidades básicas para que pueda actuar conscientemente en la vida politica y participar en ella de manera independiente y libre.

En los países no competitivos, en contrasentido al argumento anterior, para que exista una democracia real, para tener acceso a la igualdad de oportunidades en un plano económico, se debe buscar primero la educación. Entonces es prioridad del ideal democrático, a través de la intervención activa de la sociedad civil, responder proporcionalmente a la protección de igualdad de oportunidades, reproduciendo una competencia voluntaria y equilibrada

resaltando a la vista, la necesidad de convocar a la democracia participativa de la cual deviene un Estado competente, es desde la sociedad que se debe construir.

Es pertinente aclarar que este ideal democrático no es tan nuevo , sino que se emplea la palabra para connotar una de sus acepciones, la renovación, como una constante ya hoy desgastada que se exige así misma cambiar, porque las democracias en general están expiadas en el fin último por sus integrantes, como lo diría Tocqueville: **"En cambio en las democracias todos los ciudadanos son independientes e ineficaces , casi no pueden hacer nada solos, y ninguno puede obligar a sus semejantes a prestarle su cooperación . Si no aprenden a ayudarse libremente , todos caen en la impotencia "' y en la inmovilidad del sistema, en nuestros días abandonado a la globalización . Lo cual da pie para pensar en una reestructuración de la democracia donde se demande por la ordenanza de espacios de cooperación y de consenso.**

Gobierno para el ciudadano

El estudio y el ejercicio de la administración pública son las categorías naturales a partir de las cuales se construyen de forma integral e interdisciplinaria, explicaciones a fenómenos sociales que ocurren en distintos contextos, escalas u órdenes, llámense locales, nacionales, regionales o globales, por el propio proceso de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas. El análisis en cuanto a la forma en como funcionan las instituciones públicas y los gobiernos, en su quehacer visto por el ciudadano, permite, sin duda, identificar elementos que contribuyen a hacer una reflexión agregada de los desafíos políticos y sociales de la gestión pública. La naturaleza de los

T...—k, Plexls de 1n Oemormóo en *ltrnPrico.* MAxlca rondo de Culwm Fmnómita. segunda IdlcióRl9S1. 1322

procesos democratizadores en América Latina permite inferir la diversidad ideológica, cultural y de formas de vida de estos países.

La gestión pública es pieza importante en la pluralidad democrática y, en esa tendencia, no debe entenderse como un artificio técnico o tecnológico, sino como un método pragmático relacionado con los procesos y la eficacia de las políticas públicas'.

El anhelo de una democracia plena e institucional para los gobiernos de América Latina favoreció la controversia ideológica en las sociedades de aquellos países que emprendieron el tránsito hacia una nueva vida política; sin embargo, en el corto plazo se han visto resultados que permiten por lo menos hacer un replanteamiento de la cultura democrática y de cómo este nuevo marco conceptual está afectando las estructuras sociales, así como a las organizaciones e instituciones del sector público. La transición política en algunos casos ha sido producto de decisiones electorales donde el valor *per* se del voto es manifiesto y la voluntad de las mayorías se ha respetado, pero en otros casos, ésta ha sido producto de la fractura social de las instituciones, de la falta de capacidad para buscar acuerdos y consensos, pero en particular de la carencia de sensibilidad en el ejercicio del gobierno.

La ejecución de los nuevos mandatos ciudadanos ha sido irregular y asincrónica, carente de evaluaciones serias que permitan por lo menos evitar la acumulación de pasivos sociales que en un sentido coyuntural se han sustanciado en pasivos económicos, adquiridos en las décadas de los ochenta y noventa. El desvanecimiento del Estado benefactor y la fragmentación del propio Estado generó que la administración pública, en su acción gubernamental, se diversificara en varias lógicas; las dependencias gubernamentales se reconfiguraran y que al final se advirtieran varias problemáticas: la eficiencia

Uvaue Henones WCmm —i,, - pcbrco en ne.nvome;nlemmoAOw^mono.Méxlco. 1003. p6.

de la acción gubernamental; la falta de legitimidad institucional, el crecimiento desmedido del déficit públicob, pero fundamentalmente la clara expresión de la falta de conciliación entre democracia y liberalismo.

A este proceso de reconfiguración democrática del Estado se ha venido a sumar la implantación del modelo neoliberal, en principio como aparente fenómeno catalizador-conciliador de los procesos democráticos, sin omitir su influencia estructural a la par de los fenómenos globalizadores, pero también como elemento propiciador del cumplimiento regional del Decálogo del Consenso de Washingtons, y en contraparte como ente regulador no legitimo de las relaciones entre las organizaciones, las instituciones públicas y los actores económicos de un Estado-nación, si es posible que todavía se pueda denominar como tal a aquel "dependiente" del contexto global en lo económico, en lo "sustentable" de sus políticas internas yen lo "competitivo" de su población.

Como punto de reflexión se debe conducir este proceso hacia un análisis cualitativo del gobierno para el ciudadano, lo que debe llevarse en términos conceptuales hacia las siguientes premisas:

1. La adopción de un ejercicio pleno de la democracia que en términos operacionales implica reglas claras, competencia y fundamento legítimo para la construcción de acuerdos a propósito de la transición política sustentada en transparencia electoral y gobernabilidad.
2. La adecuación institucional de la gestión pública ante la realidad democrática, lo cual implica la asunción de nuevos principios, valores así como de marcos jurídicos que respondan a estas dinámicas sociales.

Bozeman, Barry. COnspclopes de gesrion *pubico.* Lo ge,,enpübllcmu *odescodn Danos* México, 1998. p3.

El **decálogo del Consenso de Washington consIgca** el cumplimiento **de los siqu lentes** "**paradigmas**" pssien.economicnr. 1) **Disciplina fiscal**; **23 Pelorma impositiva** : 3) Privatización; **ss Tipos de cambio** competitivos 5) Desregulacióritil **Liberalización de las** politicas comerciales7! **Protección de los** derechos de propiedad, **a)Aper W ra a la inversión extranjera** directa **9, Prioridad del gas** to **publico en educación y salud; 10) Tasas de i meres positivas pero moderadas.**

El quehacer cotidiano de las instituciones que se haya sustentado en la actuación del servidor público encuentra como punto de partida la continuidad en la ejecución de las políticas públicas que dieron sustento at ideario de los líderes sociales. La reforma del Estado implica una evolución de fondo en las estructuras institucionales no sólo en cuanto a su funcionamiento procesal, hecho que viene además a complicar los esfuerzos de descentralización y redistribución democrática del ejercicio de la gestión pública.

3. El propio quehacer de los hombres y las instituciones públicas ante contextos locales, nacionales e internacionales, no sólo en términos estructurales sino también en términos funcionales y operacionales. Particularmente los gobiernos federales conducen a una fuerte interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios. Los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad con el gobierno central o entre ellos. Así, los ajustes en las relaciones intergubernamentales -de diseño jurídico, institucional y/o administrativo- significan una recomposición del poder en la cual se involucran elementos políticos, estructurales, de funcionamiento y de competencias.6

4. La participación organizada del ciudadano en la construcción de acuerdos que asegure ta vigencia del Estado de derecho, de las instituciones públicas y del contrato social en virtud de los principios de igualdad, equidad y justicia. Este ejercicio de participación organizada no puede ser ajeno a la memoria histórica de las sociedades latinoamericanas. Debe ser articulación constante de un pasado que asegure la autocrítica, que propicie hacer un balance global del estado social de cada nación y que pretenda ser voz consensual del destino local, nacional y regional ante la constante de nuevos desafíos.

Cabrero **Mendoia**,Enrique y Gartm del (utilro. Rodolfo, *helaoonermrorguberpomenlnle,* en AAPneo: losnuevm *escenorimylo* nueea ogenda ***de eylodlas***. M4sim. 2001. p lb

Entre los cada vez más numerosos sectores conscientes de las poblaciones en todo el mundo, hecho directamente proporcional al nivel educativo de cada país, existe el imperativo por tener una mayor participación en las políticas públicas y gubernamentales; se aprecia un rechazo hacia la política neoliberal y la globalización, demandan cambios que a las mayorías favorezcan y no sólo a sectores reducidos de la sociedad. No son aceptados los individualismos protagónicos sino liderazgos compartidos y condicionados por una diversidad de hechos tanto propios como ajenos.' Los Estados-nación abren mayores espacios de participación ciudadana, pero esto aún no es suficiente, porque lo que está en juego son realmente las bases estructurales en las que se asienta el sistema, que hoy como siempre, tiene la contradicción económica fundamental: la producción es socializada pero la apropiación de la riqueza es privada: contradicción que en un contexto globalizado, se vuelve más compleja- y que enmarca sin duda el hecho de que el sistema Estado-sociedad democrático debe dar atención a las expectativas de igualdad de oportunidades políticas y económicas de la ciudadanía, sin lesionar el precepto liberal del derecho individual.

La influencia que sobre los distintos campos de actuación de la administración pública tienen los cambios en las relaciones entre los agentes económicos, sociales y políticos, presiona de manera sustantiva la eficacia, la eficiencia, la economía, la transparencia, la rendición de cuentas y el propio desarrollo de la gestión pública. En contraparte, la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas, la eficacia de las políticas preventivas de combate a la corrupción, el ejercicio no clientelar del presupuesto público, la evaluación periódica de las metas públicas, la responsabilidad ética de los medios de comunicación, el entendimiento entre autoridades, líderes y organizaciones de la sociedad (en cuanto a la construcción de acuerdos) son instituciones que le confieren credibilidad a los mercados políticos y los valores democráticos de la sociedad.9

Uvalle Rerrones. Ricardo. Prólogo en Estado. ***GobemabilidadyAdmimstrocibn Público, de*** **Gilberto Calderón Ortiz. México. 2002. p 12.**
Calderón Ortiz, Gilberto. Estado, *Gobernobilidad y Administración PJblic4* 2.02,1 216
Uvalle krrates Ricartl c Op clt 2003, p1 i

Un gobierno para el ciudadano aspira a la superación de estadios de desigualdad, marginalidad, pobreza e injusticia con un claro tránsito hacia valores y principios comunes a las mayorías. El camino elegido en América Latina, aunque no aceptado en su totalidad, es la democracia plena no sólo por sus virtudes sino por su capacidad de corregir los errores del pasado y de otorgar certidumbre ante un futuro inercia[y preescrito. La capacidad del sistema democrático vigente para impulsar y procesar los cambios requeridos es vital porque las democracias de pobres con bajos niveles de educación no son tales democracias y abren con mucha facilidad el camino al clientelismo y al populismo. En este contexto cabe la pregunta si puede haber redistribución del crecimiento sin participación y empoderamiento de los pobres y excluidos.10 Esta reflexión sirve para cuestionar si las minorías están en acuerdo con esta redistribución y por otra parte el papel que desempeña la administración pública como instrumento político que articule los esfuerzos de gobernabilidad e institucionalidad necesarias.

Institucionalidad: inercias y procedimientos

Si pensar en la idea de un gobierno para el ciudadano implica la reflexión concomitante del papel de la democracia, las instituciones, el respeto a los derechos individuales y la participación organizada del ciudadano, ahora es necesario construir una nueva visión de las instituciones de los gobiernos reales, donde las decisiones de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas se lleven a cabo en beneficio de una permanente Reforma del Estado.

Existen preguntas que trascienden en este orden de ideas: ¿Tiene América Latina las instituciones políticas adecuadas para sustentar el actual proceso

Heynls *aaus. Equidad: Un desafio* – Y, guúdn *social en Amé,ico* Latina VI congreso mtemanonal del í lisboa, Pomigal. 8, **p fi.**

de democratización? ¿Cuánta pobreza y cuánta ingobernabilidad puede soportar la democracia? Un análisis a priori muestra regímenes democráticos emergentes que se hallan aún sustentados por instituciones que representan islas de poder y en no pocos casos, auténticos patrimonios. Ante este hecho, Bozeman argumenta: °la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes. Las dependencias asumen un comportamiento semiautónomo, puesto que sólo de esta forma pueden enfrentar sus retos en cuanto a logros y sobrevivencia. La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. La necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en los niveles regional, nacional o internacional se convierte en un elemento rector de la acción de diversas dependencias, del gobierno en turno"."

Varias de las reformas sugeridas por los distintos sectores público y privado se orientan a fortalecer la democracia: ampliar los derechos individuales y grupales de los ciudadanos, garantizar el pluralismo étnico, asegurar la rendición de cuentas de todas las autoridades y mejorar la procuración y la ¡mpartición de justicia. Se trata entonces de fundar regímenes democráticos y modernos que aseguren al mismo tiempo el pluralismo representativo y la gobernabilidad, pero también el equilibrio entre eficiencia y transparencia. Esto último sólo es posible cuando los gobiernos son regulados en procesos y normas, pero también en términos de los resultados que obtiene de su acción.

Las instituciones públicas que en su actuación diaria pueden traducir los más altos valores éticos de cada servidor y funcionario pueden aspirar al cumplimiento no sólo de metas y objetivos, sino además ser parte de un proyecto nacional legitimo.

Bozeman . 6", o, o, 1998. p. 3.

La sociedad debe asumir un nuevo papel: hombres y mujeres en pleno uso de sus derechos y obligaciones individuales y colectivos, además de ser ciudadanos deben ser evaluadores y guías de la acción del gobierno. La gestión de las políticas públicas significa el modo en que los gobiernos deliberan, argumentan y se corresponsabilizan en la vida pública para dar sentido a los procesos que comunican de manera directa a los ciudadanos con la autoridad democrática.

La gestión de las políticas públicas significa también como la sociedad puede intervenir de manera activa y creativa en la solución de sus propios problemas. La gestión pública implica la redefinición de los espacios privado y público, a efecto de que la acción colectiva sea uno de los derroteros más efectivos para aprovechar los recursos, las capacidades y las estrategias que tienen los diversos grupos ciudadanos." No está de más recordar algunos principios políticos fundamentales, como el hecho de que el origen y el fundamento de la gestión pública es la sociedad y que el propósito de las políticas económicas es el mejoramiento de las condiciones materiales de los individuos y de la sociedad.

La realidad de la gestión pública latinoamericana muestra que se debe impulsar el paso del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE, para después transitar al Consenso del CLAD. Las condiciones políticas, sociales, administrativas y culturales muestran que en América Latina la gestión pública se vincula más a los planteamientos expuestos por el CLAD, que aquellos que están llevando a cabo los países miembros de la OCDE."

La sociedad se debe tener el tipo de gobierno que mejor pueda responder a sus necesidades y anhelos y garantizar sus libertades. Esto es válido para todas las instituciones, incluyendo a los partidos políticos, cuya fuerza y legitimidad derivan de los ciudadanos que deciden unirse para luchar por ciertos valores

Uvzl le **Benones** PoP,do.Op O, 2003. P&
5,incbpz GOnzllnzJuan lotrv.C r;r piiOCOyGove/punce Mexlco 200]p21,0

comunes. Cuando esto no ocurre se ensancha la distancia entre la sociedad y las instituciones, entre el pueblo y, quienes lo representan, entre quienes integran las instituciones y quienes evalúan las decisiones. Es decir, se rompe el equilibrio básico que permite a una nación vivir en paz, con libertad y respeto, lo que es la única manera de crear esperanza en el futuro y de que se acate el orden que establecen las leyes. América Latina vive una crisis de Estado que hace que sus gobiernos sean cada vez menos capaces de satisfacer las necesidades de la población. Problemas de la más variada índole avasallan a los gobiernos y éstos optan por hacer rectificaciones unilaterales que desestabilizan los acuerdos de integración subnacional y regional. Esa crisis de Estado está asociada a la falta de una hegemonía bien definida de cualquiera de las élites, de los militares y de los partidos políticos14, pero también es indicativo del carácter político y social de una gestión pública llevada al estado en et cual este presente el respeto en sus dos sentidos yen sus distintas dimensiones, entre la democracia y la libertad; entre los derechos colectivos y aquellos de los individuos.

De esta manera surge como elemento prioritario de una permanente reforma institucional el imperativo de contar con un servicio público más capacitado técnicamente, con garantía de permanencia y menos onerosa, que garantice la continuidad de las políticas públicas independientemente del color del gobierno en turno. Ello implica un cambio importante en las reglas vigentes, al disminuir el papel que actualmente juegan los puestos burocráticos en la circulación de la clase política, a la vez que se pondrían cotos a la corrupción y a la arbitrariedad administrativa. Se trata de un cambio que requiere un diseño muy fino, de manera que sirva para construir nuevos equilibrios y no para acelerar la ruptura de los aún existentes. Este hecho se describe como un conjunto de características de la gestión pública contemporánea que se enuncian, a saber15:

Angula Rivas, *mlredamregmddn y9obemnbidm en* América *r 111-,Unu mnannddn Imvnsmltt* México, 2002,, s_
Sáruóez González, **Juan Jose** **La** ***mlldod en*** *la gcsrÔn* pdbllca **mnrempordneo**. **México**, 2001 p 17

1. Con el fin de maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos buscan adaptarse, crear y explorar nuevas posibilidades reutilizando los recursos de forma rápida y flexible.
2. Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas que valoran los procedimientos más que los resultados crean inercias estructurales que obstaculizan la obtención de mejores resultados.
3. El endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión monetaria dificultan la asignación de los recursos públicos.
4. La amplitud y densidad de las reglamentaciones gubernamentales que afectan los esquemas de costos y en consecuencia, la productividad del sector privado, son características contrarias a la flexibilidad indispensable para tener éxito ante la globalización de los mercados. Estos rezagos crean además inercias que limitan la transición social de un país.
5. La evolución social, económica y los cambios demográficos conducen hacia una nueva compleja red de funciones-servicios que la sociedad espera del Estado, en tanto el ciudadano exige mayores espacios en el campo de las decisiones y las acciones gubernamentales.

La discusión del origen y propósito de la gestión pública o de los conceptos distractores acerca de la influencia de la administración privada entendida como el management de lo público, nos remiten a los nuevos agentes sociales entendidos como voces auténticas que reclaman un ejercicio de gobierno democrático. La sensibilidad de los servidores públicos y de las instituciones no puede cambiarse por un manejo aséptico de la administración pública. La influencia de la situación monetarista mundial agravada por un manejo inadecuado de la gestión pública conlleva hacia una caracterización que si en algo ayuda es a identificar el uso de esquemas preestablecidos y mediáticos

que de ninguna manera favorecen la ruptura de inercias y procedimientos. Una gestión pública que no es autocrítica y no mira hacia su interior contribuye a que las instituciones continúen satisfaciendo necesidades y demandas inexistentes para una población que aspira a construir mejores niveles de bienestar social y prosperidad.

El ciudadano y la gestión pública del siglo XXI

En este proceso de intervención masiva del binomio política y economía en la vida cotidiana, se aprecian diferentes elementos que deben analizarse en términos de la relación entre la ciudadanía y la gestión pública del siglo que inicia. Los desafíos para las distintas ideologías, representadas en gran variedad de partidos y creencias para encontrar la sustentabilidad del desarrollo y la consolidación del género humano ante la deslegitimación de la propia actividad política y social, aseguran un camino de tránsito lento hacia un mejor nivel de vida de las naciones.

En realidad, hasta hace pocos años se tomó con seriedad el pensamiento a largo plazo, así como la magnitud de los problemas a enfrentar. En otros casos, a partir de decisiones que tal vez parecieron razonables en su momento, nos hemos impuesto a nosotros mismos fronteras difíciles de superar. En el contexto latinoamericano, nuestros problemas no se presentan simplemente como problemas cada vez más grandes sino como problemas de otra naturaleza. Existen más recursos para aplicar a las soluciones, pero no se trata ya de una cuestión meramente acumulativa en la que una suma inmensa pudiera adaptarse mejor a la resolución de un problema que ha devenido más grande también a través del tiempo.

América Latina se enfrenta a problemas nuevos y comienza a pensar en nuevas soluciones que esperan aún a las instituciones públicas que puedan instrumentarlas:

Crecimiento **demográfico**, si consideramos que mas de la mitad de la población no tiene acceso cabal a la satisfacción de sus necesidades en educación, alimentación, salud y vivienda, resulta dificil pensar en las condiciones que podrían darse en los próximos años, de continuar las tendencias actuales de desarrollo. En este sentido los esfuerzos por estabilizar las poblaciones aún son insuficientes. El número promedio de hijos de las mujeres de la región descendió a la mitad en las últimas tres décadas, de 6 a menos de 3. Aunque la situación es heterogénea, algunos paises ya se aproximan a una tasa global de fecundidad equivalente al nivel de reemplazo de la población (alrededor de 2.1 hijos por mujer) y en algunos casos la fecundidad podría descender al nivel de los países europeos, ubicados por debajo del reemplazo, como es el caso de España, Francia e Italia, con 1.7 hijos por mujer.1e

Pobreza, **marginalidad y desigualdad** .- la inmensidad de la pobreza sigue siendo el principal obstáculo para las grandes reformas, entendidas como niveles más altos de ingresos, salud y educación, crecientes oportunidades para todos los ciudadanos, poder adquisitivo en aumento y respeto a las modalidades culturales de la comunidad. La misión del Estado moderno es la de corregir el desequilibrio entre riqueza concentrada y miseria mayoritaria mediante políticas sociales.

Seguridad pública y **corrupción** ., confronto a los gobiernos y a las instituciones, con agendas al margen de la ley y estructuras de poder, mala procuración e impartición dilatada de justicia y decisiones impunes que amenazan con crear crisis de seguridad. Uno de los costos más visibles y duros (deterioro social) es el aumento incesante de los índices de criminalidad. El número de homicidios creció en un cuarenta por ciento en la década del noventa. Hay treinta homicidios por cada cien mil habitantes por ano, tasa que multiplica por seis la de los paises de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los

Comisiol F ça pa A ir, re I,t y cl b .., undiciod P al- ,i o. , el Fnrllt
consulta r,A,1da en'n - cepnl —n

índices ha convertido a América Latina en la segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después de la zona más pobre del mismo, el Sahara africano. [17]

Educación.- La transformación productiva y la equidad se expresan en la política económica y social. Se dice que la política social es un prerrequisito del crecimiento económico, dado que el capital humano es el principal factor productivo. Esto lleva a sostener que un país no puede crecer en forma sostenida si no invierte en lo social para dotar a su población de las destrezas requeridas para utilizar tecnologías modernas y adaptarse a los cambios que deberá enfrentar.'8 El rezago educativo en los países de la región es testigo de la carencia de oportunidades para los estratos poblacionales desprotegidos. Por otra parte los esfuerzos por crear estructuras educativas masivas y de calidad no encuentra conciliación alguna y esto es ante la falta de inversión en capital humano capaz de formar profesionales suficientes que permitan asegurar la creación y transmisión de conocimiento suficiente a las nuevas generaciones.

Salud y Seguridad social.- En América Latina 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarios. A pesar de grandes esfuerzos las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias, edades y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar siguen siendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región."

Descentralización administrativa y política.- La nueva gobernabilidad en América Latina exige la construcción de consensos continuos sobre la base de métodos deliberativos y descentralizados en la toma de decisiones. La acción de los poderes municipales, la reforma permanente del Estado y la participación ciudadana pueden dar sustancia a las formalidades

Kliksber, Bernardo *Nueva visión* ***de la pollricasocial*** **en Améoca Lorlna**, **en Revista Venezolana de Gerencia**, **ano 8 npmero** 21. Enemzo 2003, p.20.

Heyniry Kln,,,Dp oi, 1998. p 5-

Kllktberg. Bernardo Op cit. p.15.16-

del juego democrático, a la consulta electoral y a la creación legal del poder legislativo.20 El ejercicio de descentralización administrativa con frecuencia precede a la descentralización política de los gobiernos locales. Este hecho permite afirmar que las demandas ciudadanas son atendidas con frecuencia en lo indispensable; sólo hasta *que la causalidad y la presión* social *exigen la recomposición de las decisiones en términos de políticas públicas, se funda el* hecho *de la descentralización del poder.*

La gestión pública debe asumir entonces los principios democráticos de legitimidad y de participación organizada del ciudadano en los conceptos amplios de concesión y corresponsabilidad del poder y el ejercicio del gobierno. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. Reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y crítica. La pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. La acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa."

Si de propugnar por un nuevo contrato social se trata, entonces apostemos a uno que ajuste las instituciones a la sociedad latinoamericana contemporánea, en un reequilibrio de la sociedad con el poder, que aumente el consenso sobre el rumbo económico con objetivos claros e imponga al poder limitaciones, sin las cuales inevitablemente conducirá no sólo al estancamiento sino al retroceso. La integración es un medio que puede beneficiar al Estado nacional, pero ese Estado debe ser uno en que trabaje por la calidad de las instituciones públicas, el imperio de la ley, el marco regulatorio y la lucha contra la corrupción. Es

,• Angula **Rivas,** Alfredo. op ac p. 5.
Uvalle 8erronec HrcarOODUCenrío¿ ocrónpolíticoylederolrsmo:Con+ideme rones , **obre el coso de MP** :ic**o México . 2002.**

evidente que las divisiones sociales se han agudizado en la última década, al punto que algunos hablan de fracaso civil de América Latina. Concurren al declive de los partidos políticos una fragilidad de los sistemas democráticos, los que padecen de serios problemas de gestión gubernamental, limitados por el aumento de las demandas sociales, sin que haya habido un incremento de los recursos y en sus capacidades. Los paises de la región que logren resolver los problemas de gobernabilidad y gobernancia, tendrán más posibilidades de hacer una inserción hacia fuera.21

Entre los retos de la gestión pública para nuestros países destacan el acceso al crédito, la asistencia técnica, la inversión en capital humano, las medidas para aumentar la productividad y las políticas públicas de combate a la marginalidad y la desigualdad.

Conclusiones

En América Latina cada reforma propuesta supone el vencimiento de intereses y resistencias que en no pocas ocasiones su implementación se antoja irreal o imposible. El desafío político y social de la gestión pública consiste precisamente en que nuestros países parecen obligados a emprender vastas reformas que en efecto sustituyan de raíz varios de los modelos vigentes, pero al mismo tiempo subyace el riesgo de pagar el precio de profundas luchas sociales internas, del hastío moral colectivo y de la ingobernabilidad.

Los cambios que hemos testimoniado en las últimas décadas transformaron con bastante rapidez las prácticas y contenidos de la gestión pública. Como escribió Carlos Fuentes, la historia se ha vuelto tan rápida, el espacio tan grande y el tiempo tan breve, que muchas de las fronteras consabidas se han disuelto yen cambio, otras insólitas se han afirmado.

Anqub Rivas, Alfredo. 01[l4 12.

Las decisiones políticas que hace apenas unos años eran cosa rutinaria, empezaron a presentarse como envueltas en una enorme complejidad técnica y administrativa, de suerte que fue necesario crear una burocracia cada vez más numerosa y capacitada. De alguna manera, el agotamiento de los modelos económicos y políticos reflejan los límites entre el servicio público tradicional y las demandas de cambios concordantes en la organización política y administrativa. El fiel reflejo de la soterrada crisis del sistema democrático ante la coyuntura neoliberal.

Los nuevos desafíos obligan a un viraje en (as tareas fundamentales de gobierno. Lo que antes era decidido a la sombra y con poca resonancia ante (a opinión pública, pasó de pronto a ser materia principal del gobierno y las habilidades requeridas para hacerlo con eficacia, eficiencia y economía; también pasaron a ser dotes indispensables para gobernar. En un esquema de recursos limitados y necesidades crecientes se deben formular los presupuestos con base a las necesidades reales de la población; y no las tasas de crecimiento de la inversión y la especulación, como se ha sostenido últimamente.

En el ámbito de la globalización, las reformas internas resultan obligatorias para actuar en e[mundo sin mengua de los principios rectores de la vida internacional. Debemos fortalecer nuestro sector público a fin de que cumpla sus funciones originales que son garantizar la integridad a sus ciudadanos y sus bienes, educar, crear infraestructura, conducir las poNticas monetaria y fiscal, propiciar las relaciones exteriores, la defensa y la justicia, así como facilitar la producción, promover el ahorro y atender a los recursos humanos; en abstracto, conciliar liberalismo y democracia, que a decir de Norberto Bobbio: "...liberalismo y democracia, que desde hace un siglo hasta hoy fueron considerados siempre, la segunda, como la consecuencia natural del primero, muestran ya no ser del todo compatibles, toda vez que la democracia fue llevada a las extremas consecuencias de la democracia de masas, o mejor dicho, de los partidos de masas, cuyo producto es el Estado benefactor".

La transformación del Estado Benefactor al Estado neoconservador - neoliberal incluyendo toda la ideología subyacente, ha demostrado en los hechos tres grandes fracturas: el crecimiento de la brecha entre pobres y ricos; la crisis representatividad - igualitarismo entre la democracia y el liberalismo y la imposibilidad manifiesta de mejorar la calidad de vida de los países en vías de desarrollo, traducido esto en términos operacionales, en la insuficiencia (eterna) del gasto social y en las enormes tasas de desempleo.

Ninguna política o estrategia da resultado si no está fundada en el consenso interno básico y en un acuerdo verdadero sobre la orientación del desarrollo nacional, regional e inclusive, internacional. El desafío de los responsables de la gestión pública es evitar que se siga ensanchando la distancia que divide a la sociedad de su gobierno y de las instituciones públicas; y en esta propuesta, la contribución del modelo neoliberal ha propiciado una espiral ascendente de anhelos frustrados para las sociedades futuras.

Bibliografía

Ángulo Rivas, Alfredo. *Integración y gobernabilidad* en América *Latina:* ¿Una *conciliación imposible?,* México, 2002.

Bozeman, Barry (coord. (. *Concepciones de gestión pública. La gestión pública su situación actual.* México, Colegio Nacional de Ciencias Pobticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique y Garcia del Castillo, Rodolfo. *Relaciones intergubernamentales en* México: *los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios,* México, 2 Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, 2001.

Calderón Ortiz, Gilberto. *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública,* México, 2002.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La fecundidad* en *América Latina y el Caribe: ¿transición o revolución?* 2003. www.cepa[. org.

Heynig, Klaus. *Equidad: Un desafio para la* gestión ***social en América*** *Latina.* VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal. 1998.

Kliksberg, Bernardo. *Nueva visión de la política social en América* Latina en Revista Venezolana de Gerencia, año 8 número 21. Enero-marzo 2003.

Sánchez González, José Juan. *Gestión pública* y Governance. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. pp.482

Sánchez González, José Juan. *La calidad en* ***la gestión pública*** *contemporánea.* México, 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México.* Revista Estratégica Núm. 10, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. La gestión pública en tiempos de intensidad *ciudadana,* Revista IAPEM, Núm 54, México, 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo. Prólogo en Estado, Gobernabilidad y Administración *Pública, de Gilberto Calderón* Ortiz, Editorial Germita, México, 2002.

Capítulo Tres

¿Sólo *Innovación Gerencial?* *La Nueva* Gestión *Pública, Cuasi-mercados y Esquema Principal - Agente*

David Are no Gault
Manuel Alamilla Ceballos
Alejandro Campos García

Resumen

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido fuente de un discurso gerencialista que se asume como basado en una lógica económica eficiente (con sustento en el nuevo institucionalismo económico) y en una dinámica de gestión basada en la innovación constante. Pese a este pragmático discurso que ha envuelto a la NGP, se puede encontrar que detrás de él existe una posición filosófica particular sobre los supuestos respecto a la naturaleza humana. Si bien la NGP es más conocida por defender la necesidad de un gobierno eficiente, enfocado a ofrecer servicios y productos de calidad, y que para lograrlo introduce mecanismos de mercado, es mucho menos conocida la base filosófica y económica que la

'Davi d Arellano alpedor dei Centro de m oiga..... y ll Emndmlaaz I1I1E).
Mnrniel ACamlllayAlelandiv Campos se desempeiHan romo pmfesoics asooados de la mlv,u InJlll .lon

convierten en un proyecto político en muchos sentidos, con una perspectiva de lo que es la democracia, la justicia y la naturaleza del comportamiento humano.

Muchas de las innovaciones que la NGP ha generado son conocidas por su corte gerencialista (presupuestos por resultados, comités de participación, esquemas de transparencia, reingeniería de procesos, análisis de impacto, indicadores de desempeño, entre muchas otras innovaciones). Pero la NGP propone una serie de innovaciones en términos de transformar a las democracias en sistemas políticos más efectivos. Los cuasi-mercados, los esquemas de agente-principal, las propuestas de descentralización, los marcos de competencia intra e inter burocrática, entre otras innovaciones, pueden ser entendidas no sólo como instrumentos gerenciales en busca de la eficiencia, sino como verdaderos "transformadores silenciosos" de dinámicas políticas, bajo un concepto muy particular de la naturaleza humana que se busca generalizar en las democracias contemporáneas (de ahí el impulso tan ¡mportante que organismos internacionales, desde la OCDE hasta la ONU, le están dando a las ideas de la NGP). Este trabajo pretende examinar de manera inicial algunas de estas innovaciones con el fin de evaluar, en primera instancia, las probabilidades de que efectivamente la NGP y su propuesta de sociedad sean deseables en cualquier contexto y para cualquier democracia.

La políticadela nueva gestión pública: supuestos *ynaturaleza* humana

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido fuente de un discurso que se asume como basado en una lógica económica eficiente (con sustento en el NIE o nuevo institucionalismo económico) y en una dinámica de gestión basada

en la innovación constante (con sustento en el gerencialismo). Mucho se ha discutido respecto de la congruencia para imbricar estas dos posiciones analíticas, pero en la práctica, en la implementación en muchos países, éstas dos visiones conviven y se combinan en la acción concreta. Dado el predominio de un discurso técnico, económico o gerencialista, en diversos momentos de la historia de la NGP, ésta aparece como un argumento políticamente neutral, una construcción técnica cuyo principal objetivo es mejorar la acción gubernamental, más allá de la lógica del poder.

Sin embargo, como todo fenómeno social, la NGP es una construcción que parte de supuestos epistemológicos y que debe su existencia a una serie de procesos y condiciones sociales. Es además una construcción política, pues su diseño e implementación en la práctica ha tenido que pasar por instituciones como los parlamentos, los congresos y las diversas oficinas del ejecutivo en distintos países. No existe teoría sin objetivos, como dijo Popper (1959) y no existe método sin discurso como afirma Feyerabend (1993). Pese al discurso gerencialista y pragmático que por lo general ha envuelto a la NGP en este sentido, se puede encontrar que detrás del discurso existe una posición filosófica particular sobre supuestos básicos respecto de la naturaleza humana. Si bien la NGP es más conocida por defender la necesidad de un gobierno eficiente que otorga servicios y productos de calidad, y que introduce mecanismos de mercado para lograrlo, es mucho menos conocida la base filosófica y económica que hace que la NGP sea un proyecto político en varios sentidos, con una perspectiva de lo que es la democracia, la justicia y la naturaleza del comportamiento humano (para un análisis a profundidad de los fundamentos económicos y organizativos de la NGP (véase a Arellano, 2004).

Ya Barzelay (2000) ha empujado exitosamente un programa de análisis de la NGP y sus estrategias de reforma como políticas (policies) en sí mismas, necesitadas de pasar por un proceso político (politic) de negociación y

argumentación entre grupos, así como en una constante búsqueda de recursos retóricos para convencer y cooptar actores diversos. Es importante continuar con esta agenda que permita vislumbrar a la NGP como un fenómeno práctico y teórico sofisticado y de impactos políticos significativos.

En otras palabras, es posible encontrar ingredientes fundamentales en la NGP que no sólo postulan un lenguaje técnico, sino que detrás de ese lenguaje suponen una posición específica sobre el poder, la naturaleza humana y la construcción de las sociedades democráticas. En otras palabras, diversos instrumentos críticos de la NGP incluyen una interpretación y una propuesta sobre la naturaleza humana, y por tanto, sobre la dinámica social. Podría incluso pensarse que esta es la verdadera innovación de la NGP o la base para las innovaciones instrumentales que la han caracterizado. Si esto es cierto, la NGP asume también una posición respecto a la manera lógica y racional (como ingeniería social, digamos) de construir sociedades democráticas efectivas. La cuestión, como veremos en este trabajo, es justamente observar que tal ingeniería social no es neutral y tiene implicaciones importantes para el debate político.

En este capítulo intentaremos relacionar de manera inicial dos de los instrumentos paradigmáticos de la NGP que no sólo son innovaciones técnicas, sino también instrumentos llenos de sentido filosófico y político: cuasi-mercados y principal-agente. Las guías para el análisis que se pretende realizar estarán basadas en la constatación de que reflexionar sobre tos mercados no ¡mplica una posición neutral políticamente, sino toda una concepción del comportamiento humano en las complejas dinámicas del poder.

Mercado y egoísmo: la innovación en la construcción de la agenda gubernamental y el rediseño institucional

Si pudiera sintetizarse el discurso de la NGP, probablemente tendríamos un argumento así: el gobierno es un conjunto de organizaciones compuesto de individuos racionales (en términos de racionalidad limitada)', los cuales se comportan de una forma estratégica, en un contexto caracterizado por las de asimetrías de la información. El poder político en una democracia, a su vez, se encuentra también preocupado por tos incentivos políticos propios de la competencia por el poder, por lo que la relación entre los políticos y los burócratas es sumamente incierta, lo cual genera un control muy laxo sobre los resultados y una capacidad muy amplia de las burocracias para aprovecharse de las asimetrías de información (de ahí que el oportunismo es una constante racional del comportamiento en situaciones de incertidumbre).

Tal argumento continuaría: la necesidad de controlar las secuelas de la relación entre los políticos y los burócratas, puede tener, sin embargo, efectos perversos al intentar resolver la asimetría de información a través de controles normativos. Esta estrategia genera entonces burocracias "maximizadoras" del presupuesto (Niskanen, 1971), políticos que dificilmente controlan los procesos, sin mencionar los resultados de los programas; también trae como consecuencia la presencia de administraciones públicas sobre normativizadas y atadas, incapaces de mejorar su acción por más instrumentos administrativos novedosos que utilicen.

Para resolver esta problemática, continuaría el argumento discursivo de la NGP, lo indispensable es evitar la asimetría de información e incentivar que tas burocracias trabajen enfocadas a resultados, creando las condiciones propicias para que la relación entre los políticos y los burócratas favorezca a

Ello figuiondo la nadieion teorica 'naugmnde por [illegible] 0 9471.

la sociedad. Se necesita, además, introducir dinámicas de mercado o similares donde sea posible, con el fin de desincentivar el oportunismo, obligando a través de la competencia, a la búsqueda permanente de la calidad, la mejora de los programas y de las propias agencias gubernamentales. Con ello adicionalmente, se abrirá la puerta a una discrecionalidad inteligente de las burocracias y se conseguiría que se conviertan en gerentes preocupados por el cliente, por la calidad, por generar valor y no sólo por gastar el presupuesto. La conclusión de esta argumentación podría ser que las administraciones públicas innovadoras se construyen a través de una transformación institucional que dirija por resultados tanto al gobierno como a los políticos, con dinámicas organizacionales basadas en la competencia, con instrumentos de mercado o similares y con la descentralización de las decisiones.

Este plantemiento está cargado de categorías, supuestos, axiomas y relaciones causales que se piensan como dados, y que por lo mismo, no se discuten a profundidad. Barzelay (2000) ha propuesto realizar el análisis de los argumentos que están detrás de la NGP y de cómo la argumentación abre la puerta directamente a la implementación muchas veces acrítica de los instrumentos propios de la NGP. A continuación describiremos dos de los pilares de esta argumentación (cuasi-mercados y agente-principal), con el fin de tener una comprensión más clara de las interpretaciones sobre la naturaleza humana que se encuentran detrás de la NGP. Pero antes, intentaremos explicar con mayor detalle tal perspectiva de la naturaleza humana que está detrás de la síntesis previamente realizada: el egoísmo racional.

a) NGP y mercado: justicia vía la racionalidad del egoísmo

El argumento sintético presentado parte de un supuesto sustantivo: los actores sociales son fundamentalmente individuos, individuos racionales que buscan maximizar el beneficio propio; por tanto, son sustancialmente seres egoístas. La reflexión filosófica sobre este supuesto resulta necesaria, dado que es su

explicación la que dispara la construcción de los argumentos en los cuales se basa la NGP.

El argumento parece ser que en los gobiernos democráticos las relaciones sociales se establecen en una situación permanente de oportunismo por parte de los actores, específicamente se hace referencia al oportunismo con el cual las burocracias pueden manipular su ventaja de información sobre los políticos electos (Moe, 1997). En otras palabras, los políticos están preocupados por la competencia política y no tienen la experiencia ni la capacidad profesional de las burocracias; éstas, con (a ventaja de poseer información amplia y constante de los efectos de sus acciones en la realidad, pueden, de manera oportunista, manejar la ventaja sobre su "principal" en términos de obtener mayores recursos a cambio de inciertos resultados.

La razón por la que en la democracias contemporáneas es difícil conocer con certeza los resultados de las acciones gubernamentales no se debe sólo a (a complejidad de los problemas que los gobiernos quieren resolver, sino además a que e(marco institucional que estructura las relaciones burocracia-políticos crea las condiciones para una acción ineficiente. En efecto, este argumento lleva a la conclusión de que es absolutamente racional para las burocracias manejar oportunistamente sus ventajas, evitando comprometerse con riesgosos cálculos de impactos y resultados específicos (Downs, 1967; Tullock, 1974). Frente a esta situación, (os políticos buscan establecer mayores controles sobre los aventajados burócratas, imponiendo restricciones cada vez más detalladas. Esta respuesta de los políticos le permite además, también de manera oportunista, justificarse ante la sociedad y los votantes por la falta de resultados específicos y mensurables de la acción gubernamental. En atención a lo expresado, puede decirse que (a linea argumentativa descansa en el criterio de que las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes (Niskanen, 1971).

La ineficiencia gubernamental, entonces, no es causada sustantivamente por un problema administrativo o una carencia de instrumentos gerenciales o técnicos. Sólo en parte, la ineficiencia burocrática se debe a las características de la burocracia weberiana (Downs, 1967). Desde el argumento del egoísmo individualista, la ineficiencia se genera principalmente porque las reglas del juego establecidas hasta hoy día, no comprenden que, de manera racional, el egoísmo conduce a los individuos involucrados a actuar en el contexto de la acción gubernamental de forma tal que generan resultados social u organizacionalmente ineficientes (0lson, 1992). En otras palabras, a diferencia con el mercado, en este marco institucional que denominamos gobierno, el egoísmo individual no lleva a la generación de óptimos sociales, como sí puede llevarlo en otros contextos, como es el mercado (Ostrom, 1973 ; Buchanan y Tullock, 1962 ; Moe, 1997).

Ahora bien, ¿por qué en el mercado el mismo egoísmo sí lleva a óptimos sociales? Básicamente porque en el mercado se dan condiciones para que el oportunismo, las asimetrías de información y la capacidad de actuar estratégicamente usando estas asimetrías, se vean neutralizadas, reducidas, atomizadas. El comportamiento estratégico, continúa este argumento, es una de las cualidades humanas para relacionarse ante la ubicua incertidumbre. La relación entre dos individuos no es transparente excepto en un sentido: ambas partes se pueden asumir racionales; por tanto, egoístas que buscarán maximizar su beneficio. Si para ello deben ocultar sus preferencias, es absolutamente racional que escondan información a otros individuos.

La teoría de juegos ha creado diversos ejemplos para el accionar estratégico y sus consecuencias. El dilema del prisionero muestra cómo individuos egoístas y racionales, con información parcial, pueden terminar tomando decisiones ineficientes, pese a que buscaban maximizar su beneficio. El juego de la

gallina o el de la batalla de los sexos (véase Cooper et al, 1989), muestra cómo la relación entre los individuos tiene lugar en espacios de incertidumbre; aún en el entendido de que estos individuos desean cooperar, la acción individual puede ser racional, pero los resultados colectivos pueden llegar a ser ineficientes.

En el mercado, estos individuos racionales y egoístas ven neutralizadas sus capacidades de oportunismo para aprovecharse de las asimetrías de la información. Pero en espacios diferentes al de la lógica del mercado, ya sea por fallas, externalidades, bienes públicos o simplemente por espacios sociales de intercambio lleno de incertidumbres, el oportunismo y el accionar estratégico aparecen de forma recurrente.

Lo que se advierte en la institucionalidad gubernamental de las sociedades contemporáneas es un efecto de la institucionalidad basada en el oportunismo y el comportamiento estratégico, lo cual trae como consecuencia la existencia de ineficiencias sociales a partir de la racionalidad de individuos y grupos. Resolver el hecho de que las burocracias son ineficientes, no es un asunto exclusivamente de técnica administrativa. La ineficiencia es el resultado de actos racionales de actores individuales y colectivos que, en su combinación, generan resultados no óptimos. Transformar esta situación implica cambiar los incentivos institucionales que llevan a comportamientos racionales pero con efectos globales ineficientes.

Para lograr lo anterior, se requiere de un complejo proceso que en la medida de lo posible, favorezca que los comportamientos racionales de los individuos tiendan, en su combinación a la eficiencia social. Para ello, la institución sobre la que se mueven las reglas del juego, debe estar alineada a cumplir con ambas partes de la ecuación: a) que los actores siempre buscan actuar

racionalmente en su beneficio y b) que el resultado gtobal sea la eficiencia. No se puede resolver este problema invocando ala ética ola moral directamente, continuaría el argumento, porque cualquier acción moral a la larga debe ser racional para el individuo (véase Gauthier, 1994).

Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Qué sistema puede asegurar que proporcione los incentivos necesarios para que tos actores racionales en sus acciones egoístamente calculadas; sin embargo, como producto o subproducto, lleven a un óptimo social?. Aquí las versiones comienzan a ser más variadas pero de alguna manera se sustentan en una percepción a ta Hayek (Hayek, 1996) de que no existe un sistema racional que ordene lógicamente los incentivos para crear la eficiencia social (como Arrow, 1961 muestra también con su teorema de la imposibilidad). No es posible crear un sistema, por ejemplo, de planeación que en realidad pueda alinear perfectamente los deseos y preferencias individuales con las necesidades colectivas, pues el propio oportunismo humano, racionalmente, llevará a los actores a buscar salidas estratégicas a las imposiciones normativas. El poder es pues una variable que surge de la incertidumbre, y en ocasiones, los sistemas de control y las estructuras normativas lo que hacen a la larga es incrementar la incertidumbre (como mostró claramente Crozier, 1964) y permitiendo por tanto, que diversos actores obtengan más poder que otros (al controlar tales fuentes de incertidumbre). Nuevamente el mercado aparece como ta institución humana que por excelencia ha resuelto este problema. En términos ideales, en el mercado nadie por sí sólo controla, nadie lo diseña por sí mismo o puede cambiar sus reglas. El mercado es para los economistas tan importante porque ha pulverizado el poder; en otras palabras, ha pulverizado la posibilidad de oportunistamente aprovecharse de la información, para actuar estratégicamente.

La argumentación anterior sirve para establecer con detalle el itinerario del argumento económico que está contenido en la NGP. Sin embargo, es más que una simple discusión económica, pues en la práctica, es una argumentación con una postura política y moral: la acción racional es la única que puede derivar en una acción moral. En efecto, la economía ha buscado emanciparse de la relación moral al contenerla racionalmente. La "mano invisible" del mercado permite que el egoísmo pierda su connotación moral negativa, ya que se puede ser egoístamente altruista o benevolente, o simplemente egoísta y sin embargo crear bienestar general y equilibrios socialmente eficientes (Depuy, 1998, p. 89; Monroe, 1994).

La base económica de la NGP supone en consecuencia, un proyecto social de alta ambición, el cual puede sintetizarse de la siguiente forma: la eficiencia social (y por lo tanto la justicia) se deriva de una lógica racional, ésta no es otra cosa que la atomización del. poder de los individuos y sus estructuras con el fin de generar un mundo capaz de controlar el oportunismo para dirigirlo, de manera "técnica neutral", "automática" aun comportamiento socialmente óptimo. El resultado esperado con ello es el logro del bienestar social. Siguiendo ese esquema de razonamiento, el fundamento argüido es que el egoísmo es el móvil del comportamiento humano, y es desde el egoísmo, que se puede alcanzar la eficiencia social, la justicia y la acción gubernamental capaz de equilibrar las opciones y las oportunidades de los seres humanos. Ésta es probablemente la innovación más importante de la NGP, al incorporar este razonamiento a la construcción institucional de los gobiernos.

En las próximas secciones se buscará profundizar con mayor detalle en esta última apreciación, ello desde el análisis de dos de los pilares argumentativos

de la NGP: los cuasi-mercados y el modelo principal-agente. La explicación un poco más detallada de estos conceptos básicos de la NGP permitirá comprender mejor la postura política detrás del argumento técnico.

b) Cuasi - mercados

El concepto y uso de "cuasi - mercados" parte de la teoría económica del bienestar, específicamente de aquellos señalamientos que Wolf hiciera sobre las fallas de mercado y las fallas de gobierno (Wolf, 1988). Las fallas de mercado denotan la existencia de ciertas condiciones bajo las cuales la asignación competitiva de recursos a través del mercado resulta ineficiente, lo cual tiene repercusiones directas sobre la equidad y la justicia social. El supuesto que da fundamento a la idea anterior es que la asignación por mecanismos puros de mercado es por naturaleza inequitativa, y por tanto, ineficiente (Miller, 1989; Legrand, Propper y Robinson, 1991). Las fallas de gobierno, por su parte, implican también la provisión ineficiente de bienes y servicios, en este caso públicos, lo cual obedece a varias razones: la ausencia de competencia, la provisión monopólica de los insumos, y la captura de las burocracias, entre otras.

Siendo el mercado y el gobierno vislumbrados como mecanismos puros no equitativos y no eficientes **en la asignación** de recursos en determinadas circunstancias extremas, se opta por la creación de cuasi-mercados. Los cuasi-mercados son instrumentos de política económica que buscan la competencia entre proveedores en un marco con regulación gubernamental, con el fin de garantizar tanto la equidad como la eficiencia en la producción y asignación de bienes y servicios. Los cuasi-mercados se definen como mercados debido a que reemplazan la provisión monopólica del Estado sobre los bienes y servicios por un mecanismo de competencia entre los distintos proveedores. Son cuasi

porque su naturaleza y características difieren de los mercados convencionales en varios sentidos. Estas diferencias radican tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda (LeGrand, 1991a).

En lo particular, el uso de cuasi-mercados se puede observar de manera importante en Gran Bretaña con la administración de Margaret Tatcher, específicamente con las reformas referentes at sector educativo (Educations Reform Act 1998), de salud (White Paper 1989) y de vivienda (Housing Act, 1989, Housing and Local Government Act). Su implementación tuvo la finalidad de mostrar "[…] la intención del Estado para no seguir como proveedor de recursos y servicios al mismo tiempo. En lugar de ello, busca convertirse en el proveedor primario de fondos para una variedad de proveedores del sector privado, voluntario y público, todos operando en competencia uno contra otro" (**LeGrand, 1991a).**

Lo expresado tuvo varias implicaciones, entre las cuales destacan, primero el hecho de que los recursos no serían asignados ya de manera directa a la burocracia, sino a través de concursos y vouchers; y segundo, que estos últimos serían entregados a los usuarios potenciales o "agentes" que actuarían en beneficio de estos usuarios, con lo cual se asignaba así el presupuesto entre tos distintos proveedores en condiciones de competencia.

A modo de ejemplo, se puede describir sintéticamente la Education Reform Act promovida en Gran Bretaña en 1988. En esta peculiar reforma se incorporaron cuatro elementos de cuasi mercados: *a) la inscripción abierta* (Open Enrolment), que permitía a los padres de familia inscribir a sus hijos en cualquier escuela de su elección. b) los *fondos por fórmula* (Formula Funding), que planteaba la asignación de fondos a las escuetas de acuerdo at número de estudiantes inscritos. *c) el manejo local de Escuelas* (Local Management of Schoots), que introducía la modalidad de la administración de los fondos de las escuetas por parte de autoridades de la localidad donde se sitúa; y d)

el opting-out que, contrario al esquema anterior, brindaba a las escuelas la facilidad de salirse del sistema de control de la autoridad local y recibir los beneficios directamente del gobierno central.

En lo que concierne a las implicaciones de los cuasi-mercados en la eficiencia y equidad, debe plantearse que la razón de introducir un sistema de competencia en la provisión y producción de bienes y servicios públicos supone el uso eficiente de recursos y, dado los fines que el estado persigue, la provisión equitativa de los mismos. En términos económicos, la idea de la eficiencia se refiere básicamente a dos conceptos distintos: el primer tipo que se denomina Eficiencia X (X-Efficiency), el segundo conocido como la Asignación Eficiente (Allocative Efficiency).

La eficiencia X se entiende como ta producción de un bien o servicio utilizando un mínimo de recursos o logrando un menor costo. Le Grand (1991b) menciona que la razón por la cuál se introducen tos cuasi-mercados es que son promotores potenciales de la eficiencia X. La argumentación que sirve de sustento a lo anterior parte de dos supuestos principales: el primero se refiere al hecho de que tos servidores públicos son, de manera inherente, ineficientes, en parte debido a que los recursos que emplean son propiedad pública y por tanto, no existen incentivos para la obtención de beneficios. El segundo supuesto toma como punto de partida el hecho de que parte de la explicación de la no ineficiencia es que tas burocracias no enfrentan competencia alguna.(véase LeGrand, 1991b).

Por su parte, la Asignación *Eficiente* se deriva del concepto de eficiencia X, y más en concreto del teorema de eficiencia de Pareto. El concepto plantea el supuesto de que si la producción de un bien o servicio no es eficiente, su asignación tampoco lo será. Un supuesto importante que aborda este tipo de eficiencia es señalado por Niskanen, el cuál argumenta que las burocracias

tienen intereses propios y dado que no pueden capturar los beneficios que (a provisión bienes y servicios genera, tienden entonces a proveer de manera ineficiente, es decir, "subproveer" . (véase Niskanen,1971).

A donde se desea llegar con estos dos conceptos es a la idea de que la introducción de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos puede en teoría, generar un uso más económico de los recursos, lo cual provocarla una mejoría inmediata en la Eficiencia X. De la misma manera, bajo este panorama de competencia, se estaría avanzando hacia una asignación eficiente:

"El cambio a una provisión *competitiva puede reducir el* costo y por tanto *liberar recursos* para *más servicios. (...) Bajo el esquema de cuasi-mercados, muchos proveedores/competidores no tendrían que ser,* necesariamente, *maximizadores del beneficio. De la misma manera, la privatización de provisiones puede crear una presión inapropiada, debido principalmente a la medición de calidad de* los bienes *obtenidos, el incremento* de costos *salariales en los proveedores (y por ende, en* los bienes) *y/o debido a presiones políticas..." (Le Grand, 19919).*

En lo correspondiente a las implicaciones de esta visión, en términos de equidad, los cuasi-mercados se enfocan hacia dos ámbitos: a) la distribución igual o donde al menos cada uno individuo pueda consumir un estándar mínimo del bien en cuestión y b) la distribución del ingreso y el bienestar, traducidos como la capacidad de compra. En los mercados convencionales, cada quién llega con una cantidad distinta de capacidades y/o recursos, lo que ocasiona un ingreso y consumo distintos, lo cual hace difícil establecer los mínimos de consumo.

Como se ha mencionado, el hecho de que las diferencias entre los mercados y tos cuasi-mercados es tanto del lado de la oferta como de la demanda. A continuación se esquematiza esa relación entre los dos tipos de mercado, y sus diferencias tanto en la oferta como en la demanda.

DIFERENCIAS	**MERCADO** *CONVENCIONAL*	*CUASI-MERCADO*	*LIMITANTES DEL* CUASI-**MERCADO**
FN 1 A OFERTA	*Competencia entre privados.* *(Empresas productivas o pro veedores de servicios).*	*Competencia entre públicos y privados:* ***p Escuelas**, **universidades, hospitales, arrendatarios, entre otros**, compitiendo **por clientes.*** 2) *Organizaciones no gubernamentales* compiten *por contratos públicos, algunos veces compitiendo con organizaciones con fines de lucro.*	a. *N. $oa claros las objetivos de las empresas: quién maximiza y quién maximizará.* *Los participantes, a diferencia del mercado convencional, no siempre buscan maximizar sus* beneficios.
	El poder de compra se *expresa en* términos *de moneda intercambiable.*	*El poder de compra* se *expresa en la forma de un* presupuesto *designado (earmarked* budget) *o voucher,* los cuales *tienen un valor específico para adquirir un servicio igual especifico.*	Esto *podría generar incentivos perversos,* como *la selectividaddelproveedor* sobre *el tipo* de clientes que *desea.*
EN LA DEMANDA	*El consumidor inmediato es quien ejerce la selección de productosyelgasto-*	*El consumidor inmediato* no *siempre ejercita la elección concerniente a la decisión de compra. Este tipo de elecciones son delegadas a un tercero, quien ejecuta el presupuesto.* (Esto *ocurre* en ciertas *áreas específicas como Salud y Servicio* Social).	Este esquema ***permite la elección del agente, pero no su cambio, lo que a la larga puede generar ineficiencias.***

Cuadro **41. Elaboración** propia, con datos obtenidos de Le *amnd tullan. Quosl Markeis and SOeial POlicy. M, Economlc* ***lournnl, lol*** Sealernber 1991.

El concepto de cuasi-mercados es una propuesta técnica que reelabora en parte la visión tradicional de la teoría neoclásica respecto a la intervención gubernamental. En este caso, asistimos a la comprensión de que el esquema de mercado se reproduce como instrumento en situaciones sociales complejas (como educación, salud y vivienda), donde tradicionalmente ese no era considerado por razones técnicas o políticas.

Es claro que el esquema de cuasi-mercados parte de las limitaciones de los sectores de actividad social para ser tratados como mercados. Pero lo importante es observar cómo lo que se está proponiendo en realidad es ajustar comportamientos políticos y sociales a estructuras de información y de incentivos similares a los de mercado. La pregunta clave es: ¿los cuasi-mercados tienen la perspectiva de crear mercados a la larga? Este punto es debatible, pues más bien puede decirse que los cuasi-mercados son esquemas que utilizan herramientas de mercado para afectar las variables institucionales que permiten a ciertos actores actuar con oportunismo y afectar la eficiencia social, en una dinámica de fa acción colectiva difícil de transformar)para convertirla en una cercana a la lógica de mercados).

Es un punto de partida para esta perspectiva, que los administradores de una escuela pública, actuarán con oportunismo, si pueden, por la gran dificultad de medir el desempeno de una escuela con un sistema administrativo. La solución, desde este punto de vista, no está en la creación de un sofisticado sistema de control, por lo menos en principio. Pero si la evaluación de este sistema se atomiza en las decisiones particulares de los padres de familia, los administradores pierden poder y advierten como las reglas del juego son transformadas, y su evaluación vendrá de facto de las atomizadas decisiones de los padres de familia.

Surge otra pregunta, a saber: ¿La implementación de esta visión crea en sí sistemas más eficientes o sistemas de mercado? Es probable que la respuesta

sea incierta en el primer caso y negativa en el segundo. Es incierta en el primer caso, porque el esquema de cuasi-mercados en la práctica crea un nuevo juego estratégico. El esquema puede asegurarse porque atomiza el poder y genera espacios de incertidumbre en los administradores quienes ven limitado, de facto, su poder para actuar con oportunismo estratégico. Pero ante un sistema que atomiza el poder, los administradores tendrán que pensar cómo jugar el nuevo juego. En teoría, este nuevo juego se llama "eficiencia de mercado" pues obliga a los administradores a competir. Más pragmáticamente lo que se observa es que se crea un nuevo juego donde se combinan la competencia, los nuevos marcos de negociación y regateo entre administradores y políticos, y los nuevos marcos de relación entre los administradores y los "clientes". No todos los actores pueden medir su efectividad en términos de "ganancias", y no se juega un intercambio donde tos "precios" sean perfectamente identificados. Esto genera espacios de negociación e incertidumbre, donde tos actores pueden jugar a que "compiten" cuando en realidad simulan comportamientos de mercado, entran en acuerdo o son capaces de definir arreglos. Que este marco de relaciones se parezca a un mercado, es discutible; que tienda a generar más eficiencia (sobre todo la "altocative") está por comprobarse.

Por otra parte, un sistema de cuasi-mercados no tiene como fin convertirse en un mercado. Que pueda generar un mercado parece difícil, debido a que los cuasi mercados no dejan de requerir de un marco regulatorio complejo, donde como actores que no buscan beneficios (por ejemplo, organizaciones civiles) están obligados a "competir" sin una clara definición de las "ganancias; o donde los actores que en teoría deben competir (tos administradores de las agencias gubernamentales, empresas proveedoras) generan un marco de nuevas relaciones de comunicación y regateo tanto con políticos como con los "clientes" de la sociedad. Lo que sí es claro, es el espíritu que anima a los cuasi-mercados: atomizar el poder, generar sistemas que a través de la competencia tiendan a auto-regularse, automatizar la evaluación del sistema para que los juicios sobre calidad o desempeño se trasladen fuera

de sistemas administrativos de control y se puedan observar en términos de demanda y oferta, por ejemplo. Partiendo de un supuesto racional-egoísta de la naturaleza humana, se propone la construcción de un sistema artificial de mercado que atomice el poder, lo distribuya con el fin de que tanto la dinámica como la evaluación se generen de manera "automática" (un padre de familia que elige una escueta, se asume, habrá investigado antes, porque es racional, convirtiéndose en un mecanismo neutral de evaluación de la calidad de la escue(a).

c) Principal-agente

Al igual que el concepto cuasi-mercados, el modelo principal - agente es un instrumento analítico proveniente de la ciencia económica. Tal como reseñan Maskin y Tirole:

> *"La literatura ha desarrollado* este *modelo tanto desde la perspectiva mas teórica a abstracta (vense* Laffont-Masking, 1982, *y Guesnerie-Laffont. 1984) como desde la aplicación a una variedad de interesantes problemas económicos como son* los contratos *de trabajo,* la *tasación optima, los precios y su discriminación cualitativa, los contratos de seguro, la proyección educativa,* las subastas, *los bienes públicos y la regulación de monopolios". (Maskin y Trole, 1990,* 379).'

En lo particular, el modelo atiende la relación que establecen dos tipologías de actores: el principal y el agente, los cuales se sitúan en un eje asimétrico de autoridad formal El modelo entiende por principal a aquellos actores cuya posición visualizada como de autoridad formal, contrata o exige un servicio o resultado. Por su parte, el agente es entendido como aquel actor cuyo papel es ser contratado o quien procura un servicio o resultado esperado. En el ámbito de la administración pública y en el de la ciencia pobtica, el modelo principal -agente se utiliza para estudiar el espectro de la influencia burocrática. En

-En lo especiM1m-La ap'ü ... particulares del pmble api cipdage i lesye ,-de segwador ,nyue i d ived r(d nado po p ,aquees.,l 1 J rada par l eo 1,1e ne e puede abserv rdi .o denv 11 xr,v'vuar [a. lecas e d IroPetalo de i L ea t,c p u e de o bse rvar nivel de rvduroo dc'm, ge,en@oCe un unwjatlo[Gnssman VIla,c 1983.)

estas áreas el principal tiende a estar encarnado por la legislatura (y los políticos en general) mientras que el agente es encarnado por la burocracia (y los burócratas como su componente singular) (véase Bendor, 1999).

Una descripción sucinta de la relación entre el principal y el agente, tal como lo concibe el modelo, la ofrecen Grossman y Hart:

"considérese a dos individuos que operan en un ambiente de incertidumbre y para los cuales **es** ***deseable*** **compartir el** ***riesgo.*** **supongamos** ***que uno de los individuos*** **(conocido** ***como el agente)*** **realiza** ***una acción*** **sin** ***que el otro individuo*** **(*conocido*** **como** ***el principal*** **) *pueda observarlo.*** **Asúmase** ***que esa*** **acción** ***afecta*** **la cantidad** ***total del*** **consumo** ***de dinero que está disponible para ser dividida*** **entre los dos** ***individuos. En general, la acción que es óptima para el agente dependerá de cuán compartido sea el*** **riesgo** ***entre él y el*** principal" ***(Grossman y Hart,*** **1983, 7).**

De igual forma, ya más adentrados en la versión contractualista del modelo, la relación podría describirse de la siguiente forma: El principal ofrece un contrato el cual el agente puede decidir aceptar o rechazar. El agente cuenta con información privada sobre el parámetro de la función de utilidad. Este parámetro determina su "categoría". El parámetro afecta, al menos indirectamente, el presupuesto del principal dado que la "categoría" del agente establece la clase de contrato que estará dispuesto a aceptar. (véase Maskin y Tirole, 1990, 379).

Los elementos analíticos que componen el modelo son la información asimétrica y el conflicto de intereses. Con relación a lo primero, la teoría "contractualista estándar" asume que el principal, que es quien propone el contrato, no tiene información privada relevante sobre todos los aspectos que inciden en el contrato. Esto lo conduce a padecer de cierta desventaja de información. En algunos modelos desarrollados por la ciencia económica, el principal no puede observar la acción del agente, (a lo cual se le define como problema de azar o de la acción oculta); en otros, el agente tiene información

acerca de sí mismo o del ambiente de la tarea que el superior no tiene, lo cual se define en la literatura como modelos de selección adversa o de información oculta. (véase Bendor, 1999).

Por su parte, en lo concerniente al conflicto de intereses, en el modelo principal-agente los dos actores (principal y agente) tienen valores comunes y sostienen una disputa en torno a la distribución de un recurso (dinero, presupuesto, entre otros) o al cumplimiento de un servicio. Esta disputa abre el paso a la existencia de diferentes puntos ideales. Adicionalmente, el modelo básico principal-agente concibe a ambas partes como optimizadoras activas, lo cual es la fuente principal del problema base en torno al cual gira toda la relación, a saber: cómo puede el agente explotar estratégicamente la información asimétrica y cómo puede el principal controlar esta situación.

En la administración pública este conflicto se interpreta de la manera siguiente: El agente (burocracias) carece de autoridad formal; sin embargo, tiene conocimientos estratégicos, elemento que le permite diseñar el conjunto de alternativas. Por su parte, el principal (políticos), tiene autoridad formal, pero sus conocimientos son escasos. Su único papel es el de hacer la elección final. Dado este contexto, las burocracias o el agente tienen preferencias programáticas y su cometido prioritario es el de manipular la agenda del principal para aumentar la probabilidad de que se seleccione su programa preferido. Por su parte, los políticos o el principal han de intentar que la selección del programa a implementar sea el que garantice el mejor beneficio para su status político.

De acuerdo con lo anterior, el conflicto de intereses puede visualizarse como una consecuencia de la relación existente entre la autoridad formal que emana de la jerarquía institucionalizada y la autoridad real, determinada por la estructura de la información.

Teniendo en cuenta los aspectos recién mencionados, el modelo sugiere que el principal, al tener conciencia del intento de manipulación, procura controlar la situación de dos formas. En la primera, puede ejercer el poder de amenazar con rechazar las opciones del agente si éste diseña alternativas inaceptables. En la segunda forma de control, puede comprometerse con un plan de incentivos que de forma explícita otorgue una recompensa al agente por diseñar propuestas que beneficien al principal. Si bien las dos opciones resultan válidas para reducir el poder de influencia del agente, la primera es menos eficaz en la recuperación del poder real por parte del principal, puesto que sólo se incentiva que el agente realice un trabajo más cuidadoso en el diseño de las alternativas deseables. Por su parte, la creación de un plan de incentivos armoniza el self interest del agente con el self interest del principal. Profundicemos un poco más en esta última opción de solución del problema.

En el modelo se llega a la conclusión de que una cuestión fundamental consiste en saber si el principal puede tener los incentivos que induzcan al agente a actuar en aras de los intereses del primero. Esto implica dos aspectos: por una parte, que el principal debe conocer la acción que le gustaría observar en el agente; por la otra, que su objetivo fundamental debe ser el de inducir tal acción. Para lograrlo, el modelo aconseja que el principal conozca la función de utilidad del agente, lo cual le abre las puertas para pronosticar cómo respondería el agente ante cualquier plan de incentivos que pueda considerar. Planteado este supuesto, el problema de decisión del principal consiste en elaborar un plan de incentivos que maximice la utilidad esperada, partiendo de la idea que, el plan inducirá al agente a actuar en su propio interés.

De igual forma el modelo aconseja que:

"El contrato deberá ser inviolable paro el agente. quien solo realizará lar acciones que maximicen su propia utilidad esperada, a la luz de los incentivos- El contrato debe satisfacer una restricción de participación- debe generar para el agente por lo menos tanto utilidad esperada como la que puede obtener en su mejor oportunidad fuera de la organizas ion de referencia. Por último deberá especi%icarse el conpunto de los contratos viables." (Bendor, 1990. 499).

A modo de corolario, resulta necesario destacar que son cinco las principales criticas que se les realizan al modelo principal - agente. La primera señala que en el modelo se interpreta la acción del agente como un esfuerzo que le disgusta. La segunda crítica apunta que se percibe que el principal se compromete con un plan de incentivos, en un esquema de todo o nada. El tercer reparo que se le realiza al modelo es que todos los modelos de principal agente suponen un solo principal "... los burócratas principales responden a menudo a un conjunto diverso de superiores políticos que podrian diferir entre ellos en cuanto a la dirección que el agente debiera seguir ..." (Bendor, 1990, 504). La cuarta critica **es que la comparación casual de sus pronósticos con los datos indica la existencia de problemas.**

Bengt liolstrom (...) señala que los resultados son a menudo muy sensibles a los supuestos de un modelo (...)t incluso el tercer momento del término de perturbación puede ser importante (1986). Arrow sugiere que resulta costosa la especificación de relaciones complejas, lo que crea una presión en favor de los contratos simples. Y la hipersensibilidad de tos resultados ante la estructura fina de los supuestos deriva del uso de los postulados clásicos de la racionalidad: en virtud de que el principal y el agente tienen poderes de computación ilimitados, son sensibles a los campos más pequeños. Se puede incluir un costo de redacción (y ejecución) de los contratos en estos modelos; la modificación de los postulados de la racionalidad es un cambio más fundamental. (Bendor, 1990, 505).

Por último, la quinta crítica es que la visión de la asimetría de información en favor del agente es restrictiva, dado que existen casos donde el principal es el depositario de la mayor fuente de información (consúltese, Maskin y Tirole, 1990, 379-380).

Con la lógica pri ncipal-agente se asiste de alguna manera a la institucionalización del egoísmo y el juego estratégico: los actores racionalmente engañan, racionalmente pueden mentir o actuar de manera racional con cierto "dolo" (selección adversa, "riesgo moral" o "moral hazard"). La naturaleza humana egoísta es la clave de esta visión, y su aplicación a la esfera de lo público tiene importantes consecuencias. Ejemplifiquemos: administrativamente, el concepto de servicio público no debería ser sustancialmente diferente a la de cualquier otro trabajo. El servicio público es una forma de trabajo con ciertas características generales institucionales que definen las características especificas del juego principal-agente. La burocracia, los políticos, los ciudadanos juegan múltiples e interconectados juegos principal-agente, y la clave no está en reprimir u ordenar el egoísmo que pueblan estos juegos, sino en darles sentido.

La lógica de mercado aparece sutilmente: los juegos principal - agente son complejos de resolverse por una lógica de mercado. Williamson (1991), siguiendo a Olson (1992), ya lo habrían constatado en su momento. Las jerarquías son importantes, pues son respuestas ante la dificultad del mercado por ordenar todas las relaciones. Pero esto no implica que el mercado no aparezca de nuevo: las jerarquías se acomodan a las reglas de mercado en el momento en que se comprende el juego que ordena a las jerarquías: incentivos, contratos, amenazas e información. Si bien las relaciones principal - agente son complejas organizacionalmente y económicamente; y se reducen a la búsqueda del interés egoísta y al control de la información.

Bajo esta perspectiva, reaparece el mercado ya que la clave está en comprender el costo de las transacciones que se requieren para establecer contratos adecuados que dirijan el egoísmo individual a las órdenes sociales - eficientes (Wiliamson, 1991. p. 24-25). Cuando se alude a las burocracias públicas, se enfrenta una particular manera de afrontar el dilema organizativo de las administraciones públicas: ordenar el egoísmo propio de tos individuos que integran a la burocracia y el sistema político de tal manera que sus acciones individuales egoístas generen eficiencia social como efecto (si no como intención). Este último punto es muy importante: la visión principal-agente reduce en última instancia la dinámica de relaciones entre los agentes sociales a un cálculo de transacciones. En todo caso pareciera ser que el argumento del principal-agente descansa en una esperanza y una promesa muy particular: si en este mundo complejo de relaciones egoístas y oportunistas, manejadas en espacios de incertidumbre y de racionalidad limitada, alguien encontrara la fórmula para inducir comportamientos socialmente racionales, se estaría ante una verdadera piedra filosofal de las ciencias sociales. Es probable que los defensores de este instrumento omnipresente y omnipoderoso valoren que están cerca de cumplir con esta promesa.

Para la NGP, el principal-agente es más que un poderoso instrumento para diseñar organizaciones e instituciones se convierte en fa base del análisis de la dinámica burocrática y de su relación con los políticos y con los ciudadanos. Por un lado, positivo de alguna manera, ta NGP hace explícita la dinámica política de la relación de la burocracia, como actor, con los políticos electos y designados. La pregunta clave es ¿cómo alienamos los objetivos, capacidades y recursos de poder de unos y otros con los de la sociedad? ¿cómo se hace a la sociedad un principal? Por otro lado, de alguna manera un lado negativo, [a NGP cae en la reducción de las relaciones políticas ciudadano-político-burocracia a un entramado de costos de transacción, donde el cálculo de beneficios y de manejo oportunista de información termina englobando de

manera prácticamente general la racionalidad política de los actores en una sociedad particular. El egoísmo se hace moralmente racional y los cálculos económicos (entendiendo por estos no sólo monetarios o de precios, sino de costos de transacción y de obtener información) se convierten en la pieza sustantiva para comprender los disparadores del comportamiento humano.

Reflexion *Final: NGP, mercado y poder*

La NGP ha posibilitado una reflexión amplia y profunda de la compleja relación entre políticos, sociedad y burocracia. La importancia del argumento gerencialista está en que las innovaciones que ha propuesto, no se quedan en meros instrumentos económicos o administrativos que se implementan con una receta o con una guía. La innovación de la NGP debe entenderse también de acuerdo a la visión política y social que guarda y defiende. La incorporación del argumento económico del "hombre racional" (limitado) es, sin duda, la pieza angular de la argumentación: ni los políticos, ni las burocracias buscan de manera "natural" el bienestar social o el interés general. Persiguen primero su interés particular, y requieren calcular en un complejo juego de racionalidad y egoísmo, los movimientos que realizan. Las estructuras institucionales son, sin duda, la construcción derivada del enfrentamiento de múltiples intereses individuales y colectivos, en un marco de incertidumbre, racionalidad limitada y juegos de múltiples equilibrios.

Los actores políticos son estratégicos, como lo recuerda la NGP, y es en esta conciencia que la sociedad debe entender su labor de vigilancia y control sobre los gobiernos y sus instituciones. Ni el mejor sistema administrativo, ni la búsqueda en abstracto de la ética pública podrán por sí mismas transformar la realidad del juego de poder que se genera en una democracia. El egoísmo es al final de cuentas la base del comportamiento humano, no sólo en el mercado, sino en las demás esferas sociales.

La NGP ha incorporado en este punto del debate público una serie de instrumentos, algunos más conocidos que otros. Pero, dentro de esta gama de innovaciones, la NGP asume una posición muy interesante y discutible, al mismo tiempo, respecto la estrategia general que se debe seguir para reformar y construir la administración pública de los gobiernos contemporáneos.

En este capítulo hemos analizado que la base de la innovación de la NGP está en realidad en una propuesta de atomización del poder, como mecanismo principal que genera los cambios estructurales del comportamiento gubernamental. Ante los dinámicos juegos de actores racionales y egoístas dentro de las estructuras institucionales creadas, no es posible sostener, desde esta perspectiva, que un arreglo administrativo aislado podría resolver las ineficiencias o desviaciones encontradas en la acción pública. No es posible debido a que un arreglo administrativo no transforma necesariamente los juegos estratégicos que los actores sociales y gubernamentales son capaces de construir. De la misma manera, un cambio administrativo aislado es incapaz de identificar los juegos estratégicos que se construyen debido a que la mayor parte de los mismos no tienen una sola solución (o equilibrio).

Por ello, es importante identificar con claridad el sustento base de la NGP: enfatizar el desempeño, la atención al cliente, la búsqueda de resultados, entre otras innovaciones que se han adscrito a la NGP, pueden ser vistas en realidad como mecanismos específicos de una estrategia política particular: atomizar el poder, como medio para reducir el oportunismo y obligar o incentivar a los actores a que en su actuación egoísta individual, generen eficiencia social Mirar por el desempeño, por los resultados, se explica en la medida en que se crean sistemas que reducen la capacidad de las burocracias para aprovecharse de su ventaja de información; lo mismo puede decirse de la relación entre políticos y sociedad. "Empoderar" al cliente tiene la misma meta: despojar a las burocracias del poder para autoevaluarse en términos de su acción, traspasando a la sociedad esta misma, con un mecanismo lo más

parecido al mercado que sea posible (cuasi-mercados, por ejemplo, como aquí se ha explicado). Descentralizar, crear competencia, contratar servicios por fuera (contracting out) adquieren una explicación más contundente y clara, cuando se comprende la base política que se encuentra detrás.

La NGP tiene un proyecto político, una perspectiva de los mecanismos para construir democracias eficientes y efectivas. Y el poder tiene un papel significativo: no se puede afectar la forma en que actúan los gobiernos si no es transformando las reglas del juego, con el fin de dirigir o producir que comportamientos egoístas individuales generen eficiencia social o efectos socialmente eficientes. El mercado tiene este rol, pues en una visión ideal, el mercado existe gracias a que el poder de los individuos se reduce de tal manera que un actor no puede por si mismo determinar el resultado o transformar las reglas del sistema. Acercar la acción de los gobiernos a una dinámica de este estilo, es la aspiración de la NGP.

Es mucho más productivo el análisis de la NGP, más allá de la retórica reformista y "reinvencionista", más allá de una visión limitada de la NGP a través de sus instrumentos administrativos analizados de manera aislada. Y la crítica será por tanto, más productiva. La NGP tiene proyecto político y las consecuencias de ese proyecto, que ya pueden ser observadas, no son triviales (véase la importante autocrítica que en Nueva Zelandia se está realizando después de varios años de implementar estas ideas de la NGP, Bhatta, 2003). Se puede inferir sobre las consecuencias del ter y 2ndo nivel.

Las de segundo nivel, más operativas, podríamos resumirlas de la siguiente manera:

1. La pérdida relativa de estándares de valores y de la ética en comportamiento público;

2. Pérdida de congruencia de la acción gubernamental como un todo ante la dispersión de esfuerzos en diversas agencias con estrategias propias;

3. Problemas de gobernanza ante la disparidad de percepciones e interacciones entre las diversas partes del gobierno (Bhatta, 2003, pg. 5).

Las de primer nivel podrían resumirse de la siguiente manera:

1. Una visión de la cuestión gubernamental que enfatiza at egoísmo como variable y que reduce la ética y la moral a un arreglo racional de transacción e intercambio, sin lugar a dudas tiene consecuencias en el "ethos" público, en la visión de la naturaleza de la acción política y burocrática.

2. Una visión que plantea al egoísmo no sólo como inevitable sino incluso como deseable, y que estructura la institucionalidad de lo público en el arreglo de los diferentes egoísmos para construir una especie de ingeniería de la eficiencia racional, impacta sin lugar a dudas en la percepción del rol de un gobierno. Si el rol es básicamente administrar servicios y eficientar procesos, queda en duda, por tanto, el papel que un gobierno tiene al respecto de generar las condiciones de justicia y equidad, de equilibrio y respeto a la diferencia y al debate, conflictivo o no, propios de cualquier sociedad plural.

En última instancia, el debate sobe la NGP y sus innovaciones no puede quedarse exclusivamente en el nivel técnico, sino que debe profundizar en las raíces analíticas de la propuesta que da vida a los instrumentos, pues sólo así podremos medir mejor las consecuencias y proteger a las sociedades de aquellas menos deseables o francamente preocupantes que sin duda la NGP potencialmente genera.

Bibliografía

Arellano, D. (Coord). 2004. *Más allá de la reinvención del gobierno.* México. Editorial CIDE-M.A.Porrúa.

Arrow, Keneth (1985) *The Economics of Agency,* en Principals and Agents, John Pratt y Richard Zeckhauser (comps.), Boston, Harvard Business School Press.

Arrow, Keneth (1975) *Vertical integration and Communication Bell J. Econ.* 6 spring: 173-83.

Arrow, K. (1963). Social choice ***and individual values.*** **New** Heaven. Yael U. Press.

Aghion, Philippe y Tirole, Jean (1997) *Formal and Real* Authority *in Organizations, The Journal* of Political *Economy,* Vol. 105, No. 1, Feb., 1-29.

Baiman, Stanley (1982) Agency ***Research in Manageriol Accounting*** en *Journal of Accounting Literature 1:* 154-213.

Barzelay, M. 2000. *The New Public* Management: *improving Research and Policy* Dialogue. Berkeley. University of California Press.

Bendor, Jonathan (1999) *Modelos formales de la burocracia: una reseña.* en Lynn, Naomi B and Aaron Wildavsky, Administración *Pública:* El estado *actual de la disciplina.* Fondo de Cultura Económica, México.

Bendor, Taylor y Van Gaalen (1985) *Bureaucratic Expertise versus* Legislative Authority: *A Model of Deception and Monitoring in* Budgeting, *American* Political Science *Review* 81: 1187 1207.

Bhatta, G. (2003). Post-NPM themes in Public Sector Governance. Working Paper no 17. State Services Commission, *wwwssLgovL.nz*

Cremen Jaccues (19951 Arm's *Length* Relatfonships Q.I.E 110 May: 275 -9.

Ross, S. (1973). *The* Economic *Theory of* Agency: *The Principais* ***Problem American*** **Economic** ***Review***, 63 (1973), 134-139

Schmidt (1991). *The* Cost ***and Benefits of Privatization*** **Manuscript. Bonn: Univ. Bonn 1991.**

Simon, H. (1947). *The administrative behavior.* Chicago. University of ChicagoPress.

Williamson, 0. (1991). *Mercadas y jerarquías: su análisis y sus implicaciones prácticas. México. FCE.*

Wolf Jr, Charles. **1988.** ***Markets*** *or government:* ***Choosing Between*** *Imperfect Alternative.* Cambridge, Mass: MIT Press.

Capítulo Cuatro

La Reforma de la Administración Pública en México

Alejandro Carrillo Castro
Gildardo Héctor Campero Cárdenas

"..la revolución en la administración, la reforma administrativa...
viene a coronar fa reforma poli tica y social."
(Gabinete del Presidente Benito Juárez. Manifiesto y Programa del
Gabinete. 18 de julio de 1861).

Los prolegómenos de la Independencia

En México la necesidad por reformar la administración pública surge con tos primeros movimientos de emancipación como país independiente. En efecto, los primeros documentos de alcance constitutivo de fa nueva nación, "reflejo de ideologías politicas o sociales (Tena Ramírez, 1975), reconocían que los Estados mudan costumbres" y por consiguiente, procedía la reforma y las mejoras del Gobierno y sus instituciones (Morelos, 1813; Quintana Roo, 1813). Se requería la organización de las

Presiden .111 ncej . D-, ,,,, nrl ,,n,, Na,lm,al de M,..nktmoon PJOLcr
mn,dlwdo, de Inve,, lyaclon en el Publico.

corporaciones que "parten entre sí los poderes soberanos" y "ordenar la vasta y complicada máquina del Estado"(Liceaga, 1814).

"Cansados de prometimientos siempre ilusorios, siempre desmentidos con los hechos, poco se fiaba en el gobierno virreynal y se aguardaba con impaciencia los resultados de su administración" (Supremo Congreso Mexicano, 1815). Por consiguiente, había que organizar en primera instancia el ramo ejecutivo y atender la integridad de sus procedimientos (Quintana, 1813). Los límites de las autoridades, las responsabilidades de tos funcionarios y el carácter de las leyes, constituían parte de los capítulos fundamentales de la nueva forma del gobierno liberal. De igual forma, aclarar derechos y obligaciones de los ciudadanos y los deberes de los que mandan afianzaría solidamente el vínculo de la sociedad (Liceaga, 1814).

La *Independencia y el Imperio*

Al inicio de la vida independiente del país la Regencia del Imperio expide en 1821 el Reglamento Provisional de Gobierno (Regencia del Imperio) que establecía como parte de las responsabilidades de los ministros "Proponer las reformas y mejoras que [creyese] conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás... lo que [pudiera] convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración" . Asimismo, "la aptitud e idoneidad" serian los criterios para llenar las vacantes del personal. Con base en "la suficiencia y el talento" se daría a cada uno "la ocupación para la cual tuviera más aptitud, y se debería cuidar el cumplimiento exacto y escrupuloso de sus obligaciones". Se establecen desde entonces, los principios de un servicio profesional de carrera y la rendición de cuentas, ya prescrita "para el buen gobierno y la recta administración del Estado" por la Constitución Política de Cádiz " (Cortes de Cádiz, 1812).

La República y la Reforma

En otro momento relevante de nuestra historia, el Gabinete del Presidente Benito Juárez decidió, en el año de 1861, coronar lo conquistado en los terrenos político y social con *la revolución* de lo *administración pública, la reforma administrativa*, para que dieran fruto esas conquistas. "Previsión, organización, orden, método, economía, moralidad" y una administración de justicia "que hiciera efectiva las leyes", fueron sus principios rectores. Desde el inicio de su periodo constitucional, Juárez habia considerado en su programa de gobierno la reorganización de "todos los ramos de la administración pública, desde las instituciones municipales hasta las relaciones exteriores". (**Secretaria de la Presidencia**, 1974).

El Estado de bienestar y la reforma de la administración pública

En el siglo XX, concluida la lucha armada de la Revolución Mexicana, comienza la etapa del desarrollo institucional. Una de las primeras medidas fue crear en 1917 una dependencia del Ejecutivo Federal -el Departamento de Contraloría - que entre otras atribuciones tuviera la de "realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública".

Posteriormente se crearon Comisiones de Eficiencia Interna (1935, 1939), y otra de carácter Intersecretarial (1943), para el "mejoramiento de la organización de la aministración pública", a fin de "suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer **más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos" (Carrillo, 1980).**

Es en el año de 1946, cuando a una nueva dependencia federal -la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa- se le faculta mediante

la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D. 0. 13-XII-1946) para "realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública". El Reglamento de la Ley encomendaría el desarrollo de tales funciones a la Dirección Técnica de Organización Administrativa (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949).

A partir de ese momento, la responsabilidad del mejoramiento administrativo queda de forma permanente incorporada a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, siendo ejercida en diferentes ocasiones por distintas dependencias. En 1958 la Secretaria de la Presidencia asume la responsabilidad de órgano central de la reforma administrativa.

Reforma administrativa y planeación del desarrollo

El poco éxito de las reformas administrativas anteriores a la planificación en América Latina se atribuye -según la Comisión Económica para América Latina- al hecho de "... haber sido motivadas por objetivos limitados y no vinculados directamente con el desarrollo económico y social" (CEPAL, 1970), además de otras insuficiencias en su implementación. Para la CEPAL, ...reconocer al Estado y a la planificación su papel de promotores activos del desarrollo económico y social", implicaba que la reforma administrativa, "... debía formar parte de los planes de desarrollo" (CEPAL, 1970).

Con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, adscrita a la Secretaría de la Presidencia, comienza un programa de reforma administrativa a fondo que se extenderá por tres lustros. A la CAP se le encomendaría 'Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social con justicia social; b) introducir técnicas de organización administrativa que resultaren convenientes para alcanzar el objetivo anterior; y c) lograr la

mejor preparación del personal gubernamentaV' (Secretaría de la Presidencia/ Comisión de Administración Pública, 1965).

En el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana concluido por la CAP en diciembre de 1965 (Comisión de Administración Pública, Acta número 43, del 28 de diciembre de 1965), y que fuera publicado dos años después (1967), se reconocía que "En la planeación del desarrollo, el Estado es factor central", y que la reforma administrativa perseguía elevar la capacidad administrativa de tos organismos públicos para que el Gobierno pudiera realizar "... la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo". El Informe de la CAP se proponía sentar las bases para cumplir con los objetivos anteriores, agrupadas en los siguientes capítulos:

I. La Política de la Reforma Administrativa.
II. Análisis General de la Administración Pública (1. Organización y Funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado; 2. Los Sistemas de Coordinación General del Gobierno; 3. Los Elementos Materiales de la Administración; 4. La Administración de Personal; 5. El Sistema de Planeación Nacional y la Programación del Sector Público; y 6. Los Sistemas de Elaboración del Presupuesto Federal).
III. Análisis por Sectores de la Administración Pública.

Respecto a este último aspecto cabe señalar que, ya desde 1963, la Secretaría del Patrimonio Nacional recomendaba crear un "Órgano Administrativo de Control Externo" de los organismos descentralizados y de las empresas del Estado, en cuanto instrumentos del desarrollo de la economía nacional. Con ello se facilitaría, entre otras medidas, "perfeccionar los métodos de control y rendición de cuentas, influir en el mejoramiento y racionalización de su organización interna, la corrección de anomalías"; y, en su caso, "promover la reorganización o liquidación de los organismos y empresas de la Administración Pública Federa(" (Alatriste, 1963).

En congruencia con las recomendaciones del Informe de la CAP, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, (Secretaría de la Presidencia/ Secretaria de Hacienda y Crédito Público/ Comisión Intersecretarial, s/f) incluyó un apartado relativo a "Las Reformas a la Administración Pública" -que recogía ideas y recomendaciones del Informe de la CAP- "...a fin de ir introduciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento cada vez más eficaz para el desarrollo económico y social del país." Por cuanto "La experiencia ha demostrado que no basta la existencia de un programa de desarrollo para que las actividades se realicen conforme a lo programado. Es necesario que la administración pública evolucione en sí misma, modernizándose..."

Gobierno de José *López Portillo*

En el periodo gubernamental 1976-1982 se emprende una reforma administrativa integral y a fondo con objeto de aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país.

También en esta ocasión se reconocería a la reforma administrativa como requisito necesario para la consecución de las metas del proceso de planeación, tal como lo señalará el propio Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El "eje de la reforma" estaría constituido por la formación de una Secretaría de Programación, Presupuesto y Gasto Público, a la que correspondería "el manejo global del proceso de planeación económica y social" (López Portillo, 1979).

La reforma se entendió como "un proceso permanente, ejercido a conciencia, para la conducción intencional del cambio de la administración pública, y ésta sea un eficaz instrumento para el desarrollo económico y social del país, con justicia" (**López Portillo**, 1979).

La reforma debería contribuir a "garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad de fas acciones públicas". Había que "descentralizar y desconcentrar para acercar las decisiones al sitio donde se cumplieran las acciones", con "una programación participativa y democrática", así como con normas y controles que "dieran unidad al todo". Se requería una administración pública en donde "estuvieran claramente definidas las responsabilidades" y "se facilitaran los trámites burocráticos mediante la simplificación administrativa". Una reforma administrativa "concebida para el Ejecutivo Federal", pero que "en forma concertada podrían emprender los otros Poderes, tos Estados y los Municipios" (López Portillo, 1979).

Asimismo, había que estar conscientes de que los cambios sociales, las condiciones internacionales y los avances técnicos y científicos determinaban modificaciones sustanciales en los elementos humanos, tecnológicos y financieros de la administración (López Portillo, 1979).

La reforma administrativa se concibió en etapas, con esfuerzos simultáneos. La *primera* tenía que ver con los cambios que reclamaba la estructura de conjunto y sectorial, mediante la expedición de la ley respectiva (Ley Orgánica de la Administración Pública (D. 0. 29-X111976)). Enseguida, *la segunda* etapa, la de sectorización, consistía en instrumentar la coordinación operativa entre las dependencias *coordinadoras de* sector *y* las *entidades paraestatales* agrupadas en el sector correspondiente. La *tercera etapa* se ocupó tanto de la coordinación intersectorial, como de funciones de apoyo comunes a todos los ramos de la administración. Finalmente, *la cuarta etapa,* denominada reforma de ventanillas, sería una de las más comprometidas con la reforma administrativa por cuanto estaba fundada en un llamado a la participación social. En materia de cambio, de reformas, la condición de la *participación ciudadana* sería básica. Estaba orientada a "simplificar los trámites" *y a* "mejorar (a atención en el trato directo de la administración con el público" (López Portillo, 1979).

Estado *neoliberal y reforma gerencia¡*

El contexto internacional

Durante las últimas dos décadas, las fuerzas inductoras del cambio en la Administración Pública Federal de nuestro país se inscriben dentro del movimiento global de "reforma de la gerencia pública" extendido alrededor del mundo, empleado por los gobiernos para dar nueva forma al papel del Estado y a sus relaciones con los ciudadanos, mediante una agenda de estrategias muy similares en todos los casos (Kettl, 2000).

Mediante la 'revolución gerencia¡" se reestructura el sector público y la administración pública se transforma al remplazar los procesos tradicionales, basados en normas jurídicas y en la autoridad, por tácticas de mercado basadas en el racionalismo económico. Conforme a éste, las políticas para mejorar el desempeño económico deberían traducirse en políticas similares para mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público. De igual forma, las organizaciones gubernamentales deberían incorporar "los elementos estructurales de las organizaciones del sector privado" y modelar sus procesos conforme a las "mejores prácticas" del mismo (Pusey, 1991, citado por Barzelay 2001; OECD, 1997).

Década *de los '8O*., *inicio de la reforma gerencia)*

Los orígenes de la reforma gerencial se ubican en el contexto de la segunda crisis del precio del petróleo, la recesión económica mundial y la crisis internacional de la deuda de los años 1979-1980, a consecuencia en parte de las condiciones prevalecientes en los países industriales con economías de mercado, y en parte de las propias políticas de los paises en desarrollo. Estos

últimos, incapaces de evitar las fluctuaciones y la influencia cíclica de los procesos económicos de los paises industriales, se vieron estrangulados entre el estancamiento de los ingresos de divisas y la subida desmesurada de tos pagos de intereses sobre la deuda, y su servicio, impuesta básicamente por los Estados Unidos (Banco Mundial, 1983; 1991).

En tal circunstancia, algunos consideraron procedente reevaluar la función del Estado por cuanto debería evolucionar "a la par de la economía". Se argumentaba que la intervención estatal daba lugar a grandes pérdidas de eficiencia y que la burocracia pública, estaba "más atenta a los procedimientos que a los resultados. En consecuencia, debería aprovecharse "la iniciativa, las aptitudes administrativas y las técnicas competitivas del sector privado" para la prestación de mejores servicios públicos "por medio de empresas privadas", y así "economizar gastos administrativos" (Banco Mundial, 1983).

Asimismo, la anterior expansión del sector público "complicaba su capacidad de gestión", al punto de producirse "graves situaciones de ineficiencia". Procedía, por consiguiente, "reducir sus dimensiones y su intervención en el mercado", podando lo que se habia vuelto imposible de administrar y fortaleciendo la efectividad de "las responsabilidades estatales esenciales, tales como la función reguladora" (Banco Mundial, 1983).

Todo lo anterior hacia necesaria nuevamente una reforma administrativa. En consecuencia, al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un "movimiento global de reforma" cuya dimensión ideológica exigió "un cambio de valores en el sector público", identificados con el paradigma del racionalismo económico y la gerencia de la empresa privada. Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la Nueva Gerencia Pública,

cuyo objeto ha sido "reducir su tamaño", imponerle "una disciplina e incentivos tipo mercado", "aminorar los costos" y "mejorar su desempeño". Para esto último, es necesario "dejar que los gerentes públicos gerencien" al "otorgarles mayor flexibilidad" y "devolverles más autoridad" y, a la vez, "hacer que los gerentes públicos gerencien", asegurando su "rendición de cuentas". Este tipo de reformas administrativas eventualmente han tenido éxito, aunque muchas veces "la retórica tiende a rebasar la práctica" y los resultados. (Barzelay, 2001; Echebarria y Mendoza, 1999; Kettl, 2001; Polidano, 1999; Mascarenhas, 1993; OECD, 1997).

Dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a la cual México se integró en 1994- implementaron una serie de reformas a la administración pública. En términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber; la *primera* orientada a "controlar el gasto gubernamental" y la segunda, con objeto de "mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos". La idea de que el gobierno debería hacer más con menos en un contexto presupuestario estrecho, guió la primera generación de este tipo de reformas, que incluyeron "la reducción del tamaño del sector público" y "la privatización de empresas públicas", seguidas de "restricciones fiscales" que continúan en la mayoría de los paises. La segunda generación de reformas, ha tenido por objeto conseguir un mejor gobierno. Esto es, principalmente, "mejorar la prestación de servicios", una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia (Asian Development Bank, 2000).

Tales **modelos globales** de reforma surgieron **de los regímenes de tipo** conservador de Gran Bretaña y de los Estados Unidos de América, con

las elecciones de Margaret Thatcher (1979) y de Ronald Reagan (1980), y que condujeron al "neoliberalismo" y ejercieron presión por las reformas denominadas "nueva gerencia pública" y "reinvención del gobierno", respectivamente. De igual modo, la reforma en los países menos desarrollados estuvo presionada por los de mayor desarrollo que sugerían copiar su propio modelo. También los organismos multinacionales exigieron la "reforma gerencial" como precondición para prestar ayuda y recursos (Kettl, 2000).

En esencia, el propósito fundamental de este nuevo tipo de reformas fue, incorporar dentro del sector público, "los valores centrales de la empresa privada", basados en el pensamiento neoliberal de "la nueva derecha": desarrollar una "cultura empresarial" en el sector público (Mascarenhas, 1993) . En ese orden de ideas, el "fundamentalismo de mercado" se propone "desmantelar el Estado y reducir su capacidad para intervenir en la economía del sistema capitalista global" (Soros, 2004).

De lo anterior se desprende que ninguna reforma administrativa "ocurre dentro de un vacío ideológico" (Peters y Savoie, 1998). Por consiguiente, su contenido y estrategias corresponden a la discusión ideológica acerca de "la naturaleza, propósitos y quehacer del Estado" (Siedentopf, en Caiden y Siedentopf, 1982). Sobre tales fundamentos ideológicos se conforma "todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de reforma" (Echevarria y Mendoza, 1999).

Respecto a la efectividad de este nuevo tipo de reformas, el Banco Mundial, en su Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1983 advertía que "En muchos países *el* costo *de organizar el* sector *público* ha sido *considerable y los resultados a menudo desalentadores,* por cuanto las recientes estrategias de modernización institucional *no han cumplido sus* metas. En ocasiones, el éxito en el establecimiento de nuevas estructuras administrativas no ha

logrado mejorar la eficiencia o modificar el comportamiento burocrático". Por estas razones, toda reforma administrativa debería tomar en cuenta "las dimensiones políticas y culturales del país en el que iba a intentarse". Prescribir lo que se consideraba necesario para lograr una gestión satisfactoria de la administración pública no es fácil. Mucho menos lo es adaptar esos requisitos al ambiente de cada país. "Por consiguiente, la eficiencia económica tiene que equilibrarse con consideraciones de política práctica, soberanía nacional y política social".

Década de los '90: consolidación de la reforma gerencia)

Iniciada la década de tos 90's, el Banco Mundial (Banco Mundial, 1991) señalaba que "la acción recíproca entre el Estado y el mercado" había proporcionado una enseñanza valiosa para fomentar el desarrollo. El gobierno debería actuar "a modo de complemento", y "no en pugna con el mercado", para evitar fracasos trágicos. Pero la competencia interna e internacional exigía que "la liberalización del comercio y la inversión extranjera deberían desarrollarse sin trabas". En consecuencia, la reforma económica hacía impostergable la "reinterpretación del Estado": Esto es definir "¿qué funciones corresponden el Estado? ¿qué traspasar al sector privado?, ¿qué delegar a la comunidad local? y ¿qué funciones estatales suprimir del todo?". Abordadas estas cuestiones fundamentales, la reforma del sector público comprendería la reforma de la administración pública, la racionalización del gasto público, la reforma de las empresas de propiedad estatal y la privatización de éstas últimas. Se requería garantizar los derechos de propiedad, el buen funcionamiento del régimen jurídico y del Poder Judicial; y, en su caso, una intervención estatal "sencilla, transparente y sujeta a normas claras".

Si bien se pensó que el punto lógico y final de esas reformas conduciría al "Estado minimalista", al aproximarse el siglo XXI se reconoció que el reto

no consistía en contraer hasta lo insignificante al Estado, ni tampoco que éste buscara dominar los mercados. Por el contrario, la historia demostraba que el buen gobierno era vital para un Estado eficaz que desempeñara un papel catalítico y facilitador, sin lo cual "sería imposible el desarrollo económico y social sustentables". De tal suerte, procedía "armonizar el papel del Estado con su capacidad operativa", revigorizando las instituciones públicas (World Bank 1997).

En lo que se refiere a América Latina, se ha señalado ya que las prescripciones de política económica, conocidas como el Consenso de Washington (Burki y Perry, 1998), habían ignorado el papel potencial que los cambios institucionales podrían jugar en la aceleración del desarrollo económico y social. Las prioridades de las denominadas reformas de primera generación eran la estabilidad macroeconómica y el desmantelamiento de tos elementos básicos del modelo de desarrollo proteccionista, para estar en condiciones de cosechar los beneficios potenciales del comercio global y los flujos financieros internacionales. Ello no sólo elevaría las tasas de crecimiento, sino reduciría significativamente la pobreza y la inequidad. Pero todos sabemos que esto no ocurrió.

Por consiguiente, se estimó necesario promover reformas adicionales, de segunda generación o institucionales, relativas a las reglas formales e informales que conforman el comportamiento de organizaciones e individuos en la sociedad. Estas reformas se enfocaron a mejorar las condiciones sociales y a reducir la pobreza; a reestructurar el gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales; a reformar el servicio civil y los sistemas de justicia; a transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario; a combatir la corrupción; y a mejorar la recaudación de impuestos, entre otras. En suma, a mejorar la calidad del sector público (Burki y Perry, 1998).

En consecuencia, las administraciones públicas necesitaban cambiar con urgencia para que los procesos de reforma económica y social de Latinoamérica tuvieran éxito. Para ello se recomendó a todos los países adoptar el modelo Nueva Gerencia Pública en reemplazo del anterior jerárquico (Burki y Perry, 1998).

En resumen, durante la década de los años noventa América Latina se vio envuelta en intentos de reformas del Estado con miras a la democratización, la desburocratización, la reducción del ámbito de intervención del Estado, la privatización y la mercadización (United Nations, 2001). El papel central del gobierno se orientó a mantener la estabilidad macroeconómica, a la desregulación y a la liberalización del comercio, además de reducir el tamaño de la administración pública. Estos cambios y reformas obedecían a un claro intento de ajustarse y responder a las condiciones de una economía globalizada. Adelgazar la gerencia era el mejor remedio y el mercado el mejor camino. Sin embargo, tales enfoques no tendrían todo el éxito esperado porque no siempre tomaron en cuenta la historia, las instituciones locales y las variables culturales de cada país.

Como reconoce recientemente el propio Banco Mundial, las reformas han descansado en modelos estrechos, tecnocráticos y en mejores prácticas que no han resultado aplicables en las circunstancias locales (World Bank. 2000). Las propias Naciones Unidas (United Nations, 2001), advirtieron que este tipo de enfoques hicieron poca mella en la persistente desigualdad de riqueza y poder.

Nuevo milenio: fortalecimiento de las instituciones *de gobernanza y eficacia de la administración pública*

Por lo anterior, a últimas fechas, las Naciones Unidas (PNUD, 1999) han exhortado a los gobiernos para que apliquen reformas más audaces con

Gobierno de Carlos de Salinas de Gortari (*1988-1994)*

En el sexenio siguiente, bajo el nombre de Modernización del Estado (Poder Ejecutivo Federal, 1989) se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Se estableció como prioridad el estricto desempeño de la administración pública, así como una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Se adoptaron medidas de buena gobernanza, como las de claridad y transparencia en las funciones públicas; mayor información a la ciudadanía; mecanismos participativos para la sociedad civil; fortalecimiento del pacto federal; y la desregulación para alentar la actividad privada". La modernización en el ámbito de las empresas públicas condujo *a una reducción* de éstas *de 412 a 219,* y se procuró sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se buscó igualmente contar con empresarios públicos altamente calificados y se pretendió la profesionalización de los servidores públicos, en todos los niveles (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990).

Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (**1994-2000)**

En 1994 inicia el último periodo presidencial (1994-2000) con al supremacia del Partico Revolucionario Institucional. En dicho sexenio se anunció la reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de (a ciudadanía; se buscaba *fomentar la dignidad y* profesionalización de la función pública"; así como "combatir la corrupción y (a impunidad". Con tal propósito se formuló el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) con acciones de: *Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión* Pública; *y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor* Público.

Situación Actual: Innovación y calidad gubernamental

Como se ha señalado "Cuando se presenta un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la Administración Pública, lo que se pone a la orden del día es un esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere de la participación decidida de la sociedad" (Carrillo, 2002).

En ese orden de ideas, en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el Presidente Vicente Fox manifestó la decisión de su gobierno de "reformar la Administración Pública para *imprimirle* eficacia, *acabar con el burocratismo,* terminar con la corrupción *y el dispendio, y establecer una nueva* relación con *la sociedad.* Esta relación se cimentará en el *respeto, la* transparencia *y la rendición de cuentas*- También [se expresó la decisión de] *impulsar la innovación en* todos los campos *de* la vida *social".*

Lo antes expuesto coincidía con las recomendaciones de políticas del Banco Mundial al nuevo Gobierno, similar al Informe que en 1994 se presentó al Presidente Ernesto Zedillo (Giugale, 2001). Se proponía a nuestro país, a inicios del año 2000, "complementar su *reforma estructural* con acciones *que elevaran los estándares de rendición de* cuentas *y participación ciudadano.* Se imponía un Gobierno con eficiencia, *procesos* transparentes *y justos* (para atraer capital adicional), *que respondiera con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia".*

El actual gobierno ha procurado implementar una "Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental" en el marco del "Sistema Nacional de Planeación Participativa", el cual comprende los macro procesos de: 1.Planeación estratégica; 2. Seguimiento y control; y 3. Mejoramiento organizacional. Por su parte, el Sistema Nacional de Indicadores proporciona los elementos que permitan analizar las estructuras y los procesos de la

Administración Pública, *e "implantar un proceso de mejoramiento continuo" (Poder Ejecutivo Federal,* 2001).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala la necesidad de adoptar medidas de "buen gobierno". Algunas de ellas corresponden a las normas básicas de acción gubernamental (gobernanza): *1. Apego a la legalidad; 2. Gobernabilidad democrática; 3. Federalismo; 4. Transparencia; y5. Rendición de cuentos.* Otras medidas se refieren a la implantación de un modelo de innovación y calidad que permita transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros más emprendedores, mediante cambios en la mejora y optimización de lo bien hecho y que generan valor agregado a la sociedad, además de un cambio profundo de cultura. Se plantea así la necesidad de establecer un *gobierno estratégico,* competitivo, *flexible y orientado al servicio y a resultados, apegado a la ética.* (Poder Ejecutivo Federal, 2001; SECODAM, 2001; Presidencia de la República, 2001). Todas estas medidas conforman lo que podría calificarse como un enfoque de gobernanza, apoyada en la gerencia y la ética públicas, para la Reforma Administrativa (ver conceptos similares de Bourgault, 2002; y Poulin, 2002).

En el marco del 2` Foro *de* ***Innovación y Calidad en la Administración Pública*** **celebrado en la ciudad de México en noviembre de** ***2002,*** **la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno , considerando a éste último como uno de los ingredientes fundamentales de la consolidación de la gobernabilidad democrática (Presidencia de la República , 2002). Las seis estrategias de esta Agenda buscan estructurar las medidas de reforma administrativa que se implementa actualmente , y que se refieren a conseguir un gobierno que: cueste menos , de calidad, profesional , digital, con mejora regulatoria, y honesto y transparente.**

Para conducir e instrumentar esas reformas, se ha planteado la intervención de: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) establecida por Decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003. Ésta última recibió recientemente atribuciones adicionales en materia de *gobernanza* tales como el *servicio profesional de carrera, la transparencia* en la gestión *pública y el* acceso a *la información*, la rendición *de cuentas y el* combate a *la corrupción*. También participan en este proceso la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria, el Instituto Federal de Acceso a la Información, y el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.

Un recuento de las acciones y logros reportados a la mitad del camino de la gestión del Presidente Vicente Fox Quesada, en la búsqueda de un "Buen Gobierno" incluiría, entre otras, las siguientes:

1. Gobierno que Cueste Menos: la eliminación de 145,000 plazas; la reducción del 45% al 29% del gasto administrativo;
2. Gobierno de Calidad: el modelo INTRAGOB (sistema de gestión por calidad); 850 áreas de trabajo certificadas con 150 9000;
3. Gobierno Profesional: la aprobación de la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera; y el e-Campus México;
4. Gobierno Digital: la puesta en marcha del Portal Ciudadanowww.gob.mx; el Sistema Nacional e-México, el Sistema Compranet con el 40% de las licitaciones federales; y el Chambanet;
5. Mejora Regulatoria: las distintas Normatecas; los Comités de Mejora Regulatoria en 32 instituciones; el Registro Federal de Trámites y Servicios; y el SARE;
6. Gobierno Honesto y Transparente: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto

Federal de Acceso ala Información Pública; el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en 155 instituciones; el establecimiento de la afirmativa ficta; tos Cursos sobre Ética, Responsabilidad Social y Transparencia; y los 32 Acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad (Gobierno de la República, 2004).

Reflexión Final: de la imitación a la innovación

Como se ha expuesto, la mayoría de las reformas de la administración pública que se han intentado en las últimas fechas han sido inducidas *desde el exterior,* como *parte de las políticas de liberalización económica y de devolución de actividades del Estado en favor del sector privado.* Tales esquemas o modelos sobreponen principios y mecanismos que no necesariamente reflejan las realidades socioculturales de nuestro país (Nzouankeu, 2001). Por lo mismo, cabe señalar que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en los respectivos gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile casi sin fin; con el resultado de que muchas de eltas, a poco de haberse anunciado, dejan el paso a nuevos esquemas y proyectos de reforma que se consideran más adecuados y modernos por !os nuevos encargados del gobierno (Nye, 1997).

Los rasgos comunes de este patrón dominante de reformas administrativas han sido tomados del modelo de mercado, y están inspirados en las llamadas mejores prácticas de[sector privado, pretendiendo aplicarlas a tas organizaciones gubernamentales, cuyo fin no es únicamente la obtención de utilidades, por lo cual han resultado de limitado beneficio para el sector público (Savoie, 2000; Frederickson, 1999). Cualquier tipo de reduccionismo, incluido el gerencialista, no toma en consideración, (Osborne y Plastrik (1998),

que buena parte de la teoría y las herramientas de la gerencia de negocios resultan de poca ayuda y, por lo mismo, insuficientes en la transformación del gobierno, por cuanto el cambio en las organizaciones públicas demanda siempre un mayor esfuerzo político, pues se producen en un medio político más amplio que el de los negocios privados, los cuales sólo están insertos en una economía de mercado y no en el de la gobernanza social en su conjunto. Asimismo, la literatura gerencia[se enfoca principalmente al cambio de la organización, y no al de los grandes sistemas que son la materia prima del sector público (sistemas federal-estatal-municipal, educativos, de salud, regulatorios, de personal, y presupuestarios, entre otros).

En ese orden de ideas, conviene reiterar que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidos para resolver problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden ser extrapolados mecánicamente al sector público, sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión gubernamental. La reforma resultante consiste más en una imitación *de métodos de la administración de* empresas para mejorar las capacidades "microinstitucionales", que para *"gerenciar buenas* políticas públicas". Por ello, el mayor reto a la innovación gubernamental radica en el *desarrollo de capacidades "macroorganizativas",* que respondan a las necesidades propias del Estado, y a cambios *en el plano interinstitucional,* que es el que caracteriza a las relaciones interorganizativas que se establecen entre gobiernos, organizaciones no lucrativas y las propias empresas privadas (Metcalfe, 1999). En consecuencia, la eficacia interna o microadministrativa de cada dependencia y entidad pública no parece ser suficiente para garantizar el éxito del sector público en su *conjunto* (reformas macroadministrativas) (Cohen y Eimicke, 1998).

Por lo anterior, conviene no confundir innovación con aplicación de modas gerenciales de éxito coyuntural. Este tipo de errores pueden conducir a serias equivocaciones en la reforma de la administración pública, al tratar de emular

las mejores practicas internacionales, suponiendo que fuese factible aplicar una aparente fórmula única para salvar la brecha entre paises ricos y pobres, respecto al desempeño de sus respectivos gobiernos y la prestación de sus servicios públicos (Blunt). Por tanto, aún cuando dichos modelos gerenciales puedan emplearse como punto de comparación (benchmark), existe siempre el peligro de que lleguen a convertirse en un fin en sí mismos, sin buscar su adaptación *a la cultura* y los *valores locales.* No puede esperarse que las prácticas gerenciales de los países altamente industrializados sean siempre las mejores para cualquier país. Por el contrario, las naciones de menor desarrollo económico deben *aprender de sus propias* innovaciones y de los historias de éxito surgidas *dentro de su propio contexto* (Gómez y Dávila, 1995).

Resulta válido retomar la advertencia formulada por las Naciones Unidas, hace más de tres décadas, en el sentido de que *La aplicación mecánica de los modelos occidentales no puede ayudar a los paises en desarrollo a recuperar el terreno perdido...* Hay que buscar procedimientos para evitar *las consecuencias de* esas *estériles* imitaciones *que no permiten el necesario aprendizaje social* (Naciones Unidas, 1970).

Cabe concluir que, frente a las presiones impuestas por el extranjero, *debemos tener la fortaleza para reexaminar y remodelar la realidad a nuestros propios* deseos. Ello, mediante un nuevo paradigma que guíe los pensamientos y las acciones hacia la concreción de los propios mitos e ideologías; esto es, a lo *que queremos ser y la* visión *política de lo que debemos hacer para llegar a* su materialización, *conforme al propio ethos cultural* que *define nuestra identidad* (Vlahos, 1990).

Bibliografía

Alatriste Jr., Sealtiel. *La Estructura del Control* Externo *de los* Organismos *Descentralizados.* En: El Economista Mexicano. Vol H. No.5. México. Colegio de Economistas de México, A.C. 1963.

Asian Development Bank. *To Serve* and Lo *Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World.* http://www.adb.orgl Documents/Manuals1

Banco Mundial. *Informe* sobre *el* Desarrollo *Mundial* 1983. Washington, D.C. Banco Mundial, 1983.

----- *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991.* ***La tarea acuciante*** *del desarrollo.* Washington, D.C: 1991.

----- ***Desarrollo Sustentable*** **en** ***un*** *Mundo* Dinámico. Washington, D.C. Banco Mundial. 2003.

Barzelay, Michael. *The New Public Management.* Berkeley. University of California Press. 2001.

Blunt, Peter. *Public Administration Reform and* Management *Innovation for Developing Countries.* peterblunt@tsn.cc

Bourgault, Jacques. Le management public *en appui a la gouvernance.* En: Didactheque Internationale en Management Public. Enseigner le Management *Public Experiences Internationales.* Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.

Burki, Shahid Javed *y* Perry, Guillermo E. *Beyond the* Washington *Consensus.* Institutions *Matter.* Washington, D.C. The World Bank. World Bank Latin American and Caribbean Studies.1998.

Carrillo Castro, Alejandro Caso Lombardo Andrés. *La reforma administrativa en México.* Ponencia presentada en el Seminario Interamericano de Reforma Administrativa. Río de Janeiro, Brasil, Diciembre 1973. INAP, 1973

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971).* México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.

------ *El Futuro del INAR* México, s.e. 2002.

CEPAL. Unidad **de Administración Pública. *Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla*.** ST/ECLA **/Conf.38/L.12. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Consejo Económico** y Social. 1970.

Cohen, Steven y Eimicke, William. *Tools for Innovators.* San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1998,

Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana* 1967. México. Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. Publicado por ta Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República.

Cortes de Cádiz. *Constitución Política de la Monarquía Esparñola.* Imprenta Real. 1812.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. *La Especificidad de la* Gestión *Pública: el Concepto de Management Público.* En Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes?.* Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

Frederickson, H. George. Introduction. *Public Management Reform and Innovation. Research, Theory, and* Application.Tuscaloosa, Alabama. The University of Alabama Press. 1999.

Gabinete del Presidente Benito Juárez. *Manifiesto y Programa de* Gobierno *del Gabinete.* Circular por ta Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores. México. 17 de junio de 1861. En: Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Epoca de Juárez.Tomo* II. México. Dirección General de Estudios Administrativos. 1974.

Giugale, Marcelo M. A, el. al. *Mexico A Comprehensive* ***Development*** Agenda *for The New Era.* Washington, D. C. The World **Bank. 2001.**

Gobierno de la República. *¿Cómo vamos a la mitad del* **camino?.** http:// **comovamos**. **presidencia**. **Sob.mx**

Gómez, Henry *y* Dávila, Carlos. ***Management*** Innovation *in the Developing World.* Geneve.

INTERMAN (International Management Development Network). 1995.

Jaeger, Werner. Paideia. México. Fondo de Cultura Económica. 2000.

Kettl, Donald F. The Global ***Public Management Revolution.*** Washington, **D.C. Brookings Institution Press. 2000.**

------ *The* Transformation *of* Governance. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2002.

Liceaga, José María. ***Exposición de motivos del 'Decreto Constitucional***. **Apatzingán, octubre 23 de 1814. En: José** ***María*** **Morelos.** ***Textos por la Independencia***. **México. Centro de Educación Política, A.C. Cuadernos de Causa.** No. 1. 1977.

López Portillo, José. *Reforma administrativa.* México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979. (Cuadernos de Filosofía Política, No. 19).

Mascarenhas, R.C. *Building* an Enterprise *Culture* in the *Public Sector: Reform of the* Public Sector in Australia, *Britain, and New Zealand. En American* Society *for Public Administration. Public* Administration *Review.* Washington, D.C. July/August. 1993, Vol. 53, No. 4.

Metcalfe, Les. *La* Gestión *Pública: de la Imitación a la Innovación.* En: Losada i Marrodán, Carlos. ¿De Burócratas a Gerentes?.Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

Morelos, José María. *Sentimientos de la Nación.* Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813. En: José *María Morelos. Textos por la Independencia.* México. Centro de Educación Política. A.C. Cuadernos de causa. No.1. 1977.

Naciones Unidas. *La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo.* Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1970.

------ /PNUD. *Informe* ***sobre el Desarrollo Humano 1999.*** **Nueva** York. PNUD. 1999.

----- Estrategias *para dotar al Sector Público* ***de funcionarios muy competentes***, Nueva *York.*

Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública. Febrero de 2003.

------- *Declaración del Milenio.* Resolución aprobada por la Asamblea General. 8 de septiembre de 2000. A/RES/55/2.

Navia, Patricio y Velasco, Andrés. *The* Politics *of* Second-Generation *Reforms.* En: Kuczynski, Pedro-Pablo y Williamson, John. *After the Washington* Consensos. Restarting *Growth and Reform in Latin America.* Washington, D.C. Instituto for Internacional Economics. 2003.

Nzouanke, Jacques Marie. *New Role,* Status *and Organization of Training Institutos of Public Administration in Africa.* En: *African* Institutes *of Public Administration: New* Challenges, *New Role, New Perspectives.* New York. United Nations. African Training and Research Centre in Administration and Development. 2001.

Nye, Joseph S. Introduction. *Why People Don't Trust Government.* Cambridgem MA. Harvard University Press. 1997. En Savoie, Donald J. Introducing the Topic. En Peters, Guy B. Y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-first Century.* Revitalizing che Public *Service.* Montreal. Canadian Centre for Management Development. 2000.

OECD. *Governance in Transition. Public Management Reform in* OECD *Countries.* 1995.

----- *In Search of Results. Performance Management Practices.* Paris. OECD. PUMA. 1997.

Ortega y Gasset, José. *El Tema de Nuestro Tiempo.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS..." 1985.

Osborne, David y Plastrik, Peter. **Banishing *Bureaucracy*.** *The* Five Strategies ***for Reinventing*** Government. New York. Palme Books. 1998.

Peters, B, Cuy y Savoie, Donald J. *Introduction. Taking* Stock. Assesing *Public* Sector *Reforms.* Montreal. Canadian Centre for Management Development. McGill-Queen's University Press. 1998.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo* 1980-1982. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980.

------- *Plan Nacional de Desarrollo* 1982-1988. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

------- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* México. Secretaria de Programación y Presupuesto. 1989.

------ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 1995.

------ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México. Presidencia de la República.2001. *http:/ /pnd.presidencia.gob.mx/pnd/*

------ *Programa de Modernización de* la Administración *Pública* 1995-2000. México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996.

Polidano, Charles. *The New Public* Management in *Developing Countries.* Manchester. Public Poticy and Management Working Paper No. 13. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. 1999.

Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert. *Public* Management *Reform. A Comparative Analysis.* Oxford, New York. Oxford University Press. 2000.

Poulin, Yves. *Une expérience de formation-action au* diagnostic institutionnel. En: Didacteque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public Experiences Internacionales.* Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.

Presidencia de la República. *Modelo* Estratégico *para la Innovación y* la *Calidad Gubernamental.* México Oficina de ta Presidencia para la Innovación Gubernamental. 2002.

------ Actas. *Comisión de Administración Pública.* 1965-1970. Acta *Numero* 1. México. Dirección General de Estudios Administrativos. s/f.

Quintana Roo, Andrés et.aL aManifiesto *del Congreso. Exposición de Motivos a la Declaración de Independencia».* Palacio Nacional de Chilpancingo. 6 de noviembre de 1813. En: *José* Maria *Morelos y Pavón. Textos por la Independencia.* México. Cuadernos de Causa. No. 1. 1977.

Regencia del Imperio. *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarias de* Estado *y del Despacho.* México. 1821.

Rosenbaum, Allan. *Preparing Public Administrators te Function in a Rapidily* Changing *World.* En: *African Institutos of Public Administratation: New* Challenges, *New Role, New Perspectivas.* New York. United Nations. African Training Research Center in Administration for Development. 2001.

Savoie, Donald J. *Introducing the Topic.* En: Peters, Cuy y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-frst Century.* Montreal. Canadian Centre for Management Development. 2000.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Directorio *del Gobierno Federal 1949.* México, 1949.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Simplificación Administrativa.* México. 1984.

------ Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. México. 1990.

SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo* 2001-2006. Mexico. 2001.

Secretaria de la Presidencia /Secretaria de Hacienda y Crédito Público/ Comisión Intersecretarial. *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.* Sin fecha de edición.

Secretaría de la Presidencia. /Comisión de Administración Pública. Actas *de la Comisión de Administración Pública 1965-1970.* México. Dirección General de Estudios Administrativos. Palacio Nacional. s/f.

------- *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1967.* México. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental. Núm. 1. S/f.

Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. La Administración *Pública en* la Época *de Juárez. Tomo II.* México, Secretaría de la Presidencia. 1974.

Siedentopf, Heinrich. *Introduction: Government Performance and Administrative Reform.* En: Caiden, Gerald E. y Siedentopf, Heinrich. *Strategies for Administrative Reform.* Lexington Massachusetts. Lexington Books.1982.

Soros, George. *The Bubble of American Supremacy.* New York. Public Affairs. 2004.

Supremo Congreso Mexicano. ***Manifiesto de Puruarán*. Puruarán. 28 de junio de 1815. En: José *María Morelos. Textos por la Independencia*. Centro de Documentación** Politica, A.C. 1977.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes ***Fundamentales*** de México 1808-1975. México. Editorial Porrúa, S.

United Nations. *Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 2.* UNDR Management Development and Governance Division. 1997.

------ *World Public Sector Report. Globalization and the* State. New York. Department of Economic and Social Affairs. 2001.

------ *The Critica¡ Role of Public Administration and Good Governance in Implementing tire United Nations Millennium*

Capítulo Cinco

Organismos Constitucionales Autónomos:

Una Reflexión

José R. Castelazo

Nadie puede dialogar con el otro
si no es capaz *de hacerlo primero con la Historia*

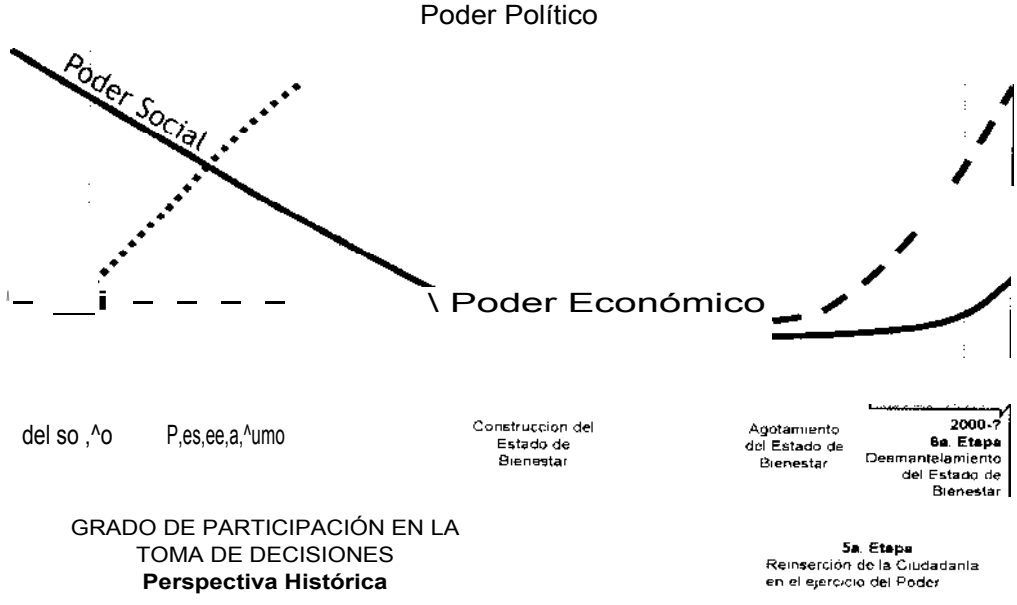
Este capitulo explicará una figura de reciente creación en el derecho público mexicano: los organismos constitucionales autónomos. Para hacerlo me referiré a las etapas en el proceso de transformación de la administración pública, y así reflexionar sobre la naturaleza y objeto de estos entes que sintetizan una participación propositiva, consciente y responsable de la ciudadanía en el ejercicio del poder público.

Breve consideración histórica

Partimos del siglo XX, con el fin de distinguir los momentos que se suceden en el devenir de la modernización del

Secretario Ejecutivo del instituto Nacional de Ami nistración Publica.

Estado Mexicano y hasta nuestros días. En el cuadro que se presenta a continuación, se aprecia el peso específico que han tenido las tres fuerzas que históricamente han manifestado encuentros y desencuentros en el acontecer político-administrativo del pasado reciente, el poder social, el político y el económico:



En cada etapa concurren distintos grupos de dirección política, económica y social que se entreveran y conjugan para tomar decisiones sobre la base de su circunstancia histórica y capacidad de realización, sustentándose en distintas técnicas instrumentales, a fin de posibilitar el buen éxito de las políticas públicas.

Una etapa puede manifestarse ideológica, económica, política, social y tecnológicamente en la propuesta y defensa de un modelo de desarrollo a

través de un régimen jurídico-político, **en el cual pueden intervenir distintas personas** a lo largo de **los años.**

Así, cualquier modelo de gobierno nace, crece, se consolida, decae y muere a lo largo de varias décadas; en este proceso participan distintas "generaciones". Así conceptualizado el proceso conjunción de fechas y circunstancias con grupos gerenacionales describo a continuación las etapas a las que me he referido:

***Primera* etapa** (1917-1929): Corresponde a la construcción del *Estado Revolucionario Mexicano',* a cargo de los luchadores sociales, jefes militares e intelectuales que participaron directamente en la lucha armada. Básicamente se crea el marco jurídico constitucional y se inicia ta creación de instituciones para sustentar el programa de la Revolución. El poder social está en su máxima expresión.

Segunda etapa (**1930**-1950): Comprende el fortalecimiento del *Presidencialismo:* mediante la simbiosis partido gobierno, la formación del corporativismo y la creación de instituciones ad-hoc, en cuya ingeniería participó la segunda generación de militares, representantes obreros y campesinos con una clase media en gestación. El poder político asciende sobre el poder social y el económico.

Tercera etapa (**1950-1980**): Esta se refiere a la construcción del *Estado de **Bienestar'*** privilegiando el control de parte del Estado y con la creación de instituciones, aunque el gobierno adquiere empresas privadas inviables con el argumento de proteger las fuentes de empleo. Inicia y culmina un proceso de *Reforma Administrativa integral* para darte efectividad al gobierno,

leperiodáconsultare)Tomo I *La 901,vco* **ce la Colección** 50(oo, *de Rewlunún nMésim.* **fondo de Cultura Econó,nica.** Carp 1 g_e El ' *Imf* ñ C. %%I Etl *d* I unen **Del lomo rpp_ 167-175.rs tl d 9etevarer** cdop<17 de,,, Ce c< $ **eV MUna verrón mas actualizad** a **en Borja, Rodrigo,** ***Encidoped*, *a 6e lapnlilir4*** pp 39/- 39R.

bajo la responsabilidad de políticos profesionales y civiles que lograron institucionalizar al ejército e intelectuales funcionales a este sistema. El poder económico inicia su ascenso y el social apenas repunta.

***Cuarta* etapa** *(1980-2000):* Se refiere al agotamiento del modelo del Estado de Bienestar, que tiende a privilegiar el control de parte del capital, al reeditarse el liberalismo económico, adoptando y adaptándose a la globalidad. La *modernización administrativa"* se usa como estrategia para encauzar el cambio estructural, con la participación de funcionarios técnicos postgraduados en el exterior, apoyados y presionados por el poder económico. Las entidades públicas se liquidan, se fusionan o se privatizan. Reacomodo de los poderes social, político y económico.

Quinta *etapa* (1985-?): *Reinserción de la ciudadanías* en el ejercicio del poder como factor equilibrador entre los poderes económicos y políticos, colocando el acento en los derechos humanos, derechos políticos y el desarrollo sustentable, bajo la responsabilidad de líderes sociales, profesionales convencidos de la necesidad de instrumentar una concurrencia entre el poder político, el económico y el social, para armonizar y atender las prioridades nacionales. En este periodo se crean los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's), surgen y proliferan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), la estrategia de las políticas públicas incorpora a la sociedad organizada. Gradualmente el poder social va recuperando su importancia.

Sexta etapa (2000-?): desmantelamiento del Estado Benefactor: el gobierno se debilita en la toma de decisiones. La *innovación gubernamental'* se utiliza como estrategia en favor del capital (adelgazar y desregular), bajo el control

' Ver si Programa de Modernización Ad minhtrativa en los Planes Nacionales de Desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos **Salinas de Gortari** yErnesto Zedlllo Ponce de Leen.

Uvalle, Ricardo Let. Al .Sociedad *Cludadoobp[idn y* Estada INAP PA- 2D01.

Para ahondar en el rema se recomienda visitar la pagina de la oficina de Innovación Gubernamental do la Presidencia de la Beori en donde re podrá consultar el Programa de Innovación Gubernamental y la Agenda **del Buen** Gobierno 2001 2006. *www.inn va gob.mx.*

legitimado de la clase empresarial internacionalizada, con apoyos de la jerarquía eclesiástica católica y de representantes de las clases medias ávidas de poder político. El poder económico asciende al grado de colocarse por encima de los poderes político y social.

En este contexto, los actores de la *primera etapa* se dedican a la construcción de un Estado Revolucionario. La Constitución de 1917 -aún vigente- representa un desideratum, el deber ser y el camino para ser: es la primera Constitución programática de México, es decir, desdoblada en un conjunto de objetivos para, con el tiempo, garantizar la justicia social. Por ejemplo, su artículo 27° establece ta propiedad privada, la del Estado y la social. Esta última se remite a una política pública de "Reforma Agraria" que a lo largo de varias décadas va cristalizando el cumplimiento de la norma, con la creación de los ejidos y el reconocimiento de las comunidades (independientemente del éxito o fracaso productivo de los mismos). Asimismo, la propiedad estatal se desagrega, en distintos momentos, en lo estratégico y lo prioritario (al margen de su efectividad). De esta manera, se crean las condiciones para que el Estado participe directamente en el desarrollo de México desde diferentes ámbitos.

La tarea de esta primera etapa culmina en una década, cuando en 1929 se reafirma con la creación del Partido Nacional Revolucionario; la lucha por el poder se encauza en términos civilizados y se asientan tas condiciones básicas de estabilidad política con el fin de asegurar el camino a la realización del 'Programa de la Revolución Mexicana". La creación del Banco de México, básicamente para controlar la emisión de moneda en metálico yen billete en 1925, es signo de la búsqueda de la estabilidad económica 7 Tal fue la misión en este inicio: establecer la norma, fijar el rumbo y lograr ta estabilidad en el país.

El mundo enfrentó la Primera Guerra Mundial, incapaz de resolver los

, o,q — o d, soon.

conflictos y contradicciones planteados por el cambio de modelo de desarrollo económico, a grado tal, que en 1929 estalla la gran depresión del capitalismo con la quiebra de la Bolsa de Nueva York, cuyos efectos devastadores, sin embargo, fueron mínimos para México, en ese entonces, un país rural.

La segunda etapa corre de 1930 a 1950. Su trabajo se finca en la creación de instituciones públicas, en los campos social, político y económico, lo cual establece las bases para dar cuerpo y contenido a un "Estado de Bienestar". Durante este periodo, la estrategia política estuvo avocada a concentrar el poder en la persona del Presidente de la República y a construir un andamiaje jurídico político, a efecto de convertir a la institución presidencial en una instancia superior en la práctica, al legislativo, el Judicial y los gobiernos de los estados.

En los años 30 se crearon: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Aeronaves de México, el Departamento Agrario, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México (autónoma desde 1929), el Instituto Politécnico Nacional. Se expide la primera Ley Federal del Trabajo y la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se da rango de Secretaria a la Asistencia Pública.'

En los años 40, se crean el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Cardiología y el Hospital Infantil de México. Se decreta la centralización del proceso electoral. Se establecen el Estado Mayor Presidencial, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaria de Salubridad y Asistencia.'

Para profundiza r en la reme de crear ion de **cada dependencia y a puesta en** marcha de **cada politica**, se recomienda conat Rm los **ula nos Oficiales** correspondientes ***y*** **la Revista No** . 23 de Política *Nueva* del IPONAP noviembre diciembre 1982 diem.

La *tercera* etapa, de crecimiento y consolidación del Estado de Bienestar, se extiende durante tres décadas (1950-1980).'0

En los años 50, se inaugura el modelo de "economía mixta"; se establecen el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Nacional de la Vivienda. Se otorga el voto a la mujer. Se emite la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Nacen la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en la UNAM y como asociación civil, el Instituto Nacional de Administración Pública."

En los años 60, se funda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE); se inaugura el Centro Médico Nacional del IMSS; comienzan a operar el Sistema de Libro de Texto Gratuito y el Canal 11 de Televisión. Se expide la segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; se crea el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y en la Secretaria de la Presidencia se conforma la Comisión Nacional de Inversiones. Se celebran los Juegos Olímpicos de 1968, semanas después del trágico 2 de octubre en Tlatelolco. Se reforma la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal e inicia sus funciones la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).11

En los años 70, se crean la Siderúrgica Las Truchas, el Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Banco Nacional Agropecuario (después BANRURAL), Productos Forestales Mexicanos. Se expide una nueva Ley Federal del Trabajo; se crea el Centro Vacacional de Oaxtepec; se lleva a cabo el Mundial de Futbol de 1970. Se crean el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de

Ideen
Consultarla Gaceta Universita la **1, abril** nwimnbre 1950 y la iMemoria de A¢rvidades del iNAP 1993-1997,Pag. Q
Vid Supra *Nom a*

los Trabajadores (FONACOT), el Instituto Nacional del Consumidor, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Colegio de Bachilleres, el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Instituto Nacional de Educación para Adultos, el Sistema Alimentario Mexicano, el Sistema de Apoyo a Grupos Marginados, el Banco Obrero; surge el Sistema de Enseñanza Abierta; se crean el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, amplia su protección a la familia, mediante el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) se transforma en Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)."

Se aprueba la ley Orgánica de la Administración Pública Federal; *arranca la Reforma Administrativo del Poder Ejecutivo Federal* (precedida por las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual analizó el funcionamiento del poder público durante varios años) y se estructura la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, a la par de un Sistema Nacional de Evaluación. En lo político, se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).11

Por esta época, se puede apreciar que además de las entidades públicas indispensables al desarrollo, el Gobierno Mexicano fue adquiriendo empresas inviables, que habían sido acreditadas por Nacional Financiera debido a circunstancias políticas y que dado que no cubrían su deuda, se convirtieron en "públicas" siendo que en esencia eran privadas. Una posterior catalogación errónea, las hizo parte del gobierno15

ídem.

Fueron muchas las empresas industriales, comerciales y de: os que pasaran a ser parte del inventario ael patrimonio nal, una perversidad **o pa a decirlo eufem** **'interpretación** laxa del **Estado de Bienestar; con el pretexto de la** salvacion del empleo ***y* el cierre de las fuentes pr'oductivas**. **Para ahondar en el tema se puede consultar**: Memoria *MI Foro de Consulta Popular para lo Ploneocldn deis Empresa Público* en lefela INAR M&iico. **1983, y Rogozlnsky**,lacquev La Privarizaoón *de las Empresas* Parúesmtales. FCEMéxico. 1993.

A inicios de los años 80, se promulga la ley de Entidades Paraestatales que incluye la sectorización de la Administración Pública para que las mismas se agrupasen en sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realizaran a través de las Secretarías de Estado; se genera el Plan Global de Desarrollo, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se organiza la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad; surgen la Universidad Pedagógica Nacional, el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (CONALEP); se distribuye la Cartilla Nacional de Vacunación y se decreta la nacionalización de la Banca Privada,'6 que vendría a significar un grave problema para el Estado, porque junto con los bancos adquiere todas las empresas deudoras de los mismos. Al final de la década, el Banco de México se convierte en organismo descentralizado."

Durante estos años se modifica la Constitución para introducir desde ese nivel el Sistema de Planeación Democrática .'a En el terreno comercial, México decide incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, **por sus siglas en inglés."**

Así, el éxito del crecimiento económico sostenido y de los resultados mensurables y tangibles, se debió a una intensísima tarea social, complementada con un control indiscutible e indiscutido del Estado, a la existencia de un partido dominante, ampliamente legitimado y a la centralización de la Administración Pública.

Efectivamente, la sociedad mexicana se transformó. La población se cuadruplicó. La infraestructura iba cobrando forma en todo el territorio nacional: caminos, carreteras, escuelas y universidades, aeropuertos,

Vid Supra Noto 8
Vid Supra *Nola 7..*
Comllmcion Política de los Estados Unidos Mexicanos, articulo 21
° Ver Diario Oficial de 1986.

presas, hospitales, entre otros; así como la faz urbana se va manifestando gradualmente en el mapa, mientras la rural se deprime.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar que venía impulsándose después de la Gran Guerra, se impuso como forma de gobierno en Europa y en el propio Estados Unidos (a través del "New Deal", vigente desde 1933).20

En cinco décadas, de 1930 a 1980, el entorno mundial se modificó sustancialmente. Recordemos que aconteció la Segunda Guerra Mundial; que se fortaleció la Unión Soviética como uno de los dos polos hegemónicos que se enfrentaba todo el tiempo al otro, los Estados Unidos de América, en el largo periodo conocido como la "Guerra Fría". Nace la Organización para las Naciones Unidas; se crea el Fondo Monetario Internacional; el colonialismo territorial se transformó en financiero y tecnológico; surgen decenas de países, sobre todo en África; en América Latina se producen y reproducen las dictaduras, pero también triunfa la Revolución Cubana; en Asia Pacífico, Estados Unidos guerrea contra Corea y Vietnam, donde siente el amargo sabor de la derrota; Japón, tras la tragedia de Hiroshima, resurge como potencia industrial; China da muestras de potencialidad, y al, igual que India y Paquistán, desarrollan poder nuclear; Israel y Palestina protagonizan un conflicto que ya rebasa los 50 años; Alemania se repone y se reposiciona; surge la Comunidad Económica Europea.

Pero en 1973, estalla la primera crisis de los precios del petróleo; los productores cobran caro a los consumidores el acceso al líquido (se crea la Organización de Exportadores de Petróleo, OPEP, de la que México no es miembro).21 Consecuentemente, la contraparte, los industrializados, eleva, los intereses de las grandes deudas: la factura tuvo un costo enorme.

11 peales un nombre acunado por a00 s. elt paajustificar la esaa1 dey, L, de la gran de presión de 1929- Esta estate9b económica realmente duro basta b : primeros ano s de Ronald Reagm, Borja oe. Gt p. 717

Las diferencias entre los paises emergentes (recientemente descolonizados), los subdesarrollados y tos desarrollados eran ya desde entonces enormes. Se creó el concepto de los "países del tercer mundo", que pronto se vieron ahogados por la deuda pública, escasos de recursos, sin mercados internos y ayunos de tecnología."

El primer mundo contaba con excedentes suficientes para desmantelar sus estados de bienestar e instrumentar un liberalismo reeditado (neoliberalismo).

En la cuarta *etapa* el Estado Benefactor, tan socorrido durante décadas, comenzó a verse como un ogro devorador de recursos (Paz, El Ogro Filantrópico)23, como el Behemoth (Hobbes)2; como el omnipresente Big Brother de 1984" (Orwell) , donde el poder invade hasta los espacios más íntimos; como la aleccionadora trama del "Mundo Feliz" (Huxley)26, en la cual todo está planificado y por tanto, predeterminado.

Se acusaba a las grandes burocracias de comerse las posibilidades del bienestar y las libertades que habían prometido. La deuda crecía y los países no pagaban, sino negociaban y renegociaban, cuando la deuda era (y es) impagable.

A medida que fluían los préstamos hacia los estados subdesarrollados o a los sobrevivientes del Colonialismo, se beneficiaban sólo unas élites al grado de que, ahora, el 10% de la población concentra el 50% del ingreso, mientras que el 50% restante es para el 90% de la población".

Cuando ,e veo la ONU eo 194 ,hohia 11 paises; e,,1980111 FI urtramenlosu ,ese por b nec esidad de establecer un nuevo orden mundial despnts de las dos grandes guerras. —— un ong
wazoravio. *Fi* Ogmrronobpico. seis aan ... M ... 2000.
Nobber, Ibomas Behemoth. TCCnds Madrid 1992 fl 6681.
OTwell,Gea,ge. 1984. Lecrorum. New York. 1978.
Huxley Aldous. *Un mundo leli,,* Plaza y ,anes. óspana 1999.
ver el Programa ae las Naciones unidas para el oesanolLo PNU01. *nunrm* o.9. junio de 2004

Esto es así porque se replica el modelo de desarrollo global. Actualmente, el grupo de los siete países más ricos, más Rusia, concentra casi el 50% del ingreso mundial, en tanto que los restantes 190, se reparten, obviamente en forma desigual, la diferencia.

¿Cuál era entonces la solución planteada por el neoliberalismo? Acabar con el Estado de Bienestar vía la *"Modernización"* (que sustituye a la Reforma Administrativa) destinada a debilitar a los gobiernos "autoritarios" en la administración pública e instaurar los estados "democráticos" en defensa del libre mercado, dejándole a ese mercado la reestructuración del tejido social, supuestamente por la inapelable ley de la oferta y la demanda.

El ciclo de precios bajos del petróleo vs. precios altos de intereses de la deuda, se mantuvo en una espiral a lo largo de 10 años. Aparece la "Reaganomics" y el 'Tatcherismo", el Consenso de Washington." Este cambio de paradigma es instrumentado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, con la disciplina y hasta el entusiasmo de algunos gobiernos a tono. Tarde o temprano, toda la economía mundial habría de sumarse al mismo.

La fórmula de *más mercado, menos* Estado, sería igual a mayor bienestar; esa fue y es la tesis.

A pesar de tan loables expectativas, las grandes contradicciones entre un modelo mundial de postguerra que está agotado y otro que está por nacer, se reflejan al interior de México con distintas manifestaciones; prevalece un "estira y afloja" entre un poder político sólidamente establecido a través del PRI-Gobierno, y una sociedad nueva, contestataria, que reclama sus espacios de poder.

• Borda Rodrigo, Op. cir **pp.849 850; 988** - 989;y IM.

Cinco acontecimientos denotan las crisis en este contexto: la muerte de estudiantes en 1968 y en 1970; el hecho insólito de que José López Portillo fuera candidato único a la Presidencia de la República en 1976 (lo que evidenció una oposición débil e ineficaz), la organización social de carácter urbano derivada de los temblores de 1985 en lá ciudad de México y las controvertidas elecciones de 1988.

El PRI y el Gobierno se dividen en dos corrientes: la que agrupa a tos que pretenden sumarse a una apertura del sistema político hacia una mayor democracia, conservando el nacionalismo, y la que pretende mantener el poder - y lo logra - para adaptarse al cambio global. Consecuentemente el PRI pierde fuerza ideológica y densidad política. La simbiosis histórica con el gobierno se rompió en vista de dos proyectos opuestos. La crisis fue tan fuerte que condujo a la pérdida del poder presidencial en el 2000.

La globalización comienza a expresarse vertiginosamente: se derrumba el símbolo del muro de Berlín. Se extingue la Unión Soviética al perder el dominio de sus Repúblicas y el de los países del este europeo. La guerra fría se congela, los bloques tradicionales desaparecen del mapa; cambian los actores (en lugar del comunismo, el nuevo enemigo es el terrorismo).

Se crea la Unión Europea; España se democratiza lo mismo que varios países de América latina que pasan de la dictadura a establecer regímenes producto de elecciones. En Centro América triunfa la Revolución Sandinista que con el tiempo instaura un régimen democrático.

El comercio se expande por el planeta a través del capital, y junto a ello, la revolución tecnológica que cobra presencia en todos los espacios.

Los países subdesarrollados se convierten en maquiladores, en tanto los emergentes ahondan su rezago político, gubernamental, social y económico.29

En este marco en que han sucedido los acontecimientos, cabe recapitular:

- México utiliza la estrategia mundial de las "reformas administrativas", de 1955 a 1982. Se trataba de darle eficacia al gobierno con miras a fortalecer el Estado Benefactor. Esta racionalidad efectivamente ordenó el quehacer público para otorgar controles gubernamentales que teóricamente permitieran concertar acciones en favor de la comunidad. Por otro lado, generó las condiciones para que un grupo de técnicos profesionales pudiera impulsar, desde el poder del gobierno, el cambio "estructural" que demandaba la globalidad. La crítica que este grupo articuló a nivel mundial con un gran contenido ideológico, consistía en que ni los políticos (con más vocación de poder que de servicio y con más intuición que preparación), ni los burócratas (salvaguardas de la inmovilidad), iban a poder con el paquete de insertarse en la globalidad sin perecer en el intento.

- Así las cosas, durante la *cuarta etapa,* este grupo instauró una estrategia de "modernización administrativa" (1982-2000) con objetivos muy puntuales: profesionalizar el servicio público, introducir la planeación estratégica, el gobierno electrónico, y por supuesto adelgazar estructuras, desplazar al personal público y demás acciones conducentes a limitar al gobierno en la trama de las decisiones, así como en su participación como administrador económico, restándole fuerza social al Estado, toda vez que el nuevo rey es el mercado.

• *Vd* su>,"Flota zG

- A estas alturas, tas reformas administrativas, al servicio del poder del Estado, se han convertido en "innovaciones" -pasando por la modernización- comprometidas con el poder del capital.

Pero la sociedad no ha sido ajena (quinto *etapa) a* todos estos cambios. Desde hace aproximadamente dos décadas ha venido organizándose para participar de tal suerte que las transformaciones desde yen torno al poder, sirvan a la ciudadanía.11

A riesgo de ser redundante, recurro a una metáfora: las *reformas* administrativas constituyeron una armadura para fortalecer al Estado a fin de cumplir su objetivo originario: garantizar el desarrollo y el progreso para todos.

La *modernización administrativo,* precede a la *sexta etapa* estableciendo los mecanismos tendientes a desmitificar la función del poder estatal, preparando el campo para darle viabilidad a la *innovación administrativa,* cuya misión es romper esa armadura para abrir la puerta a tos intereses económicos más poderosos, so pretexto de que sólo el mercado es capaz de lograr el tan anhelado "bien común"."

Tal "deconstrucción" no conduce a una "reconstrucción ", **sino a una** "destrucción" **del Estado de Bienestar.**

La alternancia en el poder presidencial en el año 2000 y desde antes en los municipios y en algunas entidades federativas, dan lugar a un gobierno "dividido", 3x lo que fortalece la idea de ta profesionalización del servicio público, la democratización de la gestión pública, la rendición de cuentas, la transparencia, entre otras políticas públicas.

W ONU empieza a reconocer a las organiza ¡ores Ni v iben ,nn,entalez seawramenm r In de Derechos Humanos y eenlogiscaa Las primeras para evitar el ,mrpi nienlc de In I ~mdad de las penonm que se bnbia dado er la ex Union Sovi ticay sus satén@c y la segunda para evita, qne la induanaleaoony el libre mert.,me coman al planea.

Borja opacpp a9-70.

Ver mi *ta,* ***-r,*** *t van,.* **eo —vallo escardo.** *rrr.* pla r **17** 144

Sin embargo, como no ha sido posible deconstruir al Estado de Bienestar a nivel universal, el resultado ha sido desastroso para la economía mundial y hacia el interior de cada país, incluyendo a los industrializados." De 1980 a 2004, ha habido un crecimiento de la población mundial de cerca del 50% y una depauperación colectiva que incluye al 40% de la población.14 El fenómeno se reproduce casi como calca en cada país. Los indicadores son muy semejantes, pero el escenario de la pobreza es mucho más desgarrador en los países débiles. Se cumple la sentencia de Gunnar Myrdal: "los países pobres son pobres, porque son pobres".35

Los gobernantes de esta generación están fracasando simplemente porque no pueden ejercer el poder, toda vez que han entregado al capital los medios para hacerlo. La *"innovación administrativa"* se produce por una demanda del poder económico. En esencia, el capital ha empujado el cambio para que sea el mercado quien ejerza el poder y no los gobiernos.

Esta generación de gobernantes está confundida; su planteamiento es absolutamente instrumental ("gerencial" le llaman); los valores que postulan pertenecen al derecho privado y chocan con los valores del derecho público, justamente a los que está avocada la función pública.

En síntesis, la *"innovación administrativo",* es una estrategia que apuntala los cambios económicos que se han sucedido a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio,36 la inclusión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)" y a la Organización Mundial de Comercio (OMC)1B. La situación, esto es, la ausencia del Estado Benefactor, sirve a los propósitos de las organizaciones no gubernamentales y a las Comisiones de

5Ii911q 1oecib id ales[arde ln Globolimrión. Ed tt auto, Madrid, 2000.
e,ca -mlandacordem.or9.mx.junio de 2004.
Myrdal. Gunoa r. *Asían Dramm on Inquirí* In Lo *aire Poverry o Notions,* Pengui n Books. UK. 1920.
El Tratado de ubre Comercio *para* Norteamérica se arma el 17 de diciembre de 1992. *www.nnrta* sec arena.ar,)unto de 2004.
"México se Integro ala OCDE en mayo de 1994. w *wocdeorg,* junio de 2004.
En 1995 la OMC surge del extinto DM1. Desde **ese año** México forma parte **de la misma**. *www wronrg/pa,Ush,* junio de 1M14.

Derechos Humanos; explica la presencia del Instituto Federal Electoral, de los institutos estatales y los tribunales electorales respectivos, evidenciando el cambio político.

En esta circunstancia, se está manifestando una nueva visión de reformas al poder tendiente a unir sociedad y gobierno, para poner en su sitio al capital y a la política, en el proceso de toma de las decisiones.

Organismos constitucionales autónomos

Con estos antecedentes se puede entender el advenimiento de los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de construir procesos en los cuales la toma de decisiones y su instrumentación sea una responsabilidad concertada entre el gobierno y la sociedad organizada: *el poder a la ciudadanía.*

Se trata de una sociedad organizada que a la par de pretender garantizar libertades individuales y sociales, logre establecer un control que permita gestionar conjuntamente la distribución de la riqueza y del poder.

Lo anterior demanda que los tres Poderes tradicionales sean fuertes e interdependientes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) e igualmente que lo sean los estados y municipios en una Federación. Aceptar la pluralidad en vez de la uniformidad como búsqueda de soluciones en las políticas públicas, para alcanzar tanto los objetivos sociales planteados por el Estado de Bienestar, como los estipulados por el mercado en los temas de crecimiento y productividad, de control inflacionario y de deuda. Por supuesto es una difícil ecuación, pero aún así es alcanzable.JB

Ciddex.Pn,hory.LO `erre I dITwm,Mtl4)Y9.KI,1,bery0 *tl rl -1 —e de E..K: i* ***pespe*** ***radmnal,***
Colección Ad mi niSLación Publlcd FCF MPxlm, 200,

Estructuralmente, los órganos constitucionales autónomos son¡ nstitucion es que pertenecen a la administración pública. Sin embargo, no están subordinados a ningún poder, aunque en su conformación y evaluación intervengan los tres Poderes.

La sociedad es indispensable e insustituible para conformar su dirección.

La naturaleza de los órganos constitucionales autónomos responde a tres ámbitos:

El *jurídico-democrático,* que significa la apertura del Estado de Derecho, la participación de la ciudadanía para acotar el ejercicio abusivo del poder y limitar la discrecionalidad de grupos económicos y políticos en la toma de decisiones, y desde luego, apoyar la política de transparencia.

2. El *jurídico-político,* que norma su función en la Constitución y en las leyes, al ser organismos públicos y por tanto responsables ante el Congreso y la sociedad.

3. *El jurídico-administrativo,* al sancionar que sus estructuras, procesos y recursos, estén establecidos por el Poder Legislativo y sean susceptibles de auditarse, aunque ejerzan sus funciones autónomamente, de acuerdo con sus propias políticas.

En suma, un organo constitucional autónomo se establece para restituir la confianza y dar certidumbre a la sociedad sobre el manejo del poder público en aquellas tareas fundamentales para su desarrollo.

En otras palabras, *los órganos constitucionales autónomos* se establecen para *compartir el poder.*

Con el fin de dar sustento a las anteriores afirmaciones, revisaremos brevemente los actuales organismos constitucionales autónomos (OCA) en México y reflexionaremos acerca de lo que falta por hacer.

¿Cuántos y cuáles son los OCA en el ámbito federal? Son tres: Banco de México (Banxico), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) e Instituto Federal Electoral (IFE).

1. BANCO DE MEXICO.4u

1.1 Objetivo: Garantizar la estabilidad económica y financiera de México.

1.2 Antecedentes:

1.2.1 1822, Gran Banco del Imperio Mexicano, emisor de papel moneda (Agustín de Iturbide);

1.2.2 1917, artículo 28° Constitucional: "Banco único de Emisión" (bajo el control del Gobierno Federal);

1.2.3 1925, creación del Banco de México (durante la presidencia de Plutarco Elias Calles, siendo Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda); Banxico se fondea con recursos aportados por ahorros en el gasto de la Secretaria de la Defensa. Sus facultades eran producir moneda metálica, emitir billetes; regular la circulación monetaria; regular los tipos de interés y fijar los tipos de cambio frente a divisas extranjeras.

1.2.4 La nueva Ley Orgánica de 1936, limita el financiamiento al gobierno (de 1976 a 1982, se produce una crisis en la balanza de pagos).

1.2.5 Se emite una nueva Ley del Banco de México en 1985, que:

Limita al Ejecutivo para contraer deuda pública;

Emite Títulos de Deuda propios, y

Libera de restricciones a la reserva monetaria.

onnc°u.gnn junio de zoo4.

1.2.6 En 1993, se reforma el artículo 28 Constitucional para otorgarle autonomía y con ello:

Independencia para determinar el volumen de crédito primario.

Independencia de la Junta de Gobierno, e

Independencia Administrativa de la Institución.

1.3 **Integración:**

1.3.1 La Junta de Gobierno se compone de personas propuestas al Senado o a la Comisión Permanente, por el Presidente de la República.

1.3.2 El Gobernador preside esa Junta y está sujeto al mismo procedimiento.

1.3.2.1 De la Junta de Gobierno dependen la Secretaria, un grupo de asesores, el Contralor y las Direcciones Generales.

1.3.2.2 En la Junta de Gobierno participan, con voz pero sin voto, el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

1.3.2.3 El Banco de México cuenta con Consejos Regionales, cuyas funciones son de consulta, obtención y difusión de información de carácter general en materia económica, y particularmente, financiera. Estos Consejos Regionales están integrados por las fuerzas económicas y sociales más importantes de los estados de cada región.

1.4 ¿Cómo se manifiesta su actuación?:

1.4.1 En limitar al Poder Ejecutivo en materia de política económica.

1.4.2 En generar confianza **en la Banca**, el comercio, la industria, el sector primario; en la economía nacional, lo que repercute en el ámbito internacional.

1.4.3 En estimular la inversión nacional y atraer la inversión extranjera.

2. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS."'

2.1 Objetivo: Proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

w.-Oh o g.mv, junio de 2004

2.2 Antecedentes diversos:

2.2.1 La noticia más lejana la encontramos en el articulo 3' de la Constitución de 1824, el cual, menciona de los Derechos del Hombre.

2.2.2 Los precursores de los Derechos Humanos en México durante el Siglo XIX fueron: Antonio de Montesinos, Mariano Otero, Octavio Muñoz Ledo y Ponciano Arriaga, quien en 1847 crea la Procuraduría de los Pobres en el estado de San Luis Potosí, México.

Pasaron 130 años antes de que el tema volviera a cobrar relevancia.

2.2.3 En 1979, se establece la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, México.

2.2.4 En 1982, se promueve una Procuraduría de Vecinos en el Ayuntamiento de Colima, Colima.

2.2.5 En 1985, en la Universidad Nacional Autónoma de México, se establece la Defensoría de los Derechos Universitarios.

2.2.6 En 1986, en el estado de Oaxaca, se establece el órgano de la Defensa del Indígena.

2.2.7 En 1987, en la región mixteca del estado de Guerrero, se establece la Procuraduría Social de ta Montaña.

2.2.8 En 1988, nace la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, México.

2.2.9 No es sino hasta 1989, cuando la Secretaria de Gobernación establece la Dirección General de Derechos Humanos.

2.2.10 En 1990, esa Dirección toma la forma de Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la SEGOB.

2.2.11 En 1992, tal Comisión se eleva a rango constitucional como organismo descentralizado.

2.2.12 En 1999, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma la forma de órgano Constitucional Autónomo.

2.3 Integración y Organización:

2.3.1 El Consejo Consultivo (un presidente y diez consejeros) son nombrados por el Senado ola Comisión Permanente.

2.3.2 De la Presidencia de la CNDH dependen cuatro visitadurías, una Secretaria Ejecutiva y una Técnica.

2.4 ¿Cómo **se manifiesta su acción?:**

2.4.1 La Primera Visitaduría:

Atiende casos de violación a los derechos humanos por parte de autoridades federales;

Coordina el Programa para los Altos y la Selva de Chiapas;

Atiende los derechos humanos de los migrantes.

2.4.2 La Segunda Visitaduría:

Atiende casos de violación a los derechos humanos por parte de autoridades federales como: Comisión Federal de Electricidad, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, Secretaría de la Reforma Agraria, Servicio de Administración Tributaria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Procuraduría Federal Preventiva, Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras.

Resguarda los derechos humanos de grupos vulnerables.

Atiende casos de presuntos desaparecidos.

2.4.3 La Tercera Visitaduría:

Resguarda los derechos humanos en los Centros de Reclusión.

2.4.4 La Cuarta Visitaduría:

Resguarda los derechos humanos de grupos indígenas.

Cada Entidad Federativa cuenta con una Comisión Estatal de Derechos Humanos, organizada a imagen y semejanza de la CNDH.

2.5 ¿Cómo se aprecia su función?:

2.5.1 Por (as recomendaciones emitidas al poder público.

2.5.2 Por el acato a tales recomendaciones.

2.5.3 Por la integración de sus observaciones al Estado de Derecho.

2 .5.4 Su actividad promueve la convivencia racional y pacífica entre gobierno y gobernados.

2.5.5 Garantiza el cumplimiento del espíritu constitucional que radica en la inclusión de todos los mexicanos para tener acceso a los derechos y libertades que postula.

3. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.4'

3.1 Objetivo: Intervenir en -y por supuesto organizar- los procesos electorales federales; sancionar y vigilar el funcionamiento del Sistema Nacional de Partidos Políticos.

3.2 Evolución:

3.2.1 Comisión Federal Electoral (1917-1988, controlada por el gobierno, con la participación de partidos políticos y legisladores).

3.2.2 Se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral, como resultado de una serie de reformas electorales, cuyo punto de referencia es 1964 (diputados de partido) y posteriormente la LOPPE (representación proporcional) y de ahí en adelante, sucesivos códigos electorales hasta llegar al actual. Este Instituto sigue controlado hasta 1995 por el Gobierno, a(ser presidido por el Secretario de Gobernación.

3.2.3 En 1996, se concreta una vieja aspiración de la ciudadanía mediante una reforma electoral y la creación del "nuevo" ¡FE con un Consejo Ciudadano, nombrado a propuesta y decisión de la Cámara de Diputados, a través de la consulta ala ciudadanía y a los grupos parlamentarios.

3.3 Integración y Organización:

3.3.1 Un Consejo General;

3.3.2 Treinta y dos Consejos Estatales;

3.3.3 Trescientos Consejos Distritales y las Mesas Directivas de Casilla que

demande una elección federal (estos dos últimos son temporales al estar vinculados a las elecciones federales de cada tres años);

3.3.4 Además hay una Secretaría Ejecutiva, de la cual depende toda la estructura orgánica.

3.4 ¿Cómo se **garantiza la,certidumbre en los resultados electorales?:** Mediante el Servicio Profesional Electoral (SPE) que se rige por los principios de: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, es decir: *¡CONFIANZA!*

3.5 ¿Cuál es el mejor camino para resolver conflictos, controversias o discrepancias electorales?:

3.5.1 Existe el Tribunal Electoral de la Federación, cuyas resoluciones son inapelables.43

3.5.2 Existe la Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República44, para casos de averiguaciones que impliquen posibles delitos electorales tipificados en el Código Penal.

En esencia, los tres poderes concurren al proceso electoral, para que junto con los ciudadanos legitimen la asunción del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como, de manera indirecta al Judicial.

En este marco, estos tres órganos constitucionales autónomos apuntan hacia su consolidación por la confianza política, por la confianza social y por la certidumbre económica que generan.

A estas alturas surge una cuestión: ¿Es posible *pensar en crear nuevos organismos* constitucionales autónomos?

woo w. ton, gob. ***mx,*** **junio 2004,**
www.pgrgnhmx/ono, de6m,/repade, junio de 2004

Sobre la base de estas experiencias y en presencia de algunos órganos descentralizados o desconcentrados que actualmente operan, quizá valga la pena elevar a nivel constitucional a cinco de ellos:

- Instituto Nacional *de* Estadistica, *Geografía e Informática,* para evitar la discrecionalidad en el manejo de las estadísticas y cuentas nacionales, lo cual nutre la certidumbre económica.
- *Consejo* Nacional *de Población,* para apoyar políticas de desarrollo demográfico, una distribución poblacional equilibrada y el trazo de políticas públicas que nos ayuden a ese propósito con la participación social.
- Instituto *Federal de* Acceso a *la Información Pública,* para garantizar la transparencia y el acceso de la población a la información pública gubernamental, sin la interferencia de instancias gubernamentales.
- Consejo *Nacional de* Ciencia *y Tecnología,* con el fin de promover estas materias en todo el territorio nacional con la participación de todos los sectores sociales organizados, toda vez que la ciencias y la tecnología son un bien colectivo.
- Auditoria *Superior de la Federación,* porque al estar sujeta a uno de los poderes se le resta autonomía e independencia al alcance de sus acciones y resoluciones.

Si la tendencia es lograr una mayor participación en la gestión pública por parte de la sociedad, entonces se vislumbra:

Darle autonomía *al Ministerio Público* para evitar la politización o la discrecionalidad en la procuración de la justicia.

Crear el Instituto *Nacional de Desarrollo* Sustentable, para darle viabilidad a nuestro país en el futuro, estableciendo políticas públicas, cuya definición, instrumentación y ejecución deben establecer conjuntamente por la sociedad y el gobierno, desde el ámbito municipal hasta el nacional.

Sin embargo, cabe preguntarse: *¿A qué riesgos están expuestos los organismos constitucionales autónomos?*

El mayor riesgo consiste en que este tipo de organizaciones sean infiltrados por elementos extraños que provoquen su destrucción interna. Si son invadidas mediante presiones mediáticas, económicas, religiosas, políticas y sociales, lo más probable es que desvíen sus objetivos para servir a oligarquías o grupúsculos económicos y políticos. El colmo sería que después de haber logrado este avance fenomenal en la participación social, se cayera en manos de minorías que poco tengan que ver con los propósitos arriba enunciados.

Un segundo riesgo consiste en la construcción de feudos político-administrativos por grupos que identificados vocacionalmente, se sientan infalibles.

Un tercer riesgo radica en la posible inexperiencia de las directivas que provengan de la sociedad, que conviertan a (a institución en un caos administrativo y político.

Un cuarto riesgo es que un grupo de ciudadanos se apodere de la institución, con el propósito de causar anarquía y perder la gobernabilidad en esa materia.

Conclusión

Sin duda los organismos constitucionales autónomos ya están presentes en el devenir político administrativo de México, llegaron para crecer y fortalecerse.

Los organismos constitucionales autónomos evidencian una nueva cultura política que exige por lo menos cinco cosas:

• Que el poder político y económico cobren conciencia de que ya no están solos en la conducción del país;

• Que la sociedad ejerza sus derechos con libertad, pero también con responsabilidad, toda vez que estos dos valores constituyen una "simbiosis" en la democracia contemporánea;

• Que la sociedad se prepare actitudinal, profesional y técnicamente para participar en el ejercicio del poder;

• Que la gestión pública, como su nombre lo indica, es un bien colectivo y no pertenece solamente al ámbito gubernamental.

Bibliografía

50 años de Revolución en México, *Tomo 1. La Política.* Fondo de Cultura Económica, México.

Agenda del Buen Gobierno. www.innova gob mx.

Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de* la política, FCE, México. 1997.

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano,* Siglo XXI Editores. México. 1993.

Castelazo, José. *Compartir el Poder.* En Uvalte, Ricardo jet. Al]. Sociedad, *Ciudadanización y Estado,* INAP, México, 2001. Pp. 117 - 144.

Constitución Política de los Estados *Unidos Mexicanos.*

Diario Oficial *de la Federación,* varias fechas.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Tomo 1, México.

Gaceta Universitaria. UNAM, México, abril-noviembre 1950.

Giddens, Anthony. *La Tercera Vía,* Edit. Taurus, Madrid, 1999.

Hobbes, Thomas. *Behemoth.* Tecnós, Madrid, 1992, (1668).

Huxley, Aldous. *Un mundo feliz,* Plaza y Janes, España. 1999.

INAP. *Memoria de Actividades* 1993-1997, México. 1997.

Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado: una perspectiva* internacional, Colección Administración Pública, FCE, México, 2002.

Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública en México, INAP, México. 1983.

Myrdal, Gunnar. Asian *Drama: an Inquiri* Into *the Poverty of Nations,* Penguin Books, UK, 1970.

Orwell, George. 1984. Lectorum, New York. 1978.

Paz, Octavio, El Ogro Filantrópico, Seix - Barra[, México. 2000.

Política Nueva. No. 23, IPONAP, Noviembre diciembre 1982.

Programa de Innovación Gubernamental, www. innova. eob.mx

Programa de las Naciones *Unidas para el Desarrollo (PNUD),* www.un.ore

Rogozinsky, Jacques. La Privatización *de las Empresas Paraestatales,* FCE, México. 1993.

Stiglitz, Joseph, *El* Malestar *de la* Globalización, Edit, Taurus. Madrid, 2000.

Uvalle, Ricardo [eL A[]. Sociedad, Ciudadanización y Estado. INAP. México. 2001.

Fuentes Primarias de Consulta

www.banxico.org.mx, junio de 2004.

www.cndh.org.mx, junio de 2004.

www.ife.org.mx, junio de 2004.

~.nafta sec-alena.org, junio de 2004.

www.ocde.org, junio de 2004.

www,opec.org, junio de 2004.

www.pgr.gob.mx/otros_detitos/fepade, junio de 2004.

www.rotandocordera.org.mx, junio de 2004.

www.trife.gob.mx, junio de 2004.

www.un.org, junio de 2004.

www.wto.org/spanish, junio de 2004.

Capítulo
Seis

Propuesta del Gobierno Fox para Reformarla Administración Pública

María det Carmen Pardo

Cuando el Presidente Vicente Fox llega a la presidencia anuncia dos medidas novedosas que se relacionan con la actuación de la administración pública. La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por tos mejores hombres o mujeres, y que éstos serían seleccionados por "cazadores de talentos"(head hunters). Esta práctica hasta ese momento inédita en la administración pública mexicana, indicaba al menos dos cosas: por un lado, el recién estrenado presidente no contaba con un equipo de colaboradores que pudieran asumir responsabilidades delicadas como serían encargarse de los despachos de las distintas secretarías. Y, por el otro, ta acción de la administración pública estaría marcada claramente por prácticas del sector privado, en muchos casos ajenas a las que corresponderían a un medio tan distinto, como lo es el gobierno. Respecto a la segunda, el gobierno hizo una propuesta que consistía en la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura

cmmmado^a dei centro de Estudios m^e^oa^;ooaies dek Coleglo de México.

por encima de las secretarías de Estado, lo que hacía evidente que se rebasaba el marco establecido en (a Ley Orgánica de la Administración Pública. Además de violentar la estructura normativa, no quedaba claro cuáles serían sus responsabilidades, si sólo serían de coordinación, y si esto fuera así, qué tramo de control le correspondería a cada una de ellas o si tendrían asignadas atribuciones propias. Tampoco quedaba claro como se coordinarían entre ellas. De las diferentes denominaciones que las identificaron, hay diferencias jerárquicas que tampoco se podían, de entrada, advertir. No se supo con que partida presupuestal se cubrirían los sueldos de los funcionarios designados en esas nuevas responsabilidades. Las interrogantes que se abrieron respecto a estas coordinaciones, en algunos casos se despejaron drásticamente, porque desaparecieron en algún momento durante los tres primeros años de gobierno. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Nacional de Educación para la Vida, el Comisionado de Asuntos de la Frontera Norte, y la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia. En otros, se despejarían a partir de las propuestas y resultados que se fueran obteniendo. En este caso estaría la Oficina de Innovación Gubernamental cuyo desempeño interesa destacar de manera fundamental en este trabajo.

Una vez superado el tiempo de ajuste que significó la llegada al poder de un gobierno de signo político distinto al que había gobernado por un lapso de tiempo largo de casi setenta años, se va integrando una propuesta para modernizar la administración pública que aparentemente tendría dos centros desde los cuales se pondría en operación. La Oficina de Innovación Gubernamental que dependería directamente del presidente y a cuya cabeza estaría uno de sus hombres más cercanos al propio presidente. Y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy de la Función Pública (SFP). La modernización administrativa fue una de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pero hay que decir que este propósito quedó siempre relegado a un segundo plano frente a la tarea esencial de contraloría. Quizá esto explique

que la nueva Secretaría de la Función Pública no se sintiera amenazada de cara ala aparición de la Oficina de Innovación Gubernamental; en la práctica, de acuerdo con la opinión de funcionarios del gobierno, estas dos agencias han logrado trabajar de manera coordinada'.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se desarrolla fundamentalmente en dos grandes programas que de hecho responden a presupuestos llamémosle teóricos muy distintos. La Oficina de Innovación Gubernamental es responsable de uno de ellos, la llamada Agenda de Buen Gobierno que claramente está definida por principios gerenciales y que se monta en las ideas de la Nueva Administración o Gerencia Pública (NAP-NGP) considerando a la administración pública un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de efectividad y eficiencia, sin detenerse a tomar en cuenta necesariamente impactos de orden social. "Para la operación de esta Agenda se establece una vinculación orgánica con distintas dependencias, las que se convierten en las agencias responsables de algunas de las "estrategias" que la Agenda incluye. De esta manera, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) es la responsable de la estrategia identificada como Gobierno que cueste menos, ola de Economía a través de la Comisión Nacional de Competencias, la COFEMER, de (a de Gobierno con mejora regulatoria. En la Comisión Federal de Electricidad recayó la de Gobierno de Calidad.` Esta suerte de división del trabajo ha favorecido la cooperación entre la Oficina para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública, dependencia encargada, además, de operar otra de las estrategias de la Agenda, pero cuya importancia permite afirmar que se constituye en el segundo gran tema de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox y que se refiere a la puesta en marcha de un servicio civil de carrera.

mnevhw con funcionarlo de la Secretaria **de la Función Publica** mayo 2004.
dem.

De esta manera al tercer año de gobierno el presidente emite un acuerdo mediante el cual propone al Congreso, quién la aprueba, la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Este proyecto introduce elementos gerenciales, pero también responde a los principios de la administración tradicional, al intentar contar con un mecanismo que favorezca el desempeño eficiente de los funcionarios, pero sobre todo la neutralidad política. La responsabilidad de hacer operativa la ley incluyendo la emisión de su reglamento (abril 2004) recayó como se señaló de manera fundamental en la Secretaria de la Función Pública, que de hecho asume ese nuevo nombre como resultado de la aparición de la ley.

El propósito de este trabajo es analizar la propuesta modernizadora para la administración pública del gobierno del presidente Vicente Fox y tratar de entender si los dos programas que dentro de ella destacan pueden ofrecer salidas para los graves problemas que aquejan a la administración pública mexicana, cuyo desempeño, además, no está siendo valorado de manera positiva por la sociedad.

Agenda de Buen Gobierno

La Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) lleva a cabo tareas que derivan de manera puntual del nombre que la identifica. Para coordinar las tareas en las que varias dependencias resultan responsables de alguna de las estrategias o subprogramas se celebran reuniones semanales en las que se ofrecen elementos que permiten dar seguimiento a los avances y problemas que se van presentando.' La OIG depende directamente del Presidente y fue la encargada de diseñar la propuesta de carácter integral identificada como Agenda de Buen Gobierno. Incluye seis ejes, tres llamados procesos: gobierno profesional,

gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. A través de los seis ejes se pretende modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno, superando expectativas y recuperando la confianza. La propuesta intenta que todas las dependencias de la administración pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se establezca una competencia que permita entrar en una dinámica **en la cual las** dependencias serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que se vaya logrando en ese cambio. Para ello cada dependencia somete a un "certamen" sus mejores prácticas innovadoras las que deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en una convocatoria diseñada para ese propósito. Las prácticas se miden en términos de su impacto en relación con las seis estrategias de buen gobierno; esto es, *primero,* gobierno que cueste menos, es decir, que se incluyan aspectos que se vean materializados en la reducción de gasto que no **agrega ningún** valor para ofrecer mejores beneficios a la sociedad. Se propone que las dependencias y entidades generen ahorros, haciendo más con menos, apegándose a estándares de gasto y que los ahorros se canalicen a proyectos y programas de impacto que la ciudadanía puede percibir en los servicios. Estos ahorros pueden hacerse internamente en cada dependencia o que el proyecto auspicie que otra dependencia pueda también generarlos; que se traduzca en la disminución de tarifas para el ciudadano; que el ahorro permita financiar obra pública, como la construcción de escuelas y hospitales. Se insiste en la necesidad de que la innovación pueda compararse con otras, incluyendo prácticas internacionales y también en los plazos, en los que por ejemplo, se recupera la inversión y si los ahorros se reconocen como eventos únicos o si pueden ser sostenidos o incrementales.

Segundo, gobierno que tenga calidad, esto es, que busque satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brinda la administración. El gobierno de calidad se entiende como aquel que entrega

productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser medido, incluso en términos cuantitativos, respecto de los beneficios para la sociedad, para las instituciones y para lo que se identifica como beneficios hacia la cultura de la calidad. Un aspecto que se destaca es el sentido de la oportunidad en la entrega del servicio, elemento que debe hacerse evidente a partir de la utilización de recursos como encuestas, atención a quejas, y foros.

Tercero, un gobierno que sea profesional en el sentido de atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores funcionarios en el servicio público. Este eje se mediría a partir de elementos como la planeación de recursos humanos, el sistema de selección, el desarrollo profesional, la capacitación y la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño. La estrategia para este eje debe ser referida a partir de los objetivos y subsistemas del servicio profesional de carrera, tema que, como mencionamos, reviste una particular importancia por lo que se constituye uno de los temas básicos de este trabajo.

Cuarto, un gobierno que busque introducir elementos de "gobierno digital", para posibilitar que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que éste ofrece, incluso desde "la comodidad de la casa". Este eje se problematiza a partir de la reflexión de que la llamada revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando muchos de los sectores de la sociedad y a sus instituciones. Los gobiernos deben aprovechar las TIC para prestar servicios y llevar a cabo trámites por medios electrónicos. El "e-gobierno" debe entenderse como un facilitador, no como un fin en sí mismo, lo que supone metas más amplias que la sola provisión de servicios, esto es, procesos de reforma a la administración pública y un mayor involucramiento de la sociedad. Asimismo se sustenta en la idea de que crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es requisito para la

gobernabilidad. Las TIC contribuyen a generar esa confianza al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública, contribuyendo a un gobierno honesto y transparente, ayudando, incluso, a prevenir la corrupción. Finalmente se argumenta que al mejorar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que incrementa su valor y reduce incluso los costos de operación. Para lograr resultados en este eje se propone el desarrollo de infraestructura en tecnología, rediseño de TIC, introducción de servicios y trámites electrónicos, la inclusión de un portal ciudadano y el desarrollo de una política informática para el gobierno. La medición de este eje se hace a través de la "cuantificación" de cuatro elementos de evaluación: a) Presencia; que significa que la iniciativa o práctica tiene visibilidad en internet, pero se califica con un puntaje bajo en la medida en que no se identifican mecanismos de interacción, esto es formularios, correos, así como que la información no se actualiza de manera sistemática; b) Interacción; lo relevante es que la práctica ofrece alguna posibilidad de interacción con el ciudadano; c) Transacción, no sólo hay interacción sino se genera algún tipo de intercambio, por ejemplo, pago de algún servicio; dl Transformación, la relación entre la administración y el ciudadano se ve modificada por la utilización de alguna TIC.

Quinto, un gobierno con mejora regulatoria, que sea de utilidad para garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. Los elementos para evaluar este eje son: a) Verificar que no aumenten las disposiciones normativas. Se parte del supuesto de que existe un exceso de disposiciones que regulan la actividad de la administración pública, lo que se traduce en que los servidores públicos estén más preocupados por cumplir esas normas, que por atender las demandas del ciudadano. Asimismo que el combate a la sobreregulación debe acompañarse del diseño de procesos y prácticas internas simplificadas, que agilicen la gestión, at mismo tiempo que se generan mecanismos de control que regulen

la emisión de disposiciones al interior y exterior de las instituciones. b) Brindar certeza operativa y jurídica que se traduce en el hecho de que las instituciones emiten disposiciones para cumplir con regulación de orden general, lo que se acepta que complica la gestión interna; datos preliminares apuntan que en promedio por cada disposición federal se generan al interior de las instituciones 1.5 normas adicionales. Eliminar la incertidumbre jurídica y operativa se relaciona de manera directa con el proceso de modernización y simplificación del marco normativo. Resulta evidente que disposiciones claras y precisas, contribuyen a combatir la corrupción y a fomentar la trasparencia. c) Simplificar trámites y tiempo de respuesta. La complejidad de las disposiciones propicia confusión y errores en la administración de recursos, corrupción, cotos de poder y excesiva pérdida de tiempo tanto para los ciudadanos como para los funcionarios. Simplificar procesos y trámites agiliza la gestión y se traduce en una mejoría notable en la prestación de los servicios dirigidos al ciudadano. d) Mejorar la práctica de la administración pública. Las instituciones ven afectado su rendimiento por la arraigada costumbre de querer resolver todo tipo de situaciones sin importar la especialidad de que se trate. Esto genera pérdida de tiempo y recursos valiosos. Generar prácticas innovadoras que resuelvan gestiones de manera eficaz y oportuna permite que éstas puedan reproducirse en otras áreas. Las líneas de acción que se proponen para este eje son: asegurar la difusión oportuna de la normatividad que regula la organización y funcionamiento de la administración pública federal a través del portal diseñado para ese propósito específico NORMATECA; poner en marcha mecanismos para evitar aumento de disposiciones; establecer grupos permanentes de trabajo de alto nivel en el que participen usuarios y emisores de normas, para simplificar la normatividad y evitar procesos ineficientes; incorporar las mejores prácticas para favorecer la simplificación regulatoria y simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

Sexto, finalmente un gobierno que actúe con honestidad y de forma transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

Este eje se propone evaluarlo a través de la "cuantificación" de acciones de transparencia y combate a la corrupción; percepción de los usuarios en los mismos rubros, por ejemplo, a partir del levantamiento de encuestas y en el diseño de indicadores para poder llevar a cabo esta medición que arrojen resultados en la disminución de quejas o denuncias de malo falta de servicio, disminución de casos de corrupción ya identificados o mejora en los tiempos de respuesta en la prestación de algún servicio.

De manera complementaria la Agenda de Buen Gobierno se propone el logro de objetivos tales como: identificar y reconocer prácticas innovadoras en la gestión pública; fomentar la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones a la innovación de los servicios públicos; fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos exitosos de innovación; generar sinergias positivas al intercambiar experiencias exitosas; desarrollar un grupo de funcionarios capaces de diagnosticar los ejemplos innovadores y potenciar los avances de la agenda de buen gobierno en la administración pública federal.'

Dentro de la propuesta de la Oficina para la Innovación Gubernamental se incluyeron también atributos de un buen gobierno que debían cruzar los seis ejes de la agenda. La calidad total, que significa poner en el centro del quehacer gubernamental ta satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Austeridad, que implica trabajar mejor y reducir los costos, eliminando gastos superfluos para lograr reducir el gasto burocrático e incrementar el de inversión en beneficio del ciudadano. Participación, sustentada en una permanente consulta a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades, involucrándola en las decisiones. Apertura y trasparencia, que propugna que el gobierno se someta a una rigurosa rendición de cuentas y logre transparentar sus decisiones y procesos. Responsabilidad, que quiere

oenoa **de la Reddencia para la Innovación** apP,namen,**zl. Taller de Merado resumen eicrlo,1** uecorodnneom INNOVA .presen,adon pnwer pan, Me,a,, 1(11)3.

decir que el gobierno se hace responsable de sus decisiones y de su actuación dentro de una visión de largo plazo. Todo esto teniendo una visión de futuro en la que se asumen incluso, costos políticos. Competencia, se debe buscar ser competitivo a nivel internacional, lo que favorece la competencia interna. Estrategia, el gobierno debe enfocarse a tareas y responsabilidades sustantivas. Digitalización, esto es, utilizar de manera eficiente las TIC para establecer una buena conectividad entre ciudadanos, productos, servicios e información. Agilidad y flexibilidad, que tienen que ver con la posibilidad de "capturar" oportunidades, responder a los problemas, y adaptarse con facilidad y rapidez a los cambios del entorno. Federalización, que se traduce en el impulso a un nuevo pacto federal en el que se reconoce a los estados y municipios "mayoría de edad" y se trabaja en su fortalecimiento. Cercanía, que se traduce en una comunicación cercana y constante entre gobierno y sociedad. Confiabilidad, que tiene que ver con la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Ética, la actuación del gobierno debe estar regida por un estricto código de ética pública. Desregulación, a través de la que se promueve la inversión, creatividad e innovación en un marco de sencillez y legalidad. Efectividad, que se traduce en demostrar con evidencias resultados en materia económica, social y de seguridad pública. Profesionalismo, que significa contar con estructuras de personal, que los gobiernos actúen con eficacia y que la llegada de nuevos gobiernos y su salida no generen trastornos. Calificación de "clase mundial", esto es, que el gobierno pueda ser reconocido como un promotor exitoso de cambios en el contexto internacional.s

Buscar transformar al gobierno en una institución competitiva y de "clase mundial" dio pie a otra propuesta elaborada por la Oficina de Innovación Gubernamental en la que se establece un modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental cuyo objetivo es esa transformación para contribuir a lograr resultados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano

Ramon Muñoz G. Atributos **de un Buen** Gobierno **presentación** pez el polnt), MEGCO, **Oficina de la Presidencia para la Innovacion Gubernamental. s/[**

y social, así como en materia de orden y respeto. Se establece que la competitividad se relaciona de manera directa con la habilidad para crear valor agregado y aumentar el bienestar social. Se tiene que tener clara la misión y visión de la dependencia y compartir valores que de ellas derivan. En este modelo resulta fundamental definir quiénes son los "clientes " para lograr asimismo identificar de manera precisa las demandas y prioridades sociales. El modelo estaría definido en función de cuatro factores : a) Desempeño económico , relacionado con la economía , comercio internacional , inversión extranjera , empleo y precios . b) Eficiencia gubernamental relacionada con finanzas públicas , política fiscal , marco institucional , legislación comercial y educación . c) Eficiencia directiva vinculada a productividad, mercado de trabajo , mercados financieros , prácticas directivas e impacto de la globalización . d) Infraestructura , dividida en básica , tecnológica , científica, respecto a la calidad de vida y al sistema de valores . También se identifican otros atributos de buen gobierno que se añaden a los mencionados , el de tener finanzas sanas y respetar derechos humanos.

El modelo de calidad incluye controles sobre calidad del producto terminado, durante el proceso estadístico, así como sobre la confiabilidad y propiamente la calidad. Desarrolla ciertos criterios que se relacionan con otorgar un valor al "cliente", liderazgo, desarrollo de personal, conocimiento de la organización, planeación, establecimiento de cadenas de valor, impacto en la sociedad y resultados. Desde el liderazgo se generan tanto estrategias para el cambio, tales como administración por calidad, fortalecimiento del federalismo y municipalización, apertura y participación, reformas normativas, eliminación de restricciones, involucrar a los sindicatos, conectividad, utilización de TIC,' entre otras. La dirección de proyectos, cuyos pasos estarían dados por su planeación, la vinculación con indicadores nacionales, la determinación de factores de éxito, el seguimiento y evaluación, y la comparación con

Para mayor **detalle** con:GUCse oficina de la Presidencia pa,a la mnoeaalon Gu bemamencat Red de Áreas de lecnologia de la ,n(ormaaon, (p re en t ao on power pomo Mpxlco,sif

estándares internacionales. Se incluye como insumo la profesionalización y el desarrollo de (os servidores públicos mediante la incorporación del servicio profesional de carrera, a la vez que la propuesta incluye la posibilidad de tener estructuras flexibles y evaluación por resultados dentro de un clima creativo y de motivación. Esto se traduce en la administración de procesos en la que se incorpora el análisis y simplificación de la documentación, metas, garantías de servicios para los usuarios y contribuyentes, el establecimiento de sistemas de control de calidad (150 9000),' la implantación de procesos de mejora continua de los servicios públicos y de normas para la gestión ambiental y seguridad en las empresas y organismos públicos. Todo esto para ofrecer resultados hacia los ciudadanos, usuarios, contribuyentes o electores, los que servirán para que la sociedad tenga determinada percepción sobre la actuación del gobierno así como en ver o no satisfechas sus expectativas, dentro de una dinámica de información y análisis.a

La síntesis de la Agenda de Buen Gobierno permite entender que sus logros quedarán, bajo esa visión, materializados en resultados que vayan dando las distintas dependencias y que deben ser susceptibles de ser cuantificados. Bajo estos presupuestos existe una correspondencia con los objetivos de la Nueva Gerencia Pública los que promueven la búsqueda de un modelo eficientista y cuantificable de manera que se puedan asumir compromisos sostenidos en el desempeño del cuerpo de funcionarios. La acción de la administración tiene como eje la satisfacción del `diente", esto es, el ciudadano en relación con las dependencias del gobierno establecería una relación en la que éstas deben quedar a su servicio, situación que difícilmente puede ejemplificarse con lo que ocurre en la realidad. Se insiste también en el atributo de la flexibilidad para que las reglas no se conviertan en camisa de fuerza, al mismo tiempo que se diseña un sistema de reglas bajo las cuales debe operar el servicio

vare maror detalle toom¢ese Gomemo de la Repmnca) Propuesta **para** la Impla ntadon del sistema de Gesnon de la Calidad ¡SU 9000 en la, Dependencias y Entidades del Gobierno Federal. roretentaddn power peina, Méxicosrt

Gomemo de la Repúblia, La Implantación del Modelo de Innovación *y* Calidad en Im Dependencias *y* Entidades del Gobierno **Federal**, /presentación **power point**), México, s/f y oficina **de la Presidencia para la Innovación Cubemamenral** , **Modelo Fstmté9ico para** la Innovación **y la Calidad Gubernamental**,Ipresentaclon power peina, México. /F

profesional de carrera. De igual forma, la administración se entiende como administración de proyectos orientados a resultados y en tos que se favorece la formación de líderes con capacidad para tomar decisiones en los que otra vez aparece la visión de la sociedad como clientes, y en donde como por decreto debe haber menor rigidez y mayor continuidad de la acción pública, para poner en marcha esquemas de rendición de cuentas. Finalmente se propugna por una nueva cultura organizacional, en la que se debe favorecer el cambio de hábitos, mentalidades y sentimientos en los funcionarios para generar un nuevo comportamiento ético. A pesar del optimismo prescriptivo que se desprende de estos presupuestos, se señala también que existen al menos tres obstáculos para aspirar a desarrollar un esquema de acción pública de conformidad con dichos presupuestos. Generar un sentimiento de pertenencia entre los funcionarios para que asuman un verdadero compromiso bajo un sentido de grupo y de permanencia; poner en marcha sistemas de evaluación y capacitación y favorecer una mayor apertura en la información al interior y entre organizaciones que contribuya a dimensionar la necesaria confidencialidad y sobre todo, a entender a la información como un recurso esencial para ta toma de decisiones y para ta buena marcha de la administración.'

Resulta, difícil entender que en el mismo paquete de propuestas aparezca una técnica empresarial, como la calidad total, de la mano con la idea de fortalecer el federalismo. Queda la impresión de que la Agenda esta integrada tomando en cuenta acciones que correspondieron a prioridades que se fijaron bajo otros referentes valorativos junto con los que la administración actual establece. La sociedad mexicana no percibe de manera directa los supuestos bajo los que se construye la propuesta modernizadora de la administración, pero si es consciente de que es el Estado a través del gobierno, es el responsable de proveer protección social (vivienda, educación, salud), y de promover igualdad de oportunidades (al capital, a la propiedad). La propuesta

concebida bajo la idea de que el gobierno es una empresa no está garantizando la solución de problemas que aquejan a la administración pública y que afectan a la ciudadanía, ni tampoco un compromiso explícito de parte de los funcionarios públicos en el sentido de asumir sus responsabilidades no con el partido actualmente en el poder, sino con una ética particular, la de servir a la colectividad.

La Agenda de Buen Gobierno resulta una mezcla de acciones, pero sobre todo de concepciones entre lo que debe ser las atribuciones propiamente de la administración pública y su burocracia y una visión empresarial. Es una propuesta conceptual pobre que "importa" por no decir que copia términos y hasta frases que aparecen en documentos de organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial. A pesar de su sesgo claramente empresarial no rompe con concepciones tradicionales de lo que debe ser y hacer la administración pública, entre otras razones, porque muchos funcionarios públicos no están interiorizados y menos aún comprometidos con una visión que les es, por decir lo menos, ajena. Los presupuestos básicos de una visión empresarial propuestos por Osborne no se cumplen: no existe un claro liderazgo que aclare los propósitos de la organización pública; la OIG no ha podido asumir ese papel. La idea de entender a la ciudadanía como cliente está encapsulada y ajena a lo que ocurre en la relación gobierno-sociedad, en la que el gobierno no puede actuar como empresa y la sociedad no se asume como cliente. La flexibilidad riñe con una tradición de sobreregulación que no puede desaparecer en tres o seis años. Desarrollar una nueva cultura organizacional parece una tarea muy difícil dado que no se tiene claridad en el proyecto modernizador. Sin embargo, estas consideraciones son esenciales, pero nunca suficientes para garantizar el éxito de las propuestas gubernamentales modernizadoras. La eficacia de la actividad gubernamental depende en lo inmediato de la conducta de los funcionarios públicos, pero

"ésta no es más que la exteriorización de un complejo de variables normativas y estructurales que existen en las organizaciones públicas".10 La propuesta encerrada en la Agenda de Buen Gobierno no toca los elementos estructurales y valorativos de la administración pública tradicional y apuesta a un tipo de funcionario que existe en la imaginación de los promotores . Por tos alcances y hasta por la demora en la aparición de las convocatorias para arrancar el servicio profesional de carrera se abre la interrogante a propósito de si el esquema propuesto para profesionalizar la función pública efectivamente está respondiendo a un proyecto transformador o sólo a una coyuntura de corto plazo.

El servicio profesional de carrera

El otro gran tema de la reforma a la administración pública propuesto por el gobierno de Vicente Fox es el relativo a la necesidad de poner en marcha un servicio civil de carrera. Una promesa de campaña que efectivamente se cumplió. Con fecha 10 de abril del 2003, el Diario Oficial publica el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Al igual que la Agenda de Buen Gobierno, la propuesta del servicio civil también se inscribe, aunque de manera parcial, dentro de los preceptos de la Nueva Administración o Gerencia Pública. Desde la perspectiva gubernamental, la gerencia pública, deberá permear la acción del gobierno mediante acciones de modernización administrativa que incluyan la puesta en marcha de un servicio civil. De igual forma la propuesta incluyó la necesidad de revisar los sistemas y rediseñarlos procurando la eficiencia, a la vez que reestructurar áreas para que funcionen también de manera más eficaz. Todo esto acompañado de la inclusión gradual

wwlds Me,. Felosrperspe 1,11 11111111- **Púbncme** *Cavero SI' McAro.* **en Servicio 0.nreaonal de carrem . VII r Nu in 1. MexIce. 2004**. pp2140.

de una nueva cultura "laboral", que incluya una formación ética y profesional y de una política de remuneraciones que homologuen sueldos y prestaciones en el ámbito nacional para que se reduzca la diferencia con el sector privado. Asimismo, se propuso poner en marcha planes de desarrollo profesional que vuelvan atractiva la carrera en el sector público y planes de capacitación para que los funcionarios se desarrollen y se preparen mejor y de manera similar a como ocurre también en el sector privado.

El servicio civil de carrera se entiende entonces, como un "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad."" La ley está concebida como una "herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño, en un marco de transparencia y legalidad".12 El Sistema del Servicio Profesional de Carrera plantea como misión "buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país"."

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de la Función Pública que, como se señaló, reemplazó a la de Contraloría y Modernización Administrativa. El sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre

Secretarla de Cont2bda *y* Desarrollo Admmis„anvo, Decreto por el que se expide la *Ley* del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal, Diario Oficial, 10 de abril 2003.

losé Luis Ménde; Retas *inmediatas del 5erv1c1o Pm(eslonol de Carrero,* Servicio Profesional de Caneca. Vol. 1, NOm 1, Mérim. 2004, PPS-12

designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren al esquema de carrera, una vez que soliciten licencia ose separen de la plaza que ocupan.

De igual manera la ley enumera los servidores públicos que están fuera del sistema de carrera, esto es, el personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, el jefe del departamento de Distrito Federal, los subsecretarios, oficiales mayores, los titulares de cargos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior, y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de la rama médica, paramédica y grupos afines; los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema de servicio de carrera; y los que presten un servicio mediante contrato y sujetos al pago por honorarios."

El esquema del servicio profesional está organizado en subsistemas: el de planeación en el que se plantea administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un Banco de Talentos de los servidores de carrera. Poder planear de una forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de recursos de la administración pública federal y generar información para el adecuado desempeño de los demás subsistemas. Su operación será responsabilidad de cada dependencia y se integrará centralmente para su definición y análisis. El de ingreso, en el que se plantean tres formas: ingreso al sistema de personas que actualmente ocupan cargos en la administración pública federal y que deseen ocupar sus mismos puestos; ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se generarían a partir de la entrada en vigor de la ley y que serían evaluados por los comités técnicos de profesionalización y selección; ingreso al sistema para tos niveles de Enlace a través de ferias de

"ley del Servicio Profesional de cetrera opal. m,.8.

reclutamiento en coordinación con instituciones educativas. El de desarrollo profesional, en el que cada funcionario estaría en posibilidad de trazar su plan de carrera con base a la orientación general de la administración pública federal, su movilidad y ascenso que se daría en varias direcciones: al interior de las dependencias, entre dependencias, con otras instituciones públicas y privadas, con distintos órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera por medio de convenios. El de capacitación y certificación de capacidades, en el que se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias que incluya tres bloques de capacitación: desarrollo de capacidades de visión de gobierno, gerencial y técnica. El de evaluación del desempeño mediante el que se establecen los siguientes mecanismos: evaluación de competencias al menos cada cinco años, pudiéndose llegar incluso al despido si no se acreditan las evaluaciones en dos eventos consecutivos; evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupo en función de metas concertadas y como condición para pagos extraordinarios. El de reubicación y separación que contempla mecanismos de reubicación y separación en un contexto de respeto y transparencia. 15

Está también normada la estructura mediante la cual se opera el sistema en cuya cúspide como se mencionó, está la Secretaría de la Función Pública que cuenta con un Consejo Consultivo como órgano de apoyo y Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en cada dependencia. Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y dependiendo de ella, la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, que sustituye a la antigua Unidad de Servicio Civil que pertenecía a la SHyCP, la que tiene la responsabilidad de coordinar el trabajo de los comités técnicos y de sus direcciones de recursos humanos y áreas afines.

' JesOs **Mesa Delgado**. *Leyeel Ser vilo Pro c ionul de Carrera en Ir Aeminolmción PJbllca* Feeerol,SerNClo **pm(e5¡onaJ de** Carrera. Vol 1 Nú m. I. México, 2002. pp. 18-22.

Existe también la figura del recurso de revocación en caso de presentarse inconformidades. Finalmente en los artículos transitorios se establecen los plazos para su puesta en marcha. El 31 de marzo del presente año (2004) el Presidente Vicente Fox firmó el decreto mediante el que se expide el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera.

La experiencia internacional permite afirmar que efectivamente los servicios civiles sirven para limitar el uso discrecional de los recursos públicos y orientarlos hacia la búsqueda de un cometido fundamental: los objetivos públicos. También pueden servir para incrementar rendimientos institucionales al favorecer tanto la profesionalización como la rendición de cuentas. Ambos supuestos operan y contribuyen a fortalecer esquemas competitivos, pero sobre todo democráticos. David Arellano señala que hay al menos dos razones ¡mportantes para que estos sistemas existan en regímenes democráticos, ,,evitar la politización de la acción gubernamental y generar estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política".16 Pero también advierte que hay al menos dos riesgos: manifiestan una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, que de hecho es esta característica la que ha obligado a muchos países a revisar sus servicios civiles, y la dificultad de manejar un sistema de recursos humanos que opera normalmente mejor de manera centralizada. 17

La Ley del Servicio Profesional de Carrera del gobierno de Vicente Fox aparece como una reforma posible, pero que no resuelve cabalmente el problema de la necesidad de profesionalización de la función pública ni menos aún contribuye a fortalecer esquemas democráticos de ejercicio de poder. "Es una reforma que puede calificarse como intermedia si se le compara con las de carácter estructural; es una reforma que generaba menos resistencias por parte de las fuerzas políticas que componían la Cámara de Diputados. Tanto el

David Arella no 1-11, ePorgtí unserrano *Prmeslwo1 de Gorrero* er Imvmmnre Pn,n *unr,* aemna,nna *ve remr de* servicio *Civil en* México, Servicio Profesional de arrera, Vol 1 NJ m. 1 México, 2002, p2P.

lbidem, pbo.

PRI como el PRO acabaron aceptándola en la medida en que debilita el papel del Presidente de la República, al ya no poder designar, por ejemplo, a los directores generales. Eso mismo ocurrió con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la que se derivan acciones que también debilitan el papel del ejecutivo".'8

Tampoco contó con la histórica oposición que la Federación de Sindicatos de Burócratas (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un esquema de carrera para la función pública; sobre esto caben al menos dos explicaciones. Primero el sistema no contempla la entrada masiva del personal llamado de base; de manera un tanto ambigua establece que eventualmente estos trabajadores pueden concursar por una plaza del servicio profesional. Segundo, la FSTSE pasaba por un momento de debilidad interna al cuestionarse por parte de algunos de los sindicatos agremiados el liderazgo de Joel Ayala. De manera paradójica pero que había también sucedido en el pasado, el foco de resistencia más importante se situó dentro del propio gobierno. "Concretamente la Secretaria de Hacienda y Crédito Público obstaculizó el proyecto al regatearle apoyos presupuestales. En el caso de la hoy desaparecida Unidad de Servicio Civil se transfirió parte del personal, pero el presupuesto se mantuvo en Hacienda. Se llegó a una especie de acuerdo distribuyendo responsabilidades: la organizacional la asumiría la SFP y la presupuestal, Hacienda"." Esta resistencia también se localizó en otros ámbitos de la administración pública debido entre otras razones a que la nueva Unidad del Servicio Profesional fue la responsable de recortar en un 15% el gasto administrativo de las dependencias, suprimió 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales.

Por otra parte es necesario señalar que el sistema está diseñado de tal manera que sólo cubre a los funcionarios de alto nivel (senior servers) y no abarca a todas las dependencias de la administración pública; deja fuera núcleos

mem
mem.

importantes de funcionarios, como son por ejemplo, los funcionarios del sector salud. Tampoco transforma las bases sobre las que se estableció el sistema de empleo en la administración pública. La cimiente que sirvió como uno de los principios de estabilidad de los gobiernos sexenales y del hasta hace pocos años partido hegemónico, la división entre el empleo de base clientelar y corporativo y otro de confianza leal al presidente y su proyecto, que funcionó en el país hasta el momento más agudo de la crisis del Estado, los años ochenta, sigue vigente.

Para que los esquemas de servicio civil tengan credibilidad deben dirigir y regular de la mejor manera posible una enorme cantidad de estructuras, procedimientos, pero sobre todo personas en base a reglas; centralizar esas operaciones se antoja necesario, a pesar de que la teoría sugiera que frente a esquemas complejos se recomienda descentralizar. En el caso de recién estrenado sistema en México, su operación se prevé descentralizada y en el que la responsabilidad se comparte entre las instancias centrales y las unidades responsables del personal en cada dependencia. En este caso, "la credibilidad del sistema y su capacidad de regulación se podrán ver cuestionados en cada espacio de descentralización"." "Por otra parte es importante subrayar que los servicios civiles no tienen como cometido fundamental procurar que la administración opere de manera más eficiente o que actúe bajo el principio de equidad; estas características serían una derivación de la actuación más profesional de la administración pública en la que sus funcionarios asumieran un verdadero compromiso en términos de servir a la colectividad en la que actúan. La eficiencia se puede buscar una vez que la estabilidad es alcanzada y garantizada y será una eficiencia limitada que requiere de esquemas alternativos de reforma al aparato administrativo para complementarse como son los sistemas de rendición de cuentas y de calidad"." Lo que si buscan es evitar el que la administración se politice al impedir que los partidos que

o. nreuano, op. do, p61
mem.

llegan al poder asuman como un botín los cargos públicos, así como favorecer la estabilidad porque justamente operan bajo el principio de separación entre política y administración. Sin embargo, operar bajo un esquema de reglas por más claras y transparentes que resulten, debe servir para controlar dado que lo que imprimen es certeza y esto genera todo tipo de resistencias, entre otras cosas porque la administración se define por escenarios de enorme incertidumbre y movilidad. También porque como señala David Arellano las reglas entran en competencia con un mundo excesivamente normado, que obliga a los sistemas de carrera a buscar mecanismos que impidan la violación de las reglas escritas que le reste legitimidad frente a la necesaria separación de la política y la administración, de ahí su casi inevitable tendencia a volverse rígidas de manera prácticamente irremediable.

Profesionalizar mediante la adopción de un sistema de servicio civil estaría significando "crear una masa crítica de funcionarios que comprendan bien la naturaleza de su mandato, los objetivos que persiguen y los mejores métodos para proveer los resultados a los que se comprometieron "22. La **modernización administrativa pudo ser asimilada en paises con niveles altos de desarrollo entre otras razones porque contaban con funcionarios seleccionados con cuidado, que compartían objetivos claros, capacitados y que podían eventualmente ser separados cuando sus intereses no correspondieran a los del Estado." Para contar con evidencia y conocer resultados en el caso mexicano habrá que esperar hasta principios del 2006 cuando está previsto que el sistema opere a su máxima capacidad. Mientras llega ese momento el sistema presenta características que pueden abonar en problemas; esta construido con una visión empresarial lo que no garantiza que su desarrollo incorpore valores como la equidad o la neutralidad política en el desempeño de sus funcionarios. Sus resultados pueden verse fácilmente desvirtuados, si por ejemplo, las evaluaciones que propone el sistema por parte de tos jefes**

' Hernando Ayulle,a y Eduardo A. Bohoıquez. *Ooblernopm*^lonal en Mfxlco.-lo deseable y lo posible, Servicio Pmleslonal de Carera, Vol.1 Nürn.l México, 2002, pP 111-113_

dem.

Bibliografía

Aguilera, Hernando y Eduardo A. Bohórquez, (2004). *Gobierno profesional en México: lo deseable y (o posible,* en revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, núm. 1, México.

Arellano Gault, David, (2004). *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una* democracia?. *Los retos del Servicio Civil en México,* en revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, México.

Gobierno de la República. *Propuesta para la implantación del* Sistema *de Gestión de Calidad 150 9000 en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal. s/f.*

Gobierno de la República. *La implantación del modelo de Innovación y* Calidad *de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal y Oficina de la Presidencia.*

Méndez, José Luis, (2004). Retos ***Inmediatos*** *del Servicio Civil de Carrera en* ***México,*** **en** revista Servicio **Profesional** de Carrera, Vol. 1, núm. 1. México.

Mesta Delgado, Jesús, (2004). *Ley del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal,* en revista Servicio Profesional de *Carrera,* Vol. 1, núm. 1, México.

Muñoz G. Ramón, Atributos ***de un Buen*** *Gobierno.* Oficina de la Presidencia. México, s/f.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Taller de llenado, resumen ejecutivo, Reconocimiento INNOVA,* México, 2003.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Redes de Áreas de Tecnología de la Información,* México, s/f.

Pérez González, Nicolás, (2004). Retos *y perspectivas del Servicio Público de Carrera en México,* en revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, México.

Secretaría de la Contrataría y Desarrollo Administrativo. *Decreto que expide la Ley del* Servicio *Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, en revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, núm. 1, México.

Capítulo
Siete

La Administración de los Espacios *Públicos en la Democracia: Un* Intento *de Fortalecimiento Republicano*

Juan Carlos León y Ramírez

Introducción

La actitud de desencanto y el sentimiento de frustración y desconfianza con los que los ciudadanos perciben de manera casi generalizada a las instituciones públicas que en sentido estricto son el resultado de su creatividad e intelecto, es decir, ellos mismos, organizados en sociedad las crean y que no en pocos casos se traducen en distorsiones y francas perversiones tanto de la esfera de lo privado como en la esfera de lo público, tiene efectos devastadores en la construcción y fortalecimiento de la democracia. Baste recordar la melancolía con la que no pocos autores siguen valorando a la democracia ateniense, haciendo patente nuestra incapacidad en el transcurso de la experiencia colectiva de la humanidad que llamamos historia, de construir socialmente instituciones y espacios tanto privados como públicos, que se traduzcan en democracias sólidas con ciudadanos que no restringidamente deliberan, sino que también son proclives a participar.

Coordinador dei Centro de nd0monación Publica raaic,d de ciencias Poiiticas y sociales de la Universidad Nacional nntónoina de Meneo.

El objetivo de este capítulo es analizar el problema representado por la existencia de la administración pública en su sentido más pleno de coordinación de los espacios privado/ público en el contexto de una sociedad liberal y democrática, donde su connotación de civilidad se entiende tanto como deliberación, elementos sin los cuales, la construcción progresiva de espacios públicos en sociedad, resultante del esfuerzo colectivo deberá consolidarse en una institucionalidad consecuente y congruentemente administrada, que permita articular en el tiempo y en el espacio, un verdadero sentido de integridad en la condición ciudadana de la personas, situada por encima de la actitud profundamente maniquea con la que se percibe en ocasiones la dimensión privada de los individuos como contestataria de los esfuerzos públicos de la colectividad.

Adicionalmente, el trabajo se orienta a ponderar la viabilidad de una nueva concepción republicana de la democracia que, sin lugar a dudas, se basa en reconocer la intrínseca y única capacidad de acción de las personas, inserta en el centro de la naturaleza social del ser humano, desde la perspectiva teórica de la corresponsabilidad y la pluralidad democrática y desde el sentido instrumental que las políticas públicas suponen.

La sociedad civil, ***su organización y administración***

La civilidad de la sociedad radica fundamentalmente en su proclividad a la deliberación y participación, situando al individuo en el centro del debate mismo, respecto a la construcción de la democracia; entendida ésta, como elemento determinante para la integración del capital social, constituido por la totalidad de las personas que integran a la sociedad en un tiempo y espacio determinado, y que se traduce en múltiples e infinitas formas que la organización de los individuos adoptan con el propósito de materializar acciones

genuinamente públicas, resultado de la asociación de intereses privados de quienes las integran. Esta situación pareciera de suyo contradictoria, y en el mejor de los casos un trabalenguas, porque destaca la articulación de dos dimensiones de la naturaleza humana: la privada y la pública en organizaciones múltiples que tienen objetivos comunes, con directriz y propósitos comunes, con recursos mixtos, de acuerdo a su procedencia -fiscales cuando se alude a las aportaciones gubernamentales y filantrópicas, cuando puntualizamos las aportaciones individuales- y que operan en el amplio espectro de la totalidad de las actividades humanas, en otras palabras, pareciera un hecho incontrovertible, que existen organizaciones en todos los rubros de la actividad humana, en ámbitos locales y regionales, nacionales e internacionales, constituyendo una compleja red planetaria que goza cada vez de mayor reconocimiento social y por ende, de mayor fuerza y capacidad de gestión.

Es indudable que tal capacidad de organización, como se ha señalado, representa un potencial de capital inherente a nuestras capacidades privadas y a nuestra disposición y proclividad de la acción pública, que no es ciertamente homogénea al manifestarse en las personas, ni con la misma intensidad, ni de la misma forma, y de manera definitiva, no siempre con la misma intención benévola; de ahí la importancia de la ley, como elemento fundamental para lograr equilibrar en el marco de la pluralidad, en un mar de diferencias que, sin lugar a dudas, distorsionan y encubren el problema constituido por la existencia de las oligarquías'. Para los liberales pluralistas, la fortaleza de la sociedad civil es condición sine qua non para la consolidación de la democracia; ciertos sectores de izquierda reformista ven en la sociedad

6obbm,considera como una falsa promesa la referida a la denota del poder oligárquico. Entiende que el principio fundamental del pensamiento democrático lo constituye la libertad entendida como autonomm, es decir com. rapacidad ae legislar para si mlemo. **Afirma que la democracia representativa**, **y que por cierto**, **segun él es la** única forma de democracia exigente y practicable, er en 51 **smala r** **autonomía**. **La prez** **a de Plises en el poder no hace la diferencia entre lo** democratico y lo autoritario: a **unque**)**amase** ausent**es** la oligarq uías del poder citanrir a 5ebu mpete m **aniñesta que la <** **a de un gobierno** democrático esáa a la de las entes stno su presencia, que en el marco de une permanente competencia tratan de conseguir el esa. de los ciudadano. (199320 21).

civil, la promesa de la insurgencia y de la acción comunitaria, tanto desde una perspectiva legal-competencia electoral- como desde perspectivas más allá de la legalidad, y que se desenvuelven en el ancho margen de la llamada "insurgencia ciudadana"', y para otros, quizá los menos optimistas, ven en ella la fragmentación al infinito de las capacidades de organización de los individuos, es decir, lo que Rodríguez Araujo llama la individualización de la sociedad, resultado de la actuación autoritaria del gobierno, en su pretensión de poder ser cada vez más fuerte "acotando las libertades de participación de la sociedad... el individualismo, entonces no puede ser sino un elemento en contra de formas organizativas que contemplan no sólo la democracia horizontal (que nadie domine sobre los demás) en el ámbito de la sociedad, sino también de las formas organizativas de amplia participación para contrarrestar y en su caso modificar substancialmente las políticas del poder"(1998:206).

A este respecto, Bobbio afirma que si bien la democracia nació como un concepto individualista de la sociedad, lo que verdaderamente ha sucedido, es que los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes-political correct- en su concepción de sociedad "No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto de individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal, sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con una autonomía relativa con respecto al gobiernorr(1993:18).

Es un hecho contundente, que la presencia de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil en el conflicto de Chiapas, n apoyo del Frente Zapatist**e de Liberaclon Nacional encabezado por el sub**-comandante Marcos Inhibió de muchas maneras capacidad de a ión del gobierno o, poniendo de m**ensien**te su **capacidad intrínseca para aplicar la ley**, **represento para el zapati** un**a fue**n**te legal de fondos**, **parte de la estrategia de comunicación que** au**nada con una pres**en**cia fuerte eo Internet,** ponciond a este movimiento guerrillero más desde una perspectiva de insurgencia que de delincuencia en el imaginario colectivo nac ional m**ar**r**e co**mul **- *fro***ntera **sutil**, **no siempre muy clara circunstancias** que hicieron **de la ley y su** necesari**a aplicación, hecho de**r**eprez** a**n, desacreditando *y grav***em**ente erosionando su pree** **entibo institucional, c** ircuns**tancia que en paises** desgarrados por la deSqualtlatly la pobreza.desgmciadamente *cada* vez más se tornan en práctica comG

Como bien apunta José Fernández Santillán, "En la sociedad civil, nos desempeñamos voluntariamente y, en tal virtud, habitamos el terreno que corresponde al ámbito de lo privado, dedicado ala cooperación-no coercitiva- en aras del beneficio colectivo". Por eso, las capacidades infinitas de organización que los individuos en sociedad tienen, y que se han manifestado de manera prolija en su modalidad no gubernamental hacia el final del siglo XX, y con renovado vigor en los inicios del XXI, ofrece muestra palpable de su carácter tanto privado como público.

Por su parte, Barry Bozeman (1998) sostiene como principio, que todas las organizaciones son esencialmente públicas, es decir, entiende lo público como el resultado de una agregación de voluntades orientadas ala consecución de fines específicos. Argumenta que en la actualidad los términos con los que diferenciamos lo privado de lo público, y reflejados en taxonomías ciertamente totalizadoras, ya no reflejan la verdadera naturaleza de las cosas; para éste autor, todo lo que pretendemos hacer de manera colectiva, incluida la actividad empresarial, es el resultado de acciones privadas que devengan en acciones públicas, siendo esta la principal razón que pone en entredicho categorías cerradas, que no ofrecen explicaciones coherentes de fenómenos ciertamente novedosos, por decir lo menos. El valor de la propuesta de Bozeman radica precisamente en poner de manifiesto este hecho, aunque es menester decir, que realmente no ofrece una solución pertinente al problema y que algunos autores han querido solucionar a través de una postura conciliadora de transición, que se traduce en lo que en la actualidad conocemos como tercer sector, propuesta -dicho sea de paso- que gana un sin número de adeptos y que refleja la enorme dificultad siempre presente, por diferenciar lo que a un espacio y a otro compete.

Lo no gubernamental, asociado en un principio con actividades asistenciales privadas, la preservación del medio ambiente incluida la protección de la biodiversidad, con connotaciones de suyo filantrópicas que, al excluir (a

intención de ganancia económica adquieren la legitimación de lo social en grandes sectores de la sociedad, acostumbrados a ver en la actividad empresarial el sinónimo de la exaltación del interés individual que, en esencia, es una posición entendible, si sólo vemos la parte negativa de este proceso, que, sin duda, no representa la totalidad del mismo', y que ampliado su marco de acción a múltiples actividades de la vida en sociedad, y que hoy denominamos corresponsabilidad, la cual se constituye, en uno de los elementos fundamentales de la acción política y de un quehacer público ampliamente compartido.

Desde esta perspectiva, el valor de lo no gubernamental radica en el hecho de que organiza intereses privados tanto para la protección de los derechos de todos, como para la satisfacción de las demandas y necesidades públicas, poniendo de manifiesto el hecho de que lo privado bien puede no contraponerse a lo público, sino que, al contextualizar ambas esferas en su sentido ampliamente democrático, representan el capital social al articular en tiempos y espacios diferentes, aledaños la dinámica del cambio social mismo, dimensiones de nuestro actuar privado, con dimensiones de nuestro actuar público, como elemento fundamental de lo que gradualmente se ha dado por denominar como sociedades de públicos que representan otra muestra de la pluralidad democrática. Es un hecho probado históricamente, que el individualismo sin un sentido institucional que lo limite y que le otorgue un sentido positivo en la construcción de la vida en sociedad, adquiere perversiones que lo llevan a maximizar el interés particular sobre el interés público, con la consiguiente explotación y desigualdad inherente al mercado,

la Organización de las Naciones unidas, a través de sus mbldples agencias y organismos, incluye en sus programas a una **ultipllcldad de empresas privadas en calidad** de consultores **especializados sobre problemas espe(cos**, como **parte integrante de** la sociedad civil. La FAO, lleva a cabo programas de formación y capacitación a productores **agdcolas**,orientados **a utilizar los recursos** naturales **ïnde o el agua de manera s entable En este tipo de programas se uti**lizan técn**icas de gerenciales de gestión, e**,, donde la p o **est e** utilidades esta pres ente menos **cabe**desu uración mean re[**ur l**,ïaal d emuestra **mnelrelundo de estos alegar a** la **que pueden tener logros** gu ran es n **abmdaduy** ntian recurso c **sal agua ccisaey** practica **acceso** act ivid **ad em** pre**sarial que s** la ren tabil id **s e** ryyesarilan viabi lid a d a emnlo bN de las accio n es y **perm** ite l ac **so indisc** ri**minado de e todos al recurso** ez **decir a<tividad** e alez. **orlen[atlmsoludonar problemas móalez,** en donde la.... toas son de todos

pero también, es igual de cierto, que esta misma carencia tiende a inscribir lo público limitadamente en lo gubernamental, como una medida de control autoritario vertical, y es precisamente aquí en donde la aversión arendtiana por el Estado, tiene ta mayor significación, dado que referida a la conducta autoritaria con la que lo percibe (con independencia del signo ideológico que lo pretenda legitimar), pretende llevar a cabo la masificación sistemática de nuestra dimensión privada, circunstancia que eventualmente nos despoja de nuestra individualidad e imposibilita a ser públicos y por tanto, evita el plano de la participación.

Esta búsqueda por encontrar un elemento unificador que caracterice la gran diversidad de actividades resultantes de la acción concertada de los individuos a partir del replanteamiento en su caso de los límites de la acción privada y de la renovación de la esfera pública, y que por lo general no es visto de manera benévola por los gobiernos, que no necesariamente perciben a los ciudadanos fuera de los tiempos electorales, encuentra respuestas de control que obedecen al control centralizado vertical que valora en la proliferación de estas organizaciones, cuestionamientos serios respecto al monopolio de pretender ejercer acciones sobre lo público°, imponiendo a estas actividades controles y trámites burocráticos que no aseguran la transparencia y probidad de su intención. Más que una acción derivada de la acción gubernamental, su sanción y control debería estar en la sociedad misma, en la preeminencia de

La experiencia mexicana . *Juara:,va* di recluto La reoenremcnte aprobada *i oy* dr esist e Social en el 2003, obligara a . *regar z n* no guié tale r mplo lle .qui e de la No n 11 a Ofieal Mea 4aMeCWa p a recibir r -ds y comprobarel irnpacto de sus aclividaees en la pre el lebiemo em d. como ,,",,,En vulnerable cid pm; ectimetlbn de suyo cueglonable n nsideremos el hecho de que mai del yo de 1, poblacion *vive er c* n ta1 *es de pobreza* La lnrrreldn La, accio cs a si la Ou de ir , , , o,blrm como rexdngi.. enle eubemamenura, pasa e iferser silo textual o, acciones altr s tdar dejaran de e c1ue, de pre so, a nc e que stado pi e yover 1, 1 Sin duda para e respre .e r a l sret probl o mar mtidc, cale s la anim p yec ss q l bo,e,n la encato ere el orad i,, le, brinda nnrumem lorse ea de rio *y mend,* ecetenedem con n proyectos públia sino roo proce n de Lre ad- eci ea i, cio. *iara* ob .. o prrasu .a. andirectorio aeoracrenesIcou , sry que or uy a reaygeien e, r r i nn,, para n re cursos r sobl . and es laos d e ja afinedad, es mnal ct—e s, y que de u a reflejan el debí iran co n n t pesc r los reptaran ra mo electos e la ried Ó *miran* e aecine, arrua:, qu e er' e sen cia y m.is an (le fomentar yar., p.mmor f1,r. Para p able analice, el contenido Je lat o s ap c aa oate publicada en 1 oo ofidia l d e era esu p tela loQ saelo, ncem ten tan ,ir, I Senadora mire e stos apaa receen n p publiecados en n e 1l pedddico el A Je mu eld dominio a de *mdro* pagina 1 en e l articulo de la a reportera 1 nene Lopezmiwlaao u s e enm *o ib asárenoa* adunes

las instituciones, en el respeto irrestricto de la ley y el trabajo ciudadano, el cual cada vez debería de ser más proclive a realizar.

Douglas Chalmers7 (1997) se pregunta de manera consistente si la capacidad inherente de asociación de la sociedad civil contribuye a la trasformación del autoritarismo y al fortalecimiento de la democracia, reconociendo de entrada la dificultad de demostrar plenamente tales supuestos, debido a su complejidad, la diversidad de las acciones, la tangibilidad de los beneficios, y de manera preponderante, a su dinámica de permanente cambio. Por asociaciones entiende a grupos organizados de la sociedad (no gubernamentales, voluntarios, apartidistas, y no familiares o clánicos) que, por su tamaño, características y propósitos nunca llegan a institucionalizarse, circunstancia que les otorga una gran capacidad de cambio, adecuación y eficiente administración en el contexto de una realidad en permanente transformación; esta propuesta se inscribe en la misma postura que señala Mancur Olson (1971) en la Lógica de la acción colectiva, en la cual destaca que la ventaja de las asociaciones pequeñas radica en su gran movilidad y su administración ad hoc; en el hecho de tener membresias limitadas en número que se conocen y se reconocen entre sí; que operan en el contexto establecido por la ley y su rigurosa observancia, y que una vez cumplidos sus propósitos se disuelven, evitando la permanencia que supone adquirir un cierto sentido de formalización que en esencia trastocaría su versatilidad, dinamismo, capacidad de respuesta, es decir, el dilema entre la libertad y la permanencia.

o,almers establece una serie de caracla,o, as que las asociadone deben de rever u tos obletivos de las esodanones pueden **se,** uniera.... rimo "mi, rafizadoresaas asociaciones pueden optar por actuar medame poliiicas y programas que puedan no fortalecer la democracia 21 las modalidades estructurales Internas adoptadas por las asociaciones, bien pueden constituir ta frente de modelos de socialización. tanto para regímenes democrztlcos, cuna para los que no lo son 31 las modalidades de na de las asociaciones, con decir sus ligas anto ron el gobicmn como con la sociedad pueden ampliar o erosionar a la de vocracia, 411a multiplicidad y la diversidad constituyen los elementos castim vos de las asociaciones de la sociedad cal, razón es, ual la dlsulbución pmrlcula, de esta variedad en una sociedad dada, puede ser razón de fortaleza o deerosión de la democraca51 fil *verdadero* mpacto en la democratización es 11 resultado de los patrones de canmlo,es decirla capacidad de respuesta,e+tmctura, y distribución des beneficio; asi como de manera preponderante su capas idad de respuesta ante la novedad de retos que se prefigen ran en un tiempo nl sigulente,y de un espacio al otro espacio p 997,41

Entender la pluralidad, la mutticulturalidad y la multiétnicidad términos dificites de contextualizar e, como los rasgos característicos de las sociedades actuales, significa el reconocimiento de que la diversidad es riqueza y no-fragmentación; significa también que el disenso es más norma que excepción; supone la existencia de múltiples sociedades de públicos compitiendo por la materialización de su interés, requiere el reconocimiento de que los asuntos públicos son ámbito de competencia tanto de la sociedad como del gobierno. En no pocas realidades, el valor fundamental que se te asigna al fenómeno representado por lo no gubernamental, radica en el hecho de su actitud ciertamente beligerante y crítica respecto a las acciones y resultados de la gestión del gobierno, postura ciertamente positiva, dada la necesidad de la existencia de una actitud siempre vigilante de la sociedad respecto a las acciones de gobierno, su publicitación (transparencia en su ejercicio y rendición de cuentas) y su apego irrestricto a la ley, pero también es menester construir y afianzar un sentido de complementariedad, de construcción de múltiples espacios públicos con una estructura de red articulada en nodos nodal (similar a la de Internet) que de manera gradual tienda a transformar una relación de pugna y desconfianza, a través de una institucionalidad, que posibilite este refuerzo de participación ciudadana orientado a perfeccionar su administración y consecuentemente a aumentar la capacidad de respuesta ante los ingentes problemas y demandas de la sociedad; reforzando el carácter

11 1 f e pm,e de h r echo ceV lda, , c lo prime o que oari,e 1, ,ponerte 11 1 1 e11 nace ht1SC0 ¢,rt lo qte o sig,aea,.lL. „ l.1, d.e torra .,, le la letra expreso... u edad r,uniculmra^, x 1, apmlhle n iluoa, la enldad de una e, edad coo la diversidad do runa ,s e. pm el n, 1 iay gw rilamlrq,tea,ldra y so e dundeca eela rodad deun mpnm la de la rayque ni pues l l ,ta la soial a, era o noblaciones de cu uta dfaeu -decir o a, l c e—s de aladas e,rre poblaciones que y ,e 4,.ma flan hace hlorzpie en el re, , i f egaeesta r "ta e la vedes. de 1, idea,pues la—ne,ela,m,Jasir de m vida sor m1 e, la q ue la dedos como an roniu^m de corma, ... , dependiente, de ,. er y „nm nr . ,. , aleanad a 1. raga. , que bona -1 . — eacion se refie „ ,,,.dad de ese í n eu . er — . e. lo bastante auranoma.o Inde,e , a 'r que o v„ c ...01 _ wmle.a .co el seno de fa„aa,d g sUaUn ate ar que popo,e^q, d- ,c ly-nte. eh, to a, c, el rau,c. , nuera la homogenezac an atol n.imco e, provecho dr v c,ta'a mercan,l a io la necesidad de reconocen L, frontera que senara e re co del otro de la ue,.,mn d, la Jemdad p eto apesar oc las distorsione, e p,mv em a, que i,C na. 1, ra. la proponiendo querLa amdena de los tales, mulncWwr,f.J. o•onrado, r,mr ameme har,o la tummcúon de e,incito »,.eenei „ + be1e.e0 , _ree.wcrgeel,l. ra. .... ttr.l de be se soy | hiemopheoal del espmw demao anrr, 19951 ql,.

público de la gestión gubernamental, y transformando la unilateralidad con la que generalmente se percibe el ejercicio de la administración gubernamental por el de administración de lo público, cuya racionalidad se basa en el reconocimiento de una rica veta de sociedades de públicos, replanteando su acción, fundado su acción en la coordinación de esfuerzos y acciones fortalecidamente públicas a la búsqueda de soluciones, al diseño compartido, y a la implantación y evaluación conjunta de resultados atingentes que las demandas de la sociedad requieren sin dilación o espera permisible.

Recordemos que el Estado al constituir la organización política de la sociedad constituye esencialmente una institucionalidad axiológica y vatorativa, que establece, entre otras cosas, la concepción de la sociedad en lo que a la esfera privada y la esfera pública constituye, atañe y se refiere; el gobierno a su vez, es el resultado del ejercicio privado de la soberanía del ciudadano, que vía el ejercicio republicano del sufragio otorga su representación pública, al funcionario de su preferencia, y por último, que los aparatos burocráticos que ya sea por designación o por concurso, integran la administración gubernamental, adquieren su carácter intrínsecamente público de su obligación de servir a la sociedad, en otras palabras, el Estado, el gobierno y la administración deben su carácter esencialmente público a la sociedad que es el espacio público por excelencia.

Así y en palabras de Carlos Thiebue,"La esfera pública es un espacio de aprendizaje, donde todos enseñamos y todos aprendemos, es la marca peculiar de nuestra especie. Los vínculos que nos constituyen, desde la solidaridad entre extraños que constituye la ciudadanía nacional y la ciudadanía cosmopolita hasta la cálida solidaridad de la amistad cercana, son espacios que constituyen la racionalidad reflexiva, que se traduce en el entendimiento público de las ideas y el encuentro de las personas, la validez discursiva de las razones y el fluir de los afectos, son dos caras de lo mismo". Por eso, es un hecho incuestionable que el Estado liberal surgido del desarrollo del capitalismo se

sustenta en la concepción de un individualismo a ultranza, que privilegiaba la esfera de lo privado sobre la esfera de lo público, y que, sin duda, se tradujo en concepciones restrictivas respecto a las atribuciones, competencias y tamaño del Estado; su ingerencia y control en las actividades políticas y sociales de los individuos, y de manera preponderante su ingerencia, control y participación en el mercado, que desde esta particular perspectiva, siempre se considero nominal, y que deriva en la marginalidad de su presencia, con el objetivo de asegurar la eficiencia de las inexorables leyes de la oferta y la demanda; la calidad ciudadana misma era entendida como una consecuencia lógica de la propiedad en su connotación intrínsecamente burguesa, y el Estado y la ley eran consecuentemente los instrumentos de dominación de clase sobre el resto de la sociedad. En la actualidad, la concepción del Estado liberal democrático, sin duda alguna, parte de supuestos diferentes, dignos de considerar y que ofrecen un panorama ciertamente diferente de la realidad, y que requiere de ciertas puntualizaciones.

Ante este tenor, no es aventurado afirmar que no pocas sociedades contemporáneas en el contexto de un mundo globalizado en sus intentos por fortalecer la democracia, experimentan un renovado espíritu republicano que, desde nuestra perspectiva, tiene entre sus rasgos característicos: privilegiar la esfera pública sin menosprecio o defenestración de la esfera privada.

Trascender el sentido limitadamente deliberativo de la democracia enriqueciéndolo con una concepción ciudadana sustentada en el trabajo público que le otorga múltiples posibilidades, que lo sitúan más allá de la emisión del sufragio (de(cual no negamos su trascendencia), y que se traducen en el gran potencial que la organización y la consecuente administración del trabajo en sociedad representa, y que refuerza una de las ricas vertientes de la acción política sólo inherente al Zón Politikón que esencialmente los individuos somos, representada por una corresponsabilidad pública que

materializa sus acciones a través de políticas públicas con un sentido y propósito renovadamente arendtiano.

Los espacios *públicos y las políticas públicas*

La discusión sobre el tema de políticas públicas en realidades como la nuestra, ha experimentado no pocos cambios y transformaciones dependiendo en mucho de la racionalidad con la que se observe su pretensión y del nivel de profundidad con el que se lleve a cabo la pertinencia de su discusión, que en la actualidad todavía oscilan entre su rechazo, ciertamente apriorístico, resultado de su pertinaz desconocimiento y glorificación, resultante de un optimismo desproporcionado que se empeña en valorarlas como el medio privilegiado para solucionar los ingentes problemas de la sociedad. Expliquémonos: la critica pertinaz hacia las políticas públicas obedece en las más de las veces a su lugar de procedencia y desarrollo, Estados Unidos para ser exactos; a su origen inicial como tecnología militar orientada a articular múltiples fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlaciónales sobre problemas específicos; construir y operar modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, todo ello con una intención de sustentación empírica -que aunque parezca extraño, de uso todavía limitado- aunado a las limitaciones y sensibles distorsiones que en no pocas ocasiones producen traducciones literales que no reflejan los significados que los términos tienen en realidades diferentes, generando, confusión en el mejor de los casos y férreo rechazo en el peor -Policy Science: Ciencia de políticas o Political Science: Ciencia Política, por sólo poner un ejemplo que ilustra nuestra afirmación.

Se afirma con sobrada razón que las políticas que elabora el gobierno son esencialmente e intrínsecamente públicas aunque hoy sabemos que no son

las únicas-, no podría ser de otra manera, la institucionalidad de la que deviene (a noción de gobierno así lo determina, aunado al impacto y trascendencia con el que el voto confiere e instituye el carácter público en el político electo, y que posee un efecto totalizador que en algunos casos trasciende a su vida privada'.

En regímenes de acendrado corte presidencialista como el mexicano, la problemática se acentúa, debido al hecho de que existe en el ciudadano una predisposición hacia lo público, entendida limitadamente en su connotación de gobierno, a la que identifica con aspectos ciertamente negativos ilegitimidad, corrupción e ineficiencia, por decir lo menos-, y que en otras realidades luce ciertamente como un anacronismo largamente superado.

En las democracias de viejo cuño, en donde el ciudadano entiende y respeta la institucionalidad con la que la sociedad construye al Estado, y respeta la ley entendiéndola tanto como resultado del quehacer de los representantes producto de su elección, y como fortaleza de su misma libertad, las políticas públicas constituyen una de las alternativas de corresponsabilidad inclusiva entre gobierno y sociedad, fortaleciendo su carácter público al *erradicar* la unilateralidad con la que, por lo general, se asume y ejecuta la acción gubernamental. Las políticas públicas reconocen el disenso como manifestación natural de la pluralidad, y constituyen la materia prima para su diseño, y que lejos de no tomarlo en cuenta por no considerarlo relevante, o simplemente no verlo, se orienta decididamente a trasformarlo en consenso previa consideración y estimación de los problemas, a partir del concurso de

Roberto Sinicar e en un articulo mtituiaco *lo yrrvndo de co público* aparecido en el penodlm Milenio el 0 de febrero del 2003, se pregunta si tiene sentido en nuestros dial la deoncion entre lo público y lo privadgcuesvonando la pert rienda de separarambm esferas, ante el protagonismo del presidendalismo mexicon. en su fase oe aiternancia Se cuestiona la mmpatibil¡dad de le función pública con Ids actividades privadas ta le, romo asistirá ciertas activvJazles de culto, promociones Gertamente pmlld¡xas aryuyendo r de ciudadano privado ron el que ,e asiste pe,o parad periodista pommndo en entredicho la misma rep,eseriMúdo pübhca que en esencia es pera todos, y que al privilegiar una u otra denominación reliyl — o prefereniia partidista contradice su ianiiato De acuerdo con esta postura. la necesaria separación u esferas y ámbitos podi,ms y privados se torna mas evidente cuando tenernos inda una ofensiva de muchas denominar lones,eli, mas y de myamzacrorcs de corre conservador que desean la eliminación de las carrera, borrando la qU e sea d entre lo privado *y* lo e boto.. ros rense por hacerlo son bordos *y* obvios 1 as investiduras nfidales no desaparecen porque sea aomin9o . a menas que s re busque consiemtemente becnlo'

racionalidades múltiples, contrastadas con capacidades técnicas que aseguren la factibilidad y viabilidad de sus resultados, que se someten a la evaluación integral (exante, durante y expost) de su objetivo final, que no es otro que, el ciudadano.

Este concepto referido a la existencia de racionalidades múltiples, que encontramos en el pensamiento de John Elster (Ulises y las sirenas, Tuercas y tornillos de la investigación científica y Justicia local) y de Giandomenico Manjone (Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas), también lo encontramos en la obra de Hannah Arendt, cuando afirma que no sólo estamos en el mundo, sino que formamos parte de él, en tanto que agentes, somos al mismo tiempo sujetos preceptores y objetos percibidos, formamos parte de un contexto.

El énfasis que la autora pone en la participación de los individuos organizados en el contexto de la sociedad civil, representa un cierto sentido de insurgencia respecto a concepciones limitadas previas del accionar social; la acción política en su pensamiento, tiene en las organizaciones base (grassroots) una capacidad de acción multiplicadora que, sin duda, vigoriza y fortalece a la democracia, cuestionado a fondo la masificación de la sociedad, y resaltando el hecho de que un verdadero comportamiento ciudadano debe orientarse a cuestionar la uniformidad con la que la sociedad de masas irremediablemente erradica la dimensión individual de las personas argumento que proviene del horror con el que testimonia el fortalecimiento y exaltación del autoritarismo en el mundo, particularmente en países de la Europa de la primera posguerra. De acuerdo a esta postura, la masificación de las personas las despoja de su individualidad, sin la cual pierden también su capacidad de acción política que para Arendt, constituye la esencia misma de lo público. La trascendencia de su pensamiento representa una aportación teórica y sólida para el fortalecimiento de las políticas públicas, porque demuestra la importancia de la participación de los ciudadanos en el debate público de los asuntos que

son preocupación de la sociedad, reconociendo su capacidad contestataria, su deseo de hacerse oír, pero también de escuchar a los demás. Su idea del ciudadano parte de la capacidad de los individuos por demostrar que bien pueden trascender lo limitado de la felicidad personal, y participar en los problemas de los demás, ganando su derecho a manifestar su opinión en los asuntos de la república, entendiendo por político un ámbito del mundo en el que los hombres son (os elementos primarios de la acción y por ende, dotan a los asuntos de los hombres una durabilidad que de otra manera no tendrían.

Mucho de nuestra aversión por nuestra dimensión privada, bien la podríamos entender mediante su concepción de prejuicio, que al no ser idiosincrasias personales, que pueden probarse, contienen percepciones sensibles de los demás sin mediar la necesidad de persuasión, en otras palabras, se aceptan las cosas porque los demás las dicen.

Las políticas públicas contribuyen a la creación gradual de espacios públicos en donde no sólo socializamos la información vía el debate y la deliberación, sino que además nos permite participar de manera organizada, lo que en esencia constituye su rasgo definitorio; en este sentido, la construcción teórica de Hannah Arendt es fundamental: "Si se quiere cambiar una institución, una organización, cualquier corporación pública mundana, sólo puede renovar su constitución, sus leyes, sus estatutos, y esperar que todo lo demás se dé por sí mismo. Que esto sea así tiene relación con el hecho de que siempre se juntan hombres -sea privado o público/ políticamente- surge entre ellos un espacio que los reúne y a la vez tos separa (en el sentido de singularizarlos, hacerlos diferentes del resto). Cada uno de estos espacios tiene su propia estructura, que cambia con el devenir de los tiempos y que se da a conocer en lo privado en los usos, en lo social en las convenciones y en lo público en las leyes... Dondequiera que los hombres coincidan se abre paso entre ellos un mundo y es en este espacio, donde tienen lugar los asuntos humanos" (1997:57).

El sentido de la política se equipara con el de la libertad, afirmando que el quehacer político constituye una necesidad ineludible para la vida del hombre, dado que le permite proveer la subsistencia de la sociedad, asegurando la vida del individuo, es decir, la política entendida como un ejercicio de libertad pública, cuyo objetivo fundamental es asegurar la satisfacción individual que de suyo es privada. Las políticas públicas, entendidas como capacidad de acción de las personas al constituirse como un ejercicio de libertad inherente a la acción ciudadana, no sólo crean espacios públicos en la vida en sociedad, sino que también -de ahí su importancia fundamental- crean espacios públicos entre la sociedad y el gobierno, reforzando el carácter, propósito y transparencia intensamente pública de ambas esferas. Es esta capacidad inherente de las políticas públicas, la que forma los espacios de acción pública, y es que permite dotar de un sentido irreductible de participación a la condición ciudadana más allá del sentido electoral con el que formal y convencionalmente lo identificamos.

El papel fundamental de la política, entendida como una alternativa para asegurar la vida misma, demuestra el necesario equilibrio que entre la dimensión de la vida privada y la pública en la sociedad, dado que no somos autárquicos, es decir, dependemos para nuestra existencia de los demás.a

Gobernar desde la perspectiva de política pública, permite encauzar la acción política desde el momento en que reconoce la importancia del disenso como resultado de la pluralidad democrática; su fase deliberativa se basa en la socialización de que el intercambio de la información produce vía el debate procedimentalmente instituido; tiene la característica de ser incluyente,

-En cuanto ala relación Interpersonal. entre hombre y hombre, afirma que el origen de la confusión se debe a que ene ámbito reme tado por el"e " equivalente para Nrendr de la esfera privada, como cont rapuesto del ambito público, tiene connotaciones históricas. La esfera privada fue a lo largo de toda la anrigoetlatl greco-romana, la unica alternativa de espacio publico y para la in terpretación de ambos espacios fue decisiva la contraposición entre por u na pare, qué que uno mostrar del mundo y cómo quería aparecer ante él, y,pcrf ova, qué debía únicamente existir en el aislamiento permanecienJo oculta (199]bóy

dado que reconoce múltiples actores institucionales, tanto del gobierno como de la sociedad civil, nacional e internacionalmente; produce además, bases de información que permiten un diseño prospectivo de posibles futuros- futurible- establece criterios y estándares de evaluación tanto de naturaleza introspectiva como retrospectiva; adecua su diseño y la expectativa de progresión de los resultados de manera flexible acorde con la realidad cambiante, y posibilita la transformación del disenso en consenso, no sólo por la magnitud, trascendencia e impacto de sus resultados, sino y de manera fundamental, por el sentido de corresponsabilidad y necesaria creación de espacios públicos que sustenta su operación, estableciendo un vínculo renovadamente público entre el gobierno y la sociedad.

Finalmente es importante destacar que la acción podtica, vía las políticas públicas, magnifica su capacidad de establecer una multiplicidad de equilibrios entre la esfera privada y la esfera pública; entre el ejercicio de la certidumbre con la que los ciudadanos esperan el desempeño de la gestión gubernamental y la incertidumbre inherente a la vertiginosa dinámica que el cambio social impone; dicho de otra manera, su utilización supone reforzar la noción de gobernar con los gobernantes, así como tornar más pública la siempre compleja relación entre mandante y mandatario, y desde esta perspectiva, se permite equilibrar la dimensión política inherente a la acción del gobierno y la dimensión de la acción política de la sociedad con la dimensión de racionalidad necesaria para la eficiente materialización de resultados, calidad de vida, en resumen, la construcción del bien común entendido como responsabilidad de todos.

Sensus *privatus, sensus communis : La ecuación republicana*

Ante el dilema que el futuro de la democracia enfrenta en el presente, representado por un lado por la estatización de la sociedad y por el otro, por la socialización del Estado, y que de manera indiscutible se refiere a nuestra concepción de lo que a la esfera privada y la esfera pública compete, así como a la necesaria construcción de nuevas demarcaciones y la articulación de nuevos equilibrios en el contexto de una problemática siempre elusiva y borrosa, debe de partir, como condición sine cua non, de dos premisas fundamentales: la primera referida a su movilidad intrínseca en el tiempo y en el espacio, y la segunda que entiende ambas esferas como elementos constitutivos y esenciales de la naturaleza humana.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que de múltiples e insospechadas maneras revolucionan los aspectos diversos de la vida en sociedad tema que por su trascendencia dedicaremos una sección en especial- tienen para muchos liberales aspectos negativos para nuestra concepción de privacidad, y que abarcan desde la posibilidad de monitorear conversaciones telefónicas en cualquier parte del mundo por medio de los mismos satélites que han hecho posible la proliferación de la telefonía móvil-los usos militares de esta tecnología se ha puesto de manifiesto en la guerra de Irak- la vigilancia y lectura constante del correo tanto físico como electrónico sin el conocimiento y autorización del usuario; la utilización de códigos de barras de información como elementos clave de identificación en la totalidad de los registros y controles burocráticos a los que los gobiernos sujetan unilateralmente a los

ciudadanos, y cuyas características, versatilidad y contenido escapan a su conformidad y anuencia.9

Por otro lado, la proliferación de la violencia, el terrorismo y la drogadicción nacional e internacionalmente han determinado la aplicación de controles y supervisiones rígidos-por decir lo menos- impuestos a los movimientos y traslados de las personas; la revisión cotidiana en el acceso a las escuelas, de todos los niveles educativos, en las pertenencias de profesores y alumnos, así como el sensible aumento de la violencia intrafamiliar, da como resultado la aprobación de leyes orientadas a prevenir y castigar conductas nocivas en el espacio más privado de todos, la vida íntima en el hogar, circunstancias todas, que limitan las formas impensables en el pasado, los sitios que consideramos de nuestra privacidad, y pareciera cada vez más cierta la afirmación de Rawls, en referencia a que lo único realmente privado son los sueños y los pensamientos, siempre y cuando no los socialicemos.

Por otro lado, el individualismo da como resultado en un debate todavía inacabado sobre los límites y atribuciones con las que los ciudadanos deben institucionalizar al Estado, en el marco de una representación hobbesiana, donde aparece como el enemigo de la libertad individual, temor que se materializa de manera permanente en múltiples corrientes del pensamiento

Pedentemen.e ,a *mande* Pew , lone, de vlgllar< la de nneLyende 1 oranea : r15cn1 dictaminó aue el yomcmo estadounidense nene facultada , constitucionales para llevar a cabo ln,.... t cione ; ele,tiro mím v a,,iba , de vgnnnsla c o,n.ar,peslwso , de tenorlsmo dentroy fuera de los atados unidos lo clan **Para r.n gr.n,,e , r,,, de 1, Dobla[In, ame,,, ana , mdavla aterrontada por lo,,acesus del 11 d, , ,n mmedeoom.t** uan- ir senda p: **sd, la edad ovil,. ofaw,** repre na, **arrve** frontal a a, l **bendes d** ; **drales**. r d.Cr dr, Sl .**e la ene a privada** : **esalta el hecho m** is**mo de aue ,a identidad ne lo,** f — **maglarado** , **gire cunsomyen el panal** ida **este tribunal se** a mant**enida en secreto, con el pretexto de** a **posibles represalias en sus personas yen sus mmdlm. En nr aruanlo puoucaoo por el periodista l dacio santinl co** r**responsal eWashington del diario cosen el 19 de noviembre del 2aozaerma quesaro en el ano zooo las cunas *nodeamedcana* , aprabmon 1.190 ordene , legales de intervención conue ¢ auva en reepan helo un e,nauto i nmd..1 que le permitió ,,si, ,piar z 1 m,llones de** conversas ion, **f,laxr,ur,,** oler t **,de13ml1Pe** . ,, **día** o **peque e silo** copa, **ala pmnrer *nde*** i**md los r, ^ta relaciondeo,** m orasnac En u **ida** e la opi n **a s del f stal n(eneauobn** ne **nta les enlanadas a a laor** é **d, insdel** n **ia** en **eg uand o que esta medida** a **pobit a dqua indno,es tán en rstidem, s ara** e **nca rga das de las labores s mmmng^do. en la** t **n maa on emmemcnd,poooata del a,mmo,om en pmmdmadeeadoco de compartir informar load v por taom ne aaaa. de manear m t eete enm,. o ado,,ar. ne atacado a nr, vo sir** t **mmercadee**

Hale, de lo, ciudadanos . **ra4`sa lle.,e *prodm*** a, **erra** d q l,a **onci tln** a. **a nunoma** r **nuevo sistema capaz de** resresi y e **unos o n el are nad os r cumbre** d **en ciia aoe lnbrmmi,a mtaste din** a **eramivore'** d r **la [ld y el lH1 *pila rastrear y* momtorear todo tipo de lntonnacipn** (**rpa,d el sis** te **ma** n **ste wastode aigaencW en la bame -1111 bwtian,aaaamousl.**

li beral conservador. David Schmidtz, a igual que Nozick, abogan por mantener al Estado fuera de la esfera de lo individual en el contexto de una nominalidad que no sólo lo arrincona y lo sujeta a múltiples controles y sanciones de la sociedad y que en muchos sentidos ha demostrado su inutilidad, dado que paraliza su intención y desfigura su propósito de materializar el bien común y de ser una creación de la sociedad políticamente organizada.

Estos defensores a ultranza del individualismo, le han dado una valoración negativa al Estado y quizá, sin proponérselo de manera consciente, le han dado a la palabra privatización, en el imaginario colectivo, una connotación negativa al situarse limitadamente en el interés privado; en este sentido, ciertamente egoísta, es atentatoria del interés público en todas las circunstancias y en todos los casos, desfigurando así, el delicado equilibrio existente y de suyo necesario entre ambas esferas de la naturaleza humana. No se desconoce con esta afirmación los excesos que se han cometido en uno y en otro sentido; hemos insistido a lo largo de este trabajo, que los riesgos de caer en el individualismo a ultranza, sinónimo para muchos- dentro de los que me encuentro- de explotación, hambre y pobreza, sólo pueden corregirse mediante la restauración y consolidación institucional del equilibrio entre la esfera privada y la esfera pública; al no hacerlo así, se traduce en el grave riesgo de poner en entredicho la viabilidad de la democracia misma, que encuentra en la desigualdad, la explotación, el autoritarismo, la masificación, la pobreza y el hambre lacerante de millones de seres en todos los rincones de(planeta, sus principales enemigos. Victoria Campos, en su trabajo sobre las paradojas que el individualismo entraña, afirma de manera contundente que ningún valor tiene una intención de totalidad per se, desdibujándose su pretensión de manera permanente en el siempre difícil paso representado por la compleja tarea de aplicar conceptos totales a la variada yen extremo diversa actividad humana. Así, tanto el valor de la libertad como el valor de lo individual, tienen un referente obligado en el amplio contexto público que

se llama sociedad, fuera del cual simplemente perderían contenido, valor y significación, muestra inequívoca de la articulación perenne de ambas esferas, la existencia de una y de otra, por limitada o extendida que sea su dimensión, en el marco de la complejidad dialéctica que caracteriza su relación.

Por limitado que sea la esfera de lo privado, ahí radica lo que nos caracteriza como animales únicos de la creación: La inteligencia humana permite gozar del privilegio también único de la acción política que en esencia siempre es pública, y que desde nuestra propuesta requiere de la construcción de equilibrios y espacios privados y públicos que le permitan maximizar su utilidad en beneficio de todos, dado que nuestra naturaleza obliga a juzgar el bienestar, al final del día de manera indiscutiblemente privada.

Sobre la esfera pública se ha discutido con amplitud y sin duda, se continuara haciéndolo en los años por venir, pero al igual que lo que ocurre en la dimensión y ámbito de lo privado, las múltiples connotaciones, valores y usos dados a ese término, dificultan su comprensión, aunado al hecho de su intrínseca movilidad en el contexto de una realidad de suyo cambiante. Así pues, debatir sobre los espacios públicos, no siempre remite de manera inmediata a la reflexión conjunta y a la consecuente acción colectiva; la masificación de los espacios físicos, tiene sólo una apariencia pública, causando enajenaciones colectivas, producto de la manipulación comercial y el autoritarismo sin control que desfiguran la dimensión individual, incapacitándonos para realizar una verdadera y genuina acción pública; la misma noción de sociedad de masas así lo testimonia."

F, andar al **e.** **,odu** **sw,ar la obra de ,oral so,rja. que** **sobre** t **m, de ua**, ... **e evade** s **e pon** e de **aniñeao el hecho ae aue elgigan** , **i vio u roanorepreser** , **ado por as Megaurbes en las que vivirnos los seres humanos del Inicio del tercer mileni,e resireten** t **an ciertamente espaaos paolicosgte no Inducen a b ^Mrxidn** sino **l:or pl conlrmio prndure i la rvna,enatlbn y aislamiento de la omsona Ls j** , **m** **e, ded-,1** **',I** **esa de ubr rti uni(or** –11 **la** **loa** **y,** **rill** **,,1s darme la** **Ter** **del** **,e** **I** d **colee** **agae t duda** **rt mlda del mundo on aman Lene ere ¢otde@rmnan25el sentido ae ortol aotodlat'io presente en lo o brade llannan A tntt a**

Por otro lado, es un hecho que en regímenes de corte autoritario, indistintamente del signo ideológico que los sustente, la esfera pública se convierte de manera gradual, pero inexorable, en sinónimo de gobierno, con un sentido excluyente que pretende mantener al margen a la sociedad de tal carácter, pretendiendo en un sentido reduccionista a ultranza, que los asuntos públicos son competencia exclusiva del gobierno, y por ende, de su responsabilidad unidimensional, dejando a la sociedad fuera y reduciendo al ciudadano a una condición de súbdito.

En este sentido, "El sufragio universal es una especie de sacramento de la igualdad entre los hombres. A la manera de un signo frágil y a la vez apremiante, opera una revolución en la relación entre los hombres entre sí. Es, indisociablemente, signo y realidad, camino señalado y realidad presente. Más bien representa un desenlace, la entrada a una nueva era de lo político, que cambia todas las percepciones anteriores de lo social, que entreabre algo inaudito y casi escandaloso-en el sentido etimológico del término- en la historia de la humanidad: la aparición de una sociedad de iguales, en la cual los lazos sociales no serían resultado ni de la división del trabajo, ni de la asignación a cada uno de un lugar en un todo organizado, ni de la existencia previa de una creencia colectiva"."

Para autores como Condorcet, Le Mercier de la Riviere, y Sieyes, entre muchos otros, la noción limitada del ciudadano como categoría esencialmente burguesa, es decir, que deviene de la posesión de la propiedad, entra a un proceso riguroso de revisión, donde finalmente es la voluntad de la elección pública del individuo, la que determina esta calidad, en problemas como la autonomía, la capacidad temporal con la que los individuos pueden asumir el ejercicio de sus derechos públicos en su sentido eminentemente republicano,

El tabaln de vierre Rosa nvaimp m consaymddn del *cudadano.:* Nlnodo de sufragio universal en Fmocio, relata de manera reaimeme informada y en muchos sentidos consulta obligada para comprender la trascendencia de la Revolución Francesa en nuestra ȼoncedicion del ciudadano y de la democracia misma. Rosanvalon, nos lleva de la mano en un vivos sin igual en la historia del pensamiento y la acción humana,el ciudadano como protagonista de la democracia, pp.12-13

la necesidad de la defensa de la República de los individuos libres e iguales; demanda la necesaria transformación ciertamente limitada del concepto, hecho no siempre fácil."

De este marco normativo deriva la importancia de (a creación de una sociedad de individuos iguales, donde la condición ciudadana está presente con una sorprendente vitalidad y vigencia, aunque habrá que reconocer, que si bien al paso de los siglos han refrendado nuestra credibilidad en el ciudadano y su trascendencia protagónica en lo que a la construcción de la democracia se refiere, es en su capacidad de construcción de los espacios públicos, donde hace equivalente el trabajo público como condición inherente a la calidad ciudadana, posibilitando el paso de democracias restringidamente deliberativas a democracias corresponsales, las cuales implican una reconsideración profunda sobre la articulación de la esfera privada y (a esfera pública, más allá de supuestos benévolos de virtuosismos ciudadanos, que no dejan de ser una aspiración más.

El hecho de romper **con las ataduras** con las que el conservadurismo de cualquier signo ideológico pretende **acotar nuestro entendimiento de la realidad**, no es asunto sencillo, Kbun **afirma que al ser la** ciencia **n producto co munitarias**, **en no poc**as ocasiones **es** **lmportante** las habilidades de convencimiento explicativo del hecho que el hecho mismo que **tratamos de redescubrirl de ahí su idea de** que las crisis sucesiv **as del** conocimiento **que llam** ar) sustituir lo **que define** corno ciencia normal. as palabras más de losmrsmos, por explicaciones revolucio **narias en el sen** tido intrinseco del cambio ydel movimiento que el **término tiene,esencia misma del progreso que la sustitución de paradigmas en el ti empo y en el espacio supone**, **nos obliga en muchas** negar **lo que previamente** defendíamos **con lncansable** prurito, para el asombro y **rechazo de las comunidades de las que obligadamente somos parte Sales son los casos de NIcos Poulanizas y de liinger Haber res que en una muestra de honestidad** y compromiso con su concepción de la verdad evitando los siempre presentes riesgos representados por la foliación tal y como lo afirma laka o,se arriesga a des pacer mitos yenderezar entuertosAl primero se le anqularim con algunos ows,come estrucmrallste de izquierda, por **el pecado coa tracen** de entender **a la trono de clases en el Estado capitalista desde perspectivas innovadoras.** si **endo su obra de una riqueza y trascendencia indiscutible** Vera enlmdrrla propuesta **del cumunitarismo mamista en permanente en yen** donde **el proletariado**. no toma conciencia de inmediato sol uclo nando el siempre presente **dilema representado por** e clase en **si y para A** como **elemento** fundamental **en la construcción de la clase misma**. **En le década de losa** ***ve la*** **espléndida** oportunidad **deasisir a** varias de sus conferencias, **dictadas en ocasion de** la publiacion de lo que fue **su último trabajo sobre le crisis de las dictaduras en algunos paises de Europa**, poco tiempo **antes de su prematura muerte**, **debida a su inexplicado** suicidio Su pensamiento **claro. aunado** a su impeaMe respeto por la verdad signifir a un compromiso de vida que sin duda **le generó** cont **as fero** ces **sus plant** eami entos de **a** **zada en lo que al co** **o del Estado capitalista** ***es, refiere***: ***a*** **Habermas pare** ce **pasa** rl **e algo sim** ilar **que loexper^** nado por el brillante poitelogo francés, **la fuerza de su comprensión sobre las nanAOnnaciones estructurales** sufridas por **la ocios** a publica. obra **singular,** resultado **del trabajo serio** y riguroso con el que este brillante sociólogo aleman n **os tiene acostumbrados**, yen donde demuestra **de manera fehaciente** el carácter **eminentemente burgués de la condición ciudadana aledaño a la propiedad pero donde también destara la lmportancia que la información y la socialización de la misma tiene en la conducción gradual de espacios públicos que permitieron su acceso al poder, obra** que al traducirse **al ingles y difundlr se entre** los medios académicos de los Estados Unidos, tuvo y sigue teniendo una gran influencia en corrientes de pen emito liberal que **hoy entienden al ciudadano ya la sociedad** como **resultado de la información**, **cambia radicalmente su concep** ción **^del ciudadano a** partirde la alteridad, que como ha quedado demostrado en **este trabajo** nos determina **en nuestra** vida en sociedad. la lnclusion del otro, marca can progreso sensible en m que mumm han dado **por llamarla** construcción de una nueva izquierda.

La esfera de lo público desde esta perspectiva, supone el reconocimiento institucional en el Estado; la capacidad corresponsable de los ciudadanos tanto como para identificar **en un** sentido substancialmente deliberativoll -que también tiene limites, impuestos por la propia sociedad- y atenta para resolver de manera conjunta con el gobierno y en un amplio contexto de publicidad los problemas comunes. La década de los sesentas, significo para muchas sociedades, la renovación de un espíritu de renovada participación ciudadana; la llamada primavera de París, encarna una variedad de movimientos civiles que, al grito de lila inteligencia al poder y prohibido prohibir", demostraron capacidades múltiples de organización y participación política con la finalidad de materializar el cambio en la sociedad; los espacios públicos ganados en la calle, de cara al autoritarismo gubernamental, donde la represión no fue la excepción-lo ocurrido en 1968 en México y las manifestaciones antibélicas en los Estados Unidos así lo testimonian 14 y que posteriormente forzaron a los gobiernos ha encauzar esa capacidad manifiesta de acción pública a través de vías institucionalizadas representadas por el diseño e implantación de múltiples reformas legales y programas gubernamentales de participación ciudadana, hecho que demuestra sin lugar a dudas que los espacios públicos no

la nger Haber mas **es quizá el** principal teórico de la construcción de una esfera publica mediante la comunicación que intenta reconoce, 1 necesario reclamo de la razon del actuar público, al que percibe como gentil pero obstinado, nunca silente, pera staceriburantes reconocido siempre que encontramos una acción c uada. Sus permanentes llamados para fortalecer la deliberación han tenido un efecto sorprendente en los Estados Unidos,en donde por lo general los teóricos de **izquierda** son vistos c**on desconfianza** A este respecto *Harry* Bone señala que el tema de la deliberación fue el tema central en el congreso **anual de la American Political Science Associatior en 1994**, e n **n Sheldon Hackney cabeza de la influyente organización Nacional Endow** nl forthe HUma nit**ies, propuso la necesidad de celebrar u na "conversacion nacional- con el objetivo de re** crear **espac**io pub¡ lco **para fortalecer** un sentido de entendimiento como un puente de comunicación entre **las encontradas** y amargas diferencias **que separan y dividen a los miembros de la sociedad norteamericana El resultado no podía ser mejor, de acuerdo a las cifras de eoyte en 19 estados de la federación se realizaron literalmente miles de foros de participación**, muchos de **ellos facilitados por** |**as fundaciones Kltering y** Public Agenda **con temas relativos a la creación de redes ciudadanas** de participación **y que cada ano exploran las diferentes perspectivas con relación a sensibles temas públicos**, con la pretensión **de motivar la creación de espacios públicos**, **llamados cívlcos**, **como medio de acercar** a los individuos **a realizar trabajo individual con la finalidad de maximizar la con**ⁿ**strucción pública de la democracia Opcit**. pp. 70.

's HIrschman **afirma que** " **un ingrediente** |**mresane del espirito de 1968 fue un enteres repentino eintenso por los asuntos públicas: de la guerra y la paz**, la **mayor igualdad**, la participacidn **en la toma de decisiones Este** interés surgió **luego de un prolongado periodo** de mejoramiento economico individual y de una dedicación aparentemente **plena de las** grandes masas de la población **en todos los** paises donde apare**ci**eron estallidos desconcertantes-evidentemente se refiere al mundo desarrollado- en la siguiente decada las ca**mbian dm**anera **<al**, **afirmando que** "**el cu**r**so de los** ande setent**a, la gente volvió a preveo parse primordialmente** por sus es privados, sobre en **vista de que el progreso fácil que habla caracterizado el periodo anterior se vio sustituido** las, en**atada, partes por la incertidumbre y la crisis. Así pues este cambio lo lleva a cuestionara** el hecho de **s, nuestras sociedades an predispuestas de algún modo** hacia **las oscilaciones entre periodos de intensa** preocupación **en las tareas del mejoramiento** individual **y el bienestar privado que la actuación** pública" 11902111_

son preexistentes y que existe la necesidad de su construcción y consolidación con la acción concertada de los grupos civiles.

La fortaleza afianzada en una nueva concepción republicana del ciudadano que articula innovadores equilibrios entre el sensus *privatus y el sensus* communis.

Si bien anteriormente se alude a la importancia de la Revolución Francesa en cuanto a la idea det ciudadano, no es sino hasta el siglo XX en donde plenamente se establece constitucionalmente el derecho de todos los hombres, propietarios o no, para asumir la calidad ciudadana, persistiendo, sin embargo, una concepción de genero que no incluía a las mujeres como sujetos de plenos derechos ciudadanos, circunstancia que testimonia enconadas movilizaciones hasta lograr la igualdad de derechos de su contraparte masculina.

El trascendente cambio que la sociedad experimenta al abrirse la calidad ciudadana de manera inclusiva a todos sus integrantes sin condicionamientos referidos ala propiedad o él género", ha propiciado (a construcción gradual de una concepción republicana sustentada en el reconocimiento de un nuevo equilibrio que reconoce la capacidad incremental de acción individual que va más allá de la formalidad publica representada por los derechos y las obligaciones inherentes a la condición ciudadana y el potencial de participación representada por la materialización de acciones a título del interés privado contextualizado por el sentido público del individuo en sociedad. Entender la construcción y articulación de múltiples espacios públicos como parte esencial de una innovadora concepción de la res pública, otorga al trabajo ciudadano un renovado carácter republicano, porque adquiere formas

M la perspectiva de genero es fundamental revisar los trabajos de Seyla Benbablb , 19951 losvoNO Delibembve Modelo(Democrooc *Legrfimucp Carol* Gould , 1995 1 nnd D-cie-y lepme entinq D;fíerence: Jean Cohen 119911 *Democrary re ference sed the* Righr os *Pdwn y* Iris Manan Young 19911 *Asymmerecaf Feclpmclty: On Moral flespea. Wonder ond rolorged ihough[* **Desde estas** propuestas, se han hecho criticas fuertes ala concepción de la sociedad y la familia **entendidas** desde **perspectivas** ni ruda argumentos son de suyo Interesantes puesto que representan nuevas tendencias presentes en la sociedad. Su extensión y riqueza **amentan un** anal— etpeufico que no es la Intención y propósito de este trabajo.

de acción comunitaria sustentadas en el desarrollo de actividades civiles asociadas con una formación cívica substancialmente axiológica y que en muchos sentidos ha estado ausente en la sociedad debido en no pocos casos, a la expoliación de lo público en la formación temprana del individuo, como consecuencia del monopolio que el gobierno pretende hacer del espacio público. La restauración de la vida republicana de la sociedad se basa en su capacidad para constituirnos e instituirnos desde perspectivas solidamente sustentadas en cimientos de índole axiológica que eduquen y formen en el quehacer ciudadano.tó

Al igual que el dilema que enfrenta la siempre difícil demarcación entre la esfera privada y la esfera pública, al republicanismo le sucede lo mismo. Al respecto, Gargarella sostiene que el problema radica en la gran diversidad de acepciones que el término ha tenido en el transcurso del tiempo y propone para solucionar este problema, adoptar un común denominador basado en la independencia de la persona expresada en su rechazo de la dominación y la tiranía, en la reivindicación de una idea de libertad, basada en la existencia más allá de consideraciones formales de ciudadanos.

Esta propuesta lleva a enfrentar el dilema representado por la virtud como elemento sustantivo de la condición ciudadana que encuentra en la prioridad que le damos a nuestro interés, barrera difícil pero no imposible de franquear". En este sentido, Bobbio (1992) afirma que al igual que la moral, la virtud nace de la constatación de que existe un contraste entre las acciones humanas en todas las esferas, sin las cuales la convivencia seria no sólo imposible sino también infeliz, pero sin el afán de adentrarnos en consideraciones filosóficas que trascienden a la pretensión de este trabajo, entenderíamos a la virtud

Gargaenac itando a Charles Lee ofrece una pace ,a que para ha significado la fuente - ma del au p,^nn,md,di to teatral cobran ser instruidos desde su mas tempra na infancia para considerarse a si mismos como propiedad de¡ Estado para Geencontrarse siempre dispenemos de tiempo para atender, sus preocupaciones a a favor de los intereses de ag ancées 999 a re es y graoshuaan nos Asiems, ueln vinaa la simplicidad de modales y con indispensables re bicion. en todos *dado oe* gra dos bgm a Sin , nos encontramos cmn ta nta ie nto de l enardaa,nta avaric ia yambmidn ... que a veces **do GUe xüfa el grado d virtud pública neRíano para el mantenimiento dP d ,PpUbll (a'(1999 ✓ 1)**

como parte del sentido de alteración en nuestra vida social, la dificultad radica en hacer compatibles mis intereses con los demás.

La noción republicana deberá, por tanto, buscar que el quehacer de los ciudadanos reconozca el disenso como valor social, y entienda el debate como riqueza dada su importancia en lo que a la socialización de la información se refiere, y cuya virtud radica en el hecho de hacernos concientes de racionalidades múltiples, con las que los problemas se entienden, elemento necesario para arribar al consenso que permite actuar por encima de nuestras diferencias, en el marco de un republicanismo activo más que formal; útil, más que enunciativo y que "intente disolver cualquier distinción drástica entre el ámbito de lo privado y lo público: dado el principal interés republicano por contar con una ciudadanía activa, comprometida con la salud política del Estado, resultaban injustificables, los intentos de promover cualidades de carácter en los individuos" (Gargarella 1999: 173-174).

Conclusión

La principal amenaza que los derechos republicanos enfrentan se encuentra en la idea patrimonialista del Estado que confunde el patrimonio público con el patrimonio individual. Sin duda, el paso trascendente que la democracia significa para el liberalismo de corte conservador, radica en el hecho de construir una vida en sociedad, a partir de la creación de múltiples espacios públicos que maximicen la capacidad de acción múltiple; que más que establecer barreras entre nuestra natural dimensión privada y la dimensión pública, establezca los puentes de comunicación que lejos de entenderlos como contradictorios, los traduzcan en riqueza y fuente de entendimiento común.

Hisrchman y Rifkin coinciden en afirmar que son los cambios y las oportunidades en el mercado, los factores determinantes que inciden en la modificación o

énfasis de nuestra conducta y proclividad a situarnos en una u otra esfera. Si bien dichos autores entienden al mercado -y sus cambios- como factor determinante en nuestras vidas, sus razones son ciertamente diferentes; para uno sigue siendo la propiedad la que determina tanto; nuestro interés privado como nuestro interés público; para el otro, es el acceso al disfrute de los servicios, lo que determina de múltiples maneras la intención, propósito y modalidad de nuestra actuación. Cualquiera que sea la postura privilegiada, sobresale el hecho de que en un mundo globalizado consecuencia de la llamada "modernización vía la internacionalización" que enuncia Przeworski; la tendencia hacia el fortalecimiento de la democracia y el consecuente combate frontal contra el autoritarismo se hace presente, adoptando múltiples formas y propiciando innovadoras acciones que no dejan de sorprendernos, y que no hace mucho, ciertamente, no habríamos, considerado como posibles. 18

Para Fernández Santillán, muchos de estos cambios se deben al triunfo de la sociedad civil frente al Estado, particularmente en el mundo socialista, donde el Estado siempre fue considerado como el depositario de la verdad, la fuerza monolítica capaz de dictar el rumbo de la nación y por cierto la única empresa autorizada para llevar a cabo las tareas económicas, y frente a este sombrío panorama, "la insurgencia comenzó a tejerse desde la clandestinidad: reuniones en los sótanos, los cuartos de calderas, las criptas de los templos y las trastiendas, fueron el embrión de la sociedad movilizada".19

Enfrentados ante el hecho indiscutible que representa la intrincada relación entre el mercado y la sociedad; la libre concurrencia de los intereses privados

"Quizá la menor manera de ejemplificar esta afirmacion radica en la serie de reflexiones que uno **pudo** hacer sentado en una tienda comida rápida, comiendo una **hamburguesa** y tomando una Coca Cola McDonalls ***para*** **ser exactos en la Plaza Roja de Moscú, admirando** con atención **plena el paso rígido** y marcial **del cambio de** guardia del **Mausoleo** de Le **Para Przewmskl**, este hecho es **parte** de una **esuategra para adoptar la organlzacidn** económica , política y cultural **existente en el mundo desarrollado capitalista, es dec**ir **democracia**, mercados. **individualismo y patrones culturales orientados al consumo**. **Esta estrategia** de modernización via la **internacionalización supon** aceptación **voluntaria de la aper**tu**ra de mercados in**t**ernos a la penetración extranjera**, aboliendo barreras culturales, modelalas **riudtas o ifi** d la ri uso generalizado 9en toda el muntlu"le Cera Cola ya no es más s l**a ndez** **e** la dom**ipación im**p**erialista sino el né**ctar **de** la **Prosperidad** unive coal 1 995 4)
Ferná**nd**ez Samillan O sud, R12

con el objetivo de la ganancia y la acumulación, la competencia que es fuente innegable de desigualdad, pero también es igual de cierto que es el espacio donde se genera la riqueza, cuya distribución equitativa sigue siendo tarea pendiente de la democracia. La inacabada promesa del arribo al bienestar se encuentra presente siempre en el imaginario colectivo que es la sociedad, referente que, sin duda, ha sido el origen de no pocas distorsiones entre lo que lo privado y lo público, que en más de un sentido, ha determinado la necesidad de su control por la sociedad a través del Estado, entendido este, como el resultado de la organización política de la misma.

Desde esta óptica, resulta inútil la discusión que propone la ausencia det Estado en el mercado, pretextando su disfunción, argumento ciertamente maniqueo del individualismo exacerbado. El interés privado siempre estará ahí; es parte de nosotros mismos y forma parte de nuestra naturaleza; pero también es válido afirmar que al materializarse en la sociedad, siempre está determinado públicamente. Por tanto, es la sociedad organizada ta obligada a crear un sentido de institucionalidad que consecuente con ambas dimensiones, creando espacios públicos donde los individuos deliberan y participan sobre problemas comunes, bajo el supuesto de contar con la participación corresponsable de un ciudadano más activo que virtuoso que la nueva concepción republicana supone.

En la línea expuesta, Bozeman, Barzelay, Aguilar, Uvalle y Rifkin entre muchos otros, ponen en la mesa para su discusión propuestas de suyo innovadoras, que alientan de manera importante a la construcción de nuevos referentes con los que explican mejor las cosas; este trabajo se inscribe en esta corriente de incesante búsqueda, por descubrir la naturaleza de las cosas, en el sentido que Khun le otorga al necesario cambio revolucionario de paradigmas.

Bibliografía

Arendt, Hannah (1997). ¿Qué es la política?. Editorial Paidós, ICE/ UAB, España.

Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition.* Chicago University Press, USA.

Blancarte, Roberto (2002). *Lo privado de lo público.* Milenio, p.15. México.

Bobbio, Norberto (1993). *El futuro de la democracia.* Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto (1992). *Política y Moral. revista* Nexos, abril de 1992, México.

Boyte, Harry (1995). *Beyond Deliberation: Citizenchip as Public Work.* CPN. PEGS. USA.

Bozeman, Barry (1987). *Todas* las organizaciones *son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y* públicas. CNCPyAPI FCE. México.

Brown, Richard (1998). *The* Strength *of a People: The Idea of an informed Citenzentry* in *America.* Chape[Hill. University of North Carolina. USA.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Ciudadanía y res pública: La aparición* de los derechos *republicanos* en Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Mayo del 2001. Vol. 8/ 9, pp. 7-37, Barcelona, España.

Castoriadis, Cornelius (1997). *Ciudadanos sin brújula.* Editorial Coyoacán, México.

Castoriadis, Cornelius (1996). *La democracia como procedimiento y como régimen* en Crónica Legislativa. Año V. Nueva Época. #8 (abril-mayo 1996) pp. 219-236. México.

Camps, Victoria (**1999).** ***Paradojas del individualismo*** **Barcelona, España.**

Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad.* CLAD/ Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Chalmers, Douglas (1997). What is it About Associations in *Civil* Society *the Prometes Democracy?.* Columbia University Press. USA.

Chalmers Douglas (1996). Associative *Networks: A New Structure of Representation for the Popular* Sectors?. Draft. Columbia University. USA.

Dahl, Robert (1998). On Democracy. Yate University Press. USA

Dahl, Robert (1990). *After the revolution?* Authority in *a good society.* Yate University Press. USA.

Dahl, Robert (1956). *A Preface* to *the Democratic Theory.* Univesity of Chicago Press. USA.

Etzione, Amitai (1999). The Limits *of Privacy.* **Basic Books. New** York. USA.

Etzione, Amitai (1998). *The New Golden Rule: Community and Morality* in *a Democratic Society.* Basic Books. New York. USA.

Fernádez Santillán, José (2001). *"Consideraciones* relativas a la *sociedad civil y a los derechos ciudadanos" revista,* Letras Libres. Año III, # 26, febrero del 2001, México.

Ferry, Jean Marc et al (1995). *El nuevo* espacio *público,* Editorial Gedisa, Barcelona, España.

Gargarella, Roberto (1999). Las teorías *de* la justicia *después de Rawls: Un breve manual de filosofía política.* Editorial Paldós, Barcelona, España.

García, Soledad y Lukes Steven (1999). *Ciudadanía:* Justicia *Social, identidad y participación.* Siglo XXI, España.

Hernández Chávez, Alicia (1993). *La tradición republicana del buen gobierno.* FCE/ CM, México.

Hilb, Claudia (1994). *El resplandor de lo público: En torno a Hannah Arendt.* Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Hirschman, Albert (1986). Interés *privado y acción pública.* FCE, México.

Honig. B (1991). *Declaration of Independence: Arendt and Derrida* en the *Problem of Founding a Republic.* The American Political Science Review. Vol. 85, Issue 1. Marzo, p p.97-113.

Isaac, Jeffrey (1994). Oases in *the Desert: Hannah Arendt on Democratic* Politics. The American Political Science Review. Vol. 88, Issue 1, pp. 156-168. USA.

Lechner, Norbert, Millán Réne y Francisco Valdés -Coordinadores- (1999), *Reforma del Estado y coordinación* social. Plaza y Valdés/ IIS-UNAM. México.

López, Lorena (2003). *Vigilancia extra a la asistencia privada.* Milenio. 4/05/03, p.10. México.

Luhman, Nicklas (1996). *Confianza.* Anthropos/ UTA. México.

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

Przeworski, Adam (1999). *Democracia y representación* en Metapolítica. Vol. 3. Núm. 10, pp. 227-257. México.

Przeworski, Adam (1998). *El Estado y el ciudadano en* Política y Gobierno. Vol. V. #2. Segundo Semestre de 1998. CIDE, pp. 341-380. México.

Przeworski, Adam (1996). *Sobre el diseño del* Estado. Draft. Universidad de Nueva York. USA.

Przeworski, Adam (1996). *¿Qué hace durables a las democracias?* en Crónica Legislativa. Año V. Nueva Época. #8 (abril-mayo 1996) pp.199-218. México.

Przeworski, Adam (1995). Sustainable *Democracy-* Cambridge University Press. USA.

Rodríguez Araujo, Octavio (1998). *Los part idos* políticos *y* la sociedad *civil.* Editorial Diana, México.

Rosanvatlon, Pierre (1999). *La consagración del ciudadano:* Historia *del sufragio universal en Francia.* Instituto Mora. México.

Sahuí, Alejandro (2002). *Razón y espacio público: Arendt, Habermas y Rawls.* Editorial Coyoacan, México.

Santini, Horacio (2003). *Mayores poderes al gobierno federal de Estados* Unidos: Bush ya *tiene* permiso *para espiar a* los *ciudadanos.* Milenio. 19/11/02:25. México.

Schmidtz, David (1991). *The Limits of Government: an essay on the Public* Goods *Argument.* Westview Press. USA.

Touraine, Alain (1995). *¿Qué es una sociedad multicultural?:* Falsos *y verdaderos problemas* en Claves, número 56, octubre de 1995, pp.1-25, Madrid, España.

Villa, Dana (1992). *Postmodernism and* the *Public Sphere.* The American Politicat Science Review. Vol. 86, Issue 3, pp. 712-721. USA.

Capítulo
Ocho

La Ética en la Administración Pública'

Carlos F. Quintana **Roldán'**
Cecilia Cadena **Inostroza**

"La ética, igual que la limpieza del *hogar, su falta* es *más llamativa que su presencia".* (OCDE, 1997: 36).

Introducción

Nos corresponde abordar el tema de ética pública y la inserción de sus principios en el Derecho Mexicano. Sin duda, reflexionar sobre la ética resulta hoy en día una cuestión central para cualquier sistema político de orden democrático, cuyo objetivo último es servir con transparencia y responsabilidad a los intereses de los ciudadanos.

' Una sersion de este capítulo fue presentada come ponencia el Congreso Internacional de **Culturas y** Sistemas mdmms Comparados. realizado en la Ciudad de Mexico en febrero de 2004.

Doctor en Derecho: **investigador y Presidente de i l Colegio Mexiquense A. C.**

Doctora en Ciencias Politicas y Sociología', investigadora y Coordinadora de Investigación de El Colegio Mexiquense, A.C.

En efecto, con los cambios dados en las administraciones públicas, mismos que tienen como cobertura una escala mundial producto de los intercambios económicos y tecnológicos, los gobiernos se enfrentan a la imperiosa necesidad de imponer límites a la conducta de los funcionarios y los políticos, a fin de crear o mantener los principios de moral y ética pública.

En ese contexto, la ética pública puede ser definida como el conjunto de valores que orientan o deben orientar al comportamiento esperado de los funcionarios y políticos, los que no necesariamente están definidos por la ley. Son conductas esperadas por la sociedad y sancionadas socialmente por ella. Pero el hecho de que tales conductas estén inmersas en un ámbito de actuación pública, hace necesario considerar un marco legal que las oriente. Es decir, tenemos dos perspectivas de la ética pública: una en el sentido de política pública y la otra en el aspecto de la moral pública.

En este capitulo intentamos formular un breve planteamiento acerca de los principales aspectos de la ética en la administración pública, destacando tanto la parte moral como la legal. Posteriormente se expondrán los principios éticos establecidos en la gestión de algunos gobiernos, para finalmente abordar la situación del marco jurídico en México.

Al final, a manera de conclusiones, ofrecemos una reflexión.

Ética y administración pública

Según Pichardo (2004), la ética en su dimensión aplicada es el estudio de los valores que guían la conducta humana. En la administración pública la ética sería el estudio de los valores que guían la conducta de los servidores públicos y las instituciones. La ética tiene significados relacionados con diversas áreas

del conocimiento como son la filosofía, la sociología y el derecho. Es un principio de actuación que se ubica en la conciencia de los individuos, pero para el caso de los servidores públicos, debe ser entendida desde una visión aplicada. Es decir, son valores de comportamiento esperado, pero en este caso, vinculados ala relación con el derecho para que procedan las sanciones cuando se incumplen con daño público, tos valores que postula éste.

La ética en la administración pública es un concepto moral y jurídico en el sentido que comprende tanto los valores de actuación de los funcionarios y al mismo tiempo los preceptos legales que limitan su comportamiento, es decir, tienen un equivalente positivo con una sanción y un castigo a su trasgresión.

Aunque no existe un consenso sobre el significado de los términos ética, valores, conducta y ethos, la OCDE (1997) propone una definición que permite tratar esos conceptos, pero no en calidad de sinónimos. De acuerdo a esta posición, la ética comprende las reglas que plasman los ideales característicos o el ethos en la práctica cotidiana. Los valores son los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto. La conducta por su parte, constituye los actos y comportamientos externos de los funcionarios. Por último, el ethos representa el conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público.

La ética pública, de acuerdo con estos conceptos, será entonces el comportamiento esperado de los funcionarios públicos con base en sus valores conformados por un ethos funcionariaL El ethos es la autopercepción que tienen los funcionarios y servidores públicos en torno at cual se aglutinan normas y regulan sus relaciones con otros actores. El ethos constituye, por así decirlo, la parte ideal, moral y abstracta de la ética.

En términos morales, la ética pública está relacionada con principios como la integridad, el respeto, la honestidad y la buena conducta. En términos legales

o profesionales, estaría vinculada con la lealtad, (renunciar a imponer sus propios intereses materiales), neutralidad y apartidismo políticos, juridicidad de acción, igualdad de trato a los ciudadanos, neutralidad emocional y reserva en las relaciones con el público (Mayntz, 1994:186).

Estos rasgos de lo que se puede denominar la acepción legal de la ética, están vinculados con el tipo ideal de la burocracia moderna en el sentido weberiano. En términos prácticos, algunas conductas que pueden parecer no éticas o poco éticas en términos legales, no tienen limitación alguna por no estar expresamente prohibidas en la ley. Es el caso de aquellos presidentes municipales que en los últimos años se han asignado salarios de alrededor de ciento cincuenta mil pesos que, sin duda, se valora como conducta antiética, dada la gran proporción de pobres en el país, y tos exiguos presupuestos de prácticamente todas las municipalidades. Sin embargo, dichas conductas legalmente no comprenderían ningún delito. Luego entonces, existe lo que hemos denominado la ética como moral o valores y la ética reflejada en el cuerpo legal que permite establecer parámetros para medir la conducta de los funcionarios (Majone, 1997).

En los últimos años, con las reformas administrativas globales (que han implicado mayor flexibilidad en la gestión pública, restricciones presupuestales, mayor exigencia de la sociedad civil y presiones para rendir cuentas) y la emergencia de nuevos regímenes democráticos, se ha agudizado el problema de la definición de los valores éticos que garanticen la legitimidad y proporcionen credibilidad hacia el gobierno, los gobernantes y los políticos.

De acuerdo a la OCDE (1997:23), ahí cuando los países no cuentan con un compromiso político, un marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, existencia de algún organismo coordinador en materia de ética y presencia de una sociedad civil activa que desempeñe un papel de vigilancia

de la actuación de los funcionarios, no estarán en condiciones de evitar conductas indeseables ni de incentivar otras nuevas.

Vinculado con lo anterior, el profesor Makrydemetres (2001)2 propone la existencia de un conjunto de criterios que permitirían orientar el juicio y la actuación de los servidores públicos. Tales principios son:

a) *El control democrático sobre la administración implica la subordinación de la burocracia al control* político *para* evitar *que usurpe un poder que* no *le corresponde e intente imponer sus propios intereses,*

b) *El Estado de derecho y el principio de legalidad pertenecen sin* duda a *la concepción legal de la* ética y *tiene que ver con* la *conducta* administrativa. *En tal* sentido, *tanto el gobierno como la administración pública están obligados a respetar las leyes y normas como expresiones de la voluntad nacional.* Por eso, es *de relevancia* la *aplicación* puntual de las *leyes en cada* acto *jurídico.* La *presencia de varios* sistemas *de control de la legalidad* contribuyen *a la aplicación y ejecución de los principios legales. Sin duda,* en el *principio de legalidad y el* Estado *de derecho está la parte esencial del* control *y la conformación de* la conducta *y el comportamiento de las administraciones modernas.*

c) *La integridad profesional y* la autonomía se vinculan *con la* existencia *de un cuerpo profesional de funcionarios que tenga con reglas claras de reclutamiento,* evaluación y *ascenso basados* en el mérito *para que de este modo queden alejados de los vaivenes* politicos, *el clientelismo, el* nepotismo y *el favoritismo.* En este *aspecto* intervienen no sólo *las reglas y normas de selección y promoción* sino *otros* valores *de los funcionarios públicos tales* como fa *integridad, la honestidad, la lealtad, la conducta apegada a derecho y la responsabilidad pública que si* bien no *necesariamente encuentran un correlativo en una norma de control, se espera que en el* contexto *general de normas que las rodean se construyan e interioricen en la moral de los funcionarios. La integridad de* los funcionarios *puede ser reforzada también a través de* la existencia *de códigos de ética* que si *bien no* siempre *tienen una expresión practica de la ética,* sí *permiten definir de* forma explícita *el comportamiento esperado de los funcionarios.*

d) En cuanto a las respuestas *ala sociedad,* se *parte del principio que ésta es parte esencial de* la *democracia y un requisito* previo *en* la *vida* política. *Por lo* tanto, *permitir* los espacios *a la participación de las organizaciones sociales, asi como el monitoreo de* la *sociedad* en los asuntos *públicas, ha demostrado una mayor eficacia sobre la* ética *pública. Lo transparencia en* los procesos *de* gestión *pública y la* respuesta a las *demandas de forma*

citado pa. *elrnardo (2004:* 164,185 *y 786).*

abierta, contribuyen a generar un ambiente de legitimidad que es producto de una gestión con base en la ética pública.

En los países democráticos, las administraciones públicas tienen marcos jurídicos orientados a combatir la corrupción. La corrupción es una de las principales expresiones no legales y antiéticas. En esos países, la corrupción es definida de forma genérica como los actos ilícitos que comenten los servidores públicos. Son conductas orientadas a favorecer los intereses individuales sobre la responsabilidad pública. La administración pública en los países democráticos considera la sanción a estos actos a través de mecanismos legales y administrativos.

Retomando lo anterior, se acepta que las situaciones y conductas no apegadas a la ética en la actuación de funcionarios y servidores públicos, incide en lo que denominamos el concepto de corrupción, haciendo énfasis principalmente en casos específicos en los que se obtiene alguna ventaja o lucro indebido. Sin embargo, existen otras clasificaciones que de manera más detallada enumeran las principales causas de las desviaciones y comportamientos faltos de ética (Pichardo, 2004: 183).

En este sentido, uno de los autores del presente capítulo, ha propuesto coloquialmente para fines didácticos, en el curso "Deontología de la Administración Pública", la enumeración de los "siete pecados capitales" de la Administración Pública mexicana, y que son: corrupción, autoritarismo (abuso del poder), burocratización, dispendio, improvisación y desorganización, anacronismo e impunidad.

Existen otras diversas clasificaciones sobre el tema, pero en general todas ellas son más o menos coincidentes, resaltando desde luego cada una en algunos aspectos específicos, según la particular tendencia, sea filosófica, jurídica o sociológica de sus autores.

A continuación explicamos un panorama general de las acciones que para propiciar la ética pública, han desarrollado algunos paises democráticos pertenecientes a la OCDE.

Tendencias comunes *en* ***la gestión ética.***
Experiencias de algunos países

La infraestructura ética de la administración pública o la gestión de la ética pública han sido denominadas por la OCDE para significar el conjunto de instrumentos y procedimientos destinados a superar desde una óptica actual, las posibles contradicciones entre los sistemas tradicionales del control de la actividad de los funcionarios, las funciones y los valores que están obligados a cumplir.

De acuerdo con este planteamiento, la infraestructura ética está integrada por ocho componentes que a continuación se exponen (OCDE, 1997:57-92):

a) *El compromiso polio co y el efectivo apoyo a las medidas que introduzcan y promuevan* la ética *pública con la asignación de recursos* especi/icos, *declaraciones y demostraciones* públicas.
b) *Un marco legal* eficaz, *que implica normas legales y reglamentarias que establecen las pautas de comportamiento de los funcionarios e imponen* limites *mediante* sistemas *de* investigación *y acusación.*
e) *Mecanismos eficaces de tendieron de cuentas que se* implantan no solamente a través *de las* disposiciones *normativas y reglamentarias,* sino a *través de procedimientos administrativos que controlan la conducta cotidiana (auditorias,* mecanismos *de* consulta *y supervisión).*
d) Códigos *de conducta efectivos que* se definen *en un documento jurídico o una declaración administrativo en* el *que se establecen y definen las conductas esperadas de los funcionarios enfatizando los principios* éticos *aplicables al servicio público,*
e) Socialización *profesional* relacionada *con el proceso de aprendizaje para aprehender el ethos, los valores y la ética. Son generalmente programas de educación y formación.*

f) *Condiciones del servicio público que son tanto internas* como *externos que generan un* ambiente *favorable o no a (a conducta* ética *y que estimulan la moral de los funcionarios; por ejemplo,* las sistemas *de reclutamiento y contratación, las remuneraciones,* los sistemas *de ascenso en el ámbito interno y reformas* administrativas *globales en el externo.*

g) *Organismos de coordinación* ética *representados por organismos independientes encargados de la supervisión de la ética* en *el servicio público,* y que *tienen una función tanto educativa como coercitiva.*

h) *Participación* y escrutinio *públicos como elemento fundamental para que funcione la interacción con los ciudadanos* como el *acceso a la información y en segundo lugar, la preservación de las tradiciones culturales de participación en* la administración *pública.*

Las relaciones que se presentan entre los distintos componentes de la infraestructura ética, dependen de las tradiciones culturales y políticas de la administración en cada país y de su historia en la promoción del comportamiento ético (OCDE, 1997: 23).

De acuerdo con los ocho componentes de la infraestructura ética, la experiencia de los países demuestra algunos ejemplos relevantes; para el caso del compromiso político, países como el Reino Unido, que establecen el Comité Nolan; y en Estados Unidos se establece el Consejo Presidencial para la Integridad y la Eficiencia; por otra parte la Comisión Independiente contra la Corrupción se adopta en Nueva Gales, Australia. Muchas de estas iniciativas han surgido como resultado de casos de corrupción a gran escala (partidos, agencias gubernamentales).

En cuanto al marco legal, además de que la mayoría de los nueve países incluyen sanciones en los códigos penales, existen algunos que tienen normas específicas de responsabilidad de los funcionarios públicos y son los casos de Estados Unidos con la Ley de Ética en la Administración, la Ley de Reforma Ética en Finlandia, la Ley finlandesa de funcionarios de Estado; en Australia, la Ley de Función Pública en Noruega, la Ley Danesa del Personal de Administración Central y Local; la Ley de Servicio Público; en los Países Bajos los reglamentos de la Función Pública general y en México la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte, con novedosos mecanismos de responsabilidad o rendición de cuentas se ha intentado superar la legislación obsoleta, como es el caso estadounidense con la "Reinvención de la administración" (OCDE, 1997: 72) o, como hemos, señalado, en México al promulgar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o el Código de Procedimientos Administrativos de Portugal. También pueden considerarse los casos de creación de oficinas encargadas de la supervisión de los funcionarios como la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de nuestro país, la Oficina Estatal de Auditoria en Finlandia o el Auditor General en Australia.

En cuanto a Códigos de Conducta de los servidores públicos, han sido establecidos, entre otros países, en Australia, Reino Unido, Portugal, Nueva Zelanda, Países **Bajos** (en forma departamental), en Noruega y México.

Respecto a la instrucción y capacitación de los funcionarios, la experiencia de los Estados Unidos es notable en el caso de la instauración del programa de formación ética al cual están obligados todos los organismos federales. En Noruega se imparten también cursos de ética y toma de decisiones en función de tos valores. En los Paises Bajos, por ejemplo, son los funcionarios quienes ocupan los puestos de gestión, estando obligados a promover y dar vigencia a las normas éticas.

En cuanto a los organismos de coordinación ética, el caso de Estados Unidos es, otra vez ilustrativo, ya que cuenta con la Oficina Ética como organismo autónomo; otro es la Comisión Independiente contra la Corrupción en Australia; otro aunque con un carácter más de asesor, es el Comité de Normas de la Vida Pública (Comité Notan) del Reino Unido; el Consejo Asesor de Gestión en Australia o la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda o el Ministerio de Administraciones en Noruega.

Por último, en cuanto a la participación y escrutinio públicos, los Estados Unidos tienen una amplia tradición de participación social en las tareas administrativas; se efectúan reuniones públicas con líderes de organizaciones a través de las normas denominadas de "gobierno en la sombra" para la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

En el estudio se analiza la relación y combinación de los diferentes componentes la OCDE (1997) y se incluye a nueve países (Finlandia, Reino Unido, Estados Unidos, Países Bajos, Noruega, Australia, Nueva Zelanda, Portugal y México) los cuales han emprendido reformas administrativas que los han llevado a conformar sistemas administrativos complejos, estrechos; con menos controles y reglas y con demandas cada vez más crecientes respecto a la eficacia y la eficiencia. Estas nuevas formas de gestión administrativa conviven todavía con formas tradicionales de administración. Por tanto, la difusión de una infraestructura ética sin más (como un recetario) seria una incongruencia en virtud de que muchas medidas quedarían fuera de aplicación. Es por ello que los diferentes países deben atender a la estructura de administración pública con la que cuentan, a fin de introducir las medidas de ética pública que efectivamente correspondan al espacio administrativo, cultural y político en el cual serán aplicadas.

La experiencia de los países mencionados demuestra que cada uno ha impulsado diversas medidas con distinta intensidad, ubicadas igualmente en diversos programas de gestión gubernamental. Así por ejemplo, mientras México y Portugal han introducido los principios de la ética pública como parte de una reforma denominada modernización de la administración pública, otros como Estados Unidos o Reino Unido, lo han hecha como parte de un programa específico para localizar los desfases en los sistemas de gestión ética.

Por otra parte , en los casos de responsabilidad de los funcionarios es donde se han expresado las contradicciones entre las prácticas tradicionales y la nueva gestión, pues si bien ésta última exige eficientes mecanismos de evaluación y control, la legislación de la mayoría de los paises se encuentra retrasada, obsoleta, y con instrucciones inadecuadas.

En cuanto a los códigos de ética, aunque la mayoría de tos países los consideran poco efectivos, cada vez más tos establecen, pues si bien tales cuerpos normativos no cuentan con mecanismos para instrumentar o medir las prácticas no deseadas, sí constituyen una guía de comportamiento esperado y en esa medida crean también un instrumento para definir lo más claramente posible lo que se espera con la actuación de los funcionarios.

Pese a las diferencias que existen tanto en la cultura y en las políticas administrativas, los países mencionados demuestran tendencias como:

- Un intento por redefinir los valores de la ética pública (se refiere a los valores perseguidos así como el intento de adecuarlos a las reformas de la gestión pública eficiencia y eficacia y servicio al ciudadano).
- Nuevos códigos de conducta; donde pareciera existir una tendencia para pasar de los códigos prescriptivos a tos de gestión -puesta en práctica de acciones.
- Procedimientos de aterta estableciendo mecanismos idóneos para facilitar la denuncia de conductas indebidas o a los funcionarios permitirles formular recursos en caso de que se les solicite alguna acción indebida, así como la protección de tos denunciantes.
- Obligación de declarar los bienes patrimoniales como medidas para saber si existe enriquecimiento o lucro en el desempeño de la función pública (OCDE, 1997:109-118(.

La inserción de principios éticos en el marco legal mexicano

Con base en lo expuesto en apartados anteriores, se desprende con claridad que la ética en la actividad pública debe proporcionar a los sujetos que actúan en dicha esfera de actividad social, valores que guíen su conducta, así como un conjunto de mecanismos e instrumentos que los hagan efectivos en la realidad.

Sin embargo, también debemos insistir y dejar en claro que la ética pública va más allá de(propio derecho positivo, pues se trata de valores profundos que penetran o deben penetrar en lo intimo de la conciencia humana, situación que será imposible de captar plenamente por cualquier sistema de derecho vigente.

No obstante ello, la definición de los contenidos y los principios éticos en el actuar público necesariamente estarán considerados en las leyes, a fin de que no sean meras declaraciones inoperantes en circunstancias concretas y reales.

Bajo ésta perspectiva, los ordenamientos legales en México se han venido plasmando en una serie de principios ético-jurídicos, tanto para regir en la esfera individual, como en la institucional y la social, según sea el énfasis que cada dictado ético establece en sus fines y objetivos. De esta manera, el papel del derecho es fundamental como instrumento de definición, pero también de coacción para precisar los alcances no solamente de los propios valores, sino en su caso también para establecer las sanciones aplicables a quienes los incumplen.

Son diversos los ordenamientos jurídicos que contienen estos principios, partiendo de la misma Constitución política del país, así como de la Ley de

Responsabilidades, la Ley de Transparencia, la de Contraloria y Supervisión Financiera, e inclusive, los Códigos Penales correspondientes.

En la Ley Suprema encontramos principios numerosos **que sitúan las** orientaciones éticas de comportamiento, ya de orden individual u otros que señalan objetivos éticos de orden institucional y social.

En esta revisión debemos partir, sin duda, del análisis del Título Cuarto de la Carta Magna que establece lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y las responsabilidades patrimoniales del Estado. Dentro de ese título, es la fracción III del artículo 109 de la Constitución la que estipula que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Se complementa este precepto con lo dispuesto en el articulo 113 Constitucional que señala que las leyes sobre responsabilidad de los servidores determinarán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Establece también ese artículo las sanciones aplicables por violar tales principios ético-jurídicos, que de acuerdo a la gravedad de la falta podrán consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, además las de orden económico o inclusive penal que correspondan por las faltas o delitos cometidos.

En los preceptos transcritos se contemplan los principios básicos, de orden ético que deben seguir los servidores públicos, como son: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Desglosando (o anterior, encontramos que se afecta la legalidad, cuando el servidor público no actúa con pleno apego a la ley, contraviniendo los preceptos jurídicos; esto es que no actué en el marco de las funciones y atribuciones consagradas por la norma, afectando con dicho vicio la esfera jurídica de los gobernados.

Se afecta (a honradez en el caso de que los servidores públicos no se conduzcan con rectitud e integridad. Hemos sostenido que los servidores tienen que desempeñar su cargo en forma desinteresada, orientando su actividad con la idea de servir a la sociedad, y no atendiendo a intereses particulares, sean de índole económica o para obtener un beneficio en provecho propio o de otro. Cuando así no lo hacen, afectan la honradez de sus tareas.

Igualmente los servidores públicos faltan a su deber de lealtad cuando se conducen con falsedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, traicionando la confianza pública.

Los servidores faltan a su deber de imparcialidad cuando no actúan con justicia o equidad en el desarrollo de su cargo, sino favoreciendo a un particular por consideraciones no institucionales.

Finalmente, la afectación con el deber de la eficiencia tiene lugar cuando los servidores públicos no atienden diligentemente y con toda atención y respeto los asuntos que sometan a su conocimiento en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, retrasando la tramitación y solución de los mismos.

Por otra parte, en cuanto al manejo de recursos económicos, el artículo 134 de la Constitución, establece una serie de orientaciones y fines éticos de la aplicación institucional de esos recursos. El precepto estipula que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno federal y del Distrito

Federal, así como sus respectivas administraciones públicas, se utilizarán con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

El propio artículo establece también que las adquisiciones, los arrendamientos y las enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas a las que se convoque para que libremente se presenten ofertas solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Agrega el precepto que en el caso de que las referidas licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En cuanto a la materia electoral, sin duda resulta de interés citar los principios rectores que en cuanto a las elecciones federales marca el artículo 41 de la Ley suprema, al puntualizar en su primer párrafo de la fracción III que:

Articulo 41...
III. La organización de las elecciones *federales es una función* estatal *que* se realiza a troves *de un organismo público* autónomo *denominado* Instituto *Federal Electoral, dotado de personalidad juridica y patrimonio propios, en cuya* integración *participan el Poder* Legislativo *de* la *Unión, los partidos* políticos nacionales y *los* ciudadanos, *en los* términos que *ordene la ley. En el ejercicio de* esa /unción estatal, *la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios* rectores.

A su vez podemos citar como ejemplo de principios ético-jurídicos de amplio alcance social, los contenidos en la fracción II del articulo 3° del mismo ordenamiento legal:

Artículo 3.-...

II.- El criterio que orientará a esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura! del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia politica, al aseguramiento de nuestra independencia económico y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

Retomando de manera central el aspecto de la ética pública en su manifestación de los principios de orden individual, es importante citar el contenido del artículo 8° de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal,' donde se plasman las diversas obligaciones que se deben cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad en el desempeño de empleos, cargos o comisiones públicos.

La exposición de motivos de la citada ley alude en alguna de sus partes a los principios que la inspiraron para su actual reforma, señalando, en lo conducente que:

aubncado en el Diario oficial de la federación el dla ❑ de marzo de 2002.

"La madurez política que hoy vive la sociedad mexicana es producto del esfuerzo de todos. Sociedad civil, partidos políticos y gobierno, todos estamos involucrados en la búsqueda de los acuerdos que le den la mayor firmeza posible a un proyecto de Nacion enmarcado en el respeto a la Ley, en el reconocimiento de nuestras diferencias yen la suma de nuestras conciencias. No hay actor público o privado representativo de lo que somos los mexicanos, que se niegue a buscar, por todos los medios posibles, la afirmación de una cultura de legalidad que nos de certeza, confianza, equidad y libertad."

Entrando al estudio en particular de tos deberes que la Ley de Responsabilidades Administrativas impone al servidor público en su artículo 8, procedemos a enumerarlos de manera esquemática:

a) La eficiencia en el ejercicio del servicio público;
b) La adecuada formulación y ejecución de planes, programas y presupuestos de su competencia;
c) El empleo adecuado de los recursos económicos;
d) El resguardo de información a su cargo;
e) El seguimiento de una conducta adecuada en su relación con las personas que se tenga trato;
D El desempeño de! cargo público sólo por el tiempo que este asignado;
g) La exigencia de mando adecuado con los subordinados:
h) La abstención de contratar a personas que se encuentren impedidas para el desempeño de funciones públicas;
i) La no injerencia a asuntos ajenos a sus funciones;
j) La de no recibir dádivas en el ejercicio de sus funciones;
k) La obligación de desarrollar sus funciones en beneficio de la sociedad;
1) La de declarar con veracidad sobre el patrimonio y bienes;
m) La de abstenerse de influir en la resolución de asuntos públicos ajenos a su función (tráfico de influencia);
n) La adecuada supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los subordinados a su cargo y
o) El abstenerse de cobrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos de cualquier naturaleza cuando no se cumplan los extremos legales.

Resulta también de interés citar el contenido actual del artículo 79 de la Constitución que se refiere a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, estableciéndola con calidad de autonomía técnica y de gestión. Dicha entidad ha sustituido a la añeja Contaduría Mayor de Hacienda y tiene las siguientes características y atribuciones:

- Funcionar con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
- **Fiscaliza en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y tos particulares.**
- **Deberá entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.**

  Deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda tos informes.
- **Podrá investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.**
- **Determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.**
- **La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley**

determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale.

Con la estructuración actual de esta nueva entidad pública se pretende dar mayor certeza y transparencia al uso de los recursos públicos y de esta manera combatir practicas corruptas de desviación de recursos o su mala aplicación en la función pública.

Es importante hacer una aclaración en el sentido de que el marco normativo nacional contempla para los servidores públicos no solamente el tipo de responsabilidad administrativa a la que nos hemos venido refiriendo, sino también las de orden civil y penal.

Sin duda, un importante avance en cuanto a la responsabilidad civil es la adición que en el año 2002 se hizo al artículo 113 de la Constitución', que precisa:

Artículo 113...
La responsabilidad del Estado por los danos que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, sera objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, limites y procedimientos que establezcan las leyes.

TRANSITORIO
Único.- El presente Decreto entrara en vigor el 1or de enero del segundo ano siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
La Federación, las entidades federativas y los municipios contaran con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir

ora- ofdal de la Federación dei 14 de junio de 2002

las *leyes o realizar las modificaciones necesarias,* según *sea el* caso, a fin *de proveer el debido cumplimiento del mismo,* así como *para incluir en* sus respectivos *presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.*

La aprobación de la *reforma constitucional implicara necesariamente la adecuación* a las *disposiciones jurídicas secundarias, tanto* en el *ámbito federal como en el local, conforme* a los *criterios* siguientes:

a) El pago de *la indemnización se efectuaría después de* seguir los procedimientos *para determinar que al particular efectivamente le corresponde* dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a *la disponibilidad presupuestaria del ejercicio* fiscal *de que se trate.*

Para la expedición *de las leyes o la realización de las modificaciones necesarios* para *proveer al debido cumplimiento del decreto,* se *contarla con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no serio menor aun año ni mayor a dos.*

Por cuanto a la responsabilidad penal de los servidores públicos federales, corresponde el Título X M Código de la materia que establece los delitos en que pueden incurrir aquellos.

Por cuestiones de espacio en este capítulo, simplemente mencionamos las conductas antisociales que tipifica el Código Penal Federal en cuanto a los servidores públicos:

a) Ejercicio indebido del servicio público (art. 214).

b) Abuso de autoridad (art. 215).

c) Coalición *de servidores públicos (art. 216).*

d) Uso indebido de atribuciones y facultades *(art. 217).*

e) Concusión (art. 218).

f) Intimidación (art. 219).

g) Ejercicio abusivo de funciones (art. 220).

h) Tráfico de influencia *(art. 221).*

i) Cohecho (art. 222).

j) Cohecho *a servidores públicos extranjeros (art.* 222-bis).

k) Peculado (art. 223).

1) Enriquecimiento ¡licito (art. 224).

Sobre el tema del orden penal cabe aclarar, por su oportunidad, que el 4 de febrero del ano en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la fracción primera del artículo 217 del Código Penal Federal que se refiere al "ejercicio indebido del servidor público", al considerar el alto tribunal que el término "indebido" es impreciso, vago y ambiguo, violando a su vez, señaló la Corte, el principio de exacta aplicación de la ley penal que prevé el artículo 14 de la Ley Suprema.

Tenemos aquí un ejemplo del esfuerzo que en la lucha contra la corrupción debe hacer no solamente la administración, sino también el Poder legislativo para describir con precisión y exactitud los tipos penales que tienen que ver con la actuación ilícita de los servidores públicos, a fin de que el Poder Judicial los pueda sancionar de manera contundente, pues de no hacerlo así se seguirá propiciando la impunidad, con todas sus graves consecuencias jurídicas, administrativas y sociológicas para la vida pública mexicana.

Por otra parte, también es importante destacar que debido a nuestra organización federal, además de las disposiciones de orden federal que se están analizando, existen las disposiciones de las entidades federativas y de los municipios en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, por lo numeroso de esa información seria difícil abordarla aquí con detalle y baste decir que hay una clara similitud con las disposiciones de tipo federal de la materia, tanto en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa o la penal, al igual que en lo relativo a la revisión de cuentas públicas, que en el caso de las entidades federativas y municipios corresponde al Congreso estatal, por conducto de sus respectivas Contadurías Mayores y las correspondientes oficinas de glosa municipal.

Los códigos de ética pública

Tanto la academia, como la propia administración se han preocupado en los últimos años por definir los dictados éticos que como valores puedan codificarse sistemáticamente para, de esa manera, facilitar su conocimiento, definición y cumplimiento.

Si bien se dice que los códigos de ética son instrumentos poco eficaces por su sentido meramente referencia[, -como se mencionó en otra parte de este capitulo- sin duda pueden ser de utilidad en cuanto que son de amplia difusión y conocimiento público.

Un ejemplo académico muy loable en la formulación de uno de estos Códigos, (o tenemos en el decálogo del cual fue autor el maestro José Campillo Sainz,5 y que por su interés transcribimos:

"DECÁLOGO"

1 "AMA Y ASUME COMO TUYOS LOS FINES DE TU ACTIVIDAD. Porque está destinada al servicio de tu país y a la realización y salvaguarda de los valores fundamentales de la convivencia humana: el orden, la seguridad, la justicia, la paz y el bienestar de la colectividad y de toda y cada una de las personas que la integran.

2 "CUMPLE Y HAZ CUMPLIR LA LEY. En un Estado de Derecho, los servidores públicos sólo tienen las facultades que la ley les concede y están obligados a cumplir los deberes que les impone. Sin un orden legal ninguna sociedad podría subsistir. Cuando la ley parezco injusta, lucha por su reforma y, mientras tanto, trata de interpretarla y de aplicarla de (a manera que sea más compatible con ¡ajusticia.

3 "Ser LEAL. Al aceptar el cargo de servidor público has contraído un compromiso con la colectividad y contigo mismo. El país espera que respondas a la confianza que en ti se ha

-campillo Salnz Jose, La Rara en el Servido Público. Deontalopia del servidor Público. Ediciones del IN4P, México, 1996, pv. 26a 29.

depositado y que nunca antepongas a su interés legítimo, el de tu personal o el de tus pasiones,

4 "SE PROBO. La probidad es rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar. L. sociedad espera rectitud en tus acciones e integridad en tu conducta. Es un deber frente al Estado que sirves y frente a los particulares que utilizan los servicios.

5 "SE VERAZ. La veracidad es el fundamento de la confianza en las relaciones humanas. Se veraz con tus superiores, con fa colectividad y con los particulares. La mentira, la simulación o el engaño destruyen la confianza y el respeto indispensable para el debido ejercicio de la funóón publica.

6 "SE EFICIENTE. Pon en tu trabajo la mayor diligencia y empeño. De lo contrario, estarás defraudando a la sociedad que te otorgo su confianza, No te conformes con cubrir el mínimo de tus obligaciones. Procura servir con entusiasmo y poner en ello el máximo de tu capacidad y de tu esfuerzo.

7 "SE DISCRETO. No reveles los secretos que conozcas con motivo del desempeño de tu encargo, ni te aproveches de la información que tengas para tu beneficio personal o de tus allegados.

8 "SE IMPARCIAL. Tu condición de servidor público te obliga a servir a todos por igual, sin discriminaciones, sin favoritismos por motivos personales y sin distinción por razón de raza, credo, religión, sexo, opinión política, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición.

9 "NO ABUSES NUNCA DE TU AUTORIDAD. El poder se te ha dado para servir y no para oprimir, amedrentar, vejar o abusar de los demás. Respeta y haz respetar los derechos humanos y la dignidad intrínseca de cada persona.

10 "SE CORTES Y COMEDIDO. Se cortes y comedido en tu trato can tus superiores, con tus iguales, con tus subordinados y con los particulares . La función pública no confiere derechos para la arrogancia, fa prepotencia, fa descortesia o el maltrato. Trata a los demos como quisieras que te tratarán a ti".

Por otra parte, la actual Administración Federal emitió por conducto de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de (a Función Pública, un Oficio Circular de fecha 30 de julio de 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de ese mes y año, dando a conocer un Código de Ética que contiene las reglas del actuar de los servidores públicos de la propia administración que, por su novedad transcribimos:

"CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"

"BIEN COMÚN. Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar a beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

'INTEGRIDAD. El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

"HONRADEZ. El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceras.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

"IMPARCIALIDAD. El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidas a organización o persona alguna.
Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

"JUSTICIA. El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones juridicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

"TRANSPARENCIA. El servidor público debe permitir y garantizar el acceso ala información gubernamental, sin mas limite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley
La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecional titad indebida en su aplicación.

"RENDICION DE CUENTAS. Para el servidor publico rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.
Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, as¡ como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

"ENTORNO CULTURAL Y ECOLOGICO. Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del servicios públicos a su cargo.

"RESPETO. El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

'LIDERAZGO. El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Etica y el Código de Conducto de la institución pública a la que esté adscrito. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, yo que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones".

Tanto el decálogo que desde la cátedra propone el maestro José Campillo Sainz como el "Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Federal", brindan destacados ejemplos de este tipo de instrumentos normativos, que dado su lenguaje llano y sencillo, pueden ser entendidos y difundidos hacia sus principales destinatarios que son los servidores públicos, pero también hacia la sociedad en general.

Conclusiones

La ética pública es considerada como un principio de actuación de los funcionarios y políticos. Puede entenderse desde su alcance moral o práctico. En el primer caso se apela a consideraciones del tipo de comportamiento apegado a valores y principios sin que exista necesariamente una sanción sobre una conducta antiética. Por el contrario, en la acepción práctica, la ética pública no puede entenderse sin un cuerpo jurídico que indique los límites en la conducta y sus consecuencias en términos de sanciones. En la administración pública existen los dos principios de ética pública. En el sentido moral se espera que los funcionarios y políticos actúen de acuerdo a principios, valores de comportamientos y respondan a un ethos funcionaria) en el sentido de una autopercepción de lo que es correcto pública y socialmente. Por otro lado y al tratarse de un ámbito de actuación que impacta a la sociedad, la ética en

la administración pública no se entiende fuera de los principios legales que controlan y regulan la actuación de funcionarios y políticos.

La ética en la administración pública incluye también prácticas culturales del contexto en que se desarrolla; por tal motivo, los preceptos éticos y las normas diseñadas para regular la actuación de los funcionarios y políticos debe estar apegada a las normas culturales, tas reformas administrativas y a las necesidades cambiantes del entorno.

Los principios de ética pública, por otra parte, deben reflejarse en los contenidos de las normasjurídicas a fin de que se actualicen en la vida cotidiana de la sociedad, a más de exigir de esta manera su vigencia positiva e inclusive se apliquen las sanciones resultantes por su trasgresión e incumplimiento.

El sistema jurídico mexicano establece tres tipos distintos de responsabilidades a cargo de los servidores públicos, esto es, de orden administrativo, civil y penal. La forma más difundida de aplicación normativa a este respecto es la responsabilidad administrativa, cuyas sanciones corresponden a la misma administración. Las de tipo penal y civil se aplican por los órganos jurisdiccionales competentes.

La corrupción, como descripción genérica de las conductas que se alejan o trangreden los principios de ética pública, debe ser combatida de manera frontal y enérgica, porque de ello depende la restauración de la confianza de la sociedad en la actividad estatal.

Si continúan la impunidad y el incumplimiento de las sanciones hacia quienes siendo servidores públicos han desviado su conducta en la indebida búsqueda de intereses personales, la sociedad seguirá escéptica e incrédula de la legalidad y ética de ta actividad pública aún en circunstancias del buen actuar de los funcionarios.

México transita actualmente en el camino democrático con cambios que son dignos de resaltar, como los nuevos ordenamientos sobre la transparencia de la información, la nueva entidad fiscalizadora de los recursos públicos, la responsabilidad patrimonial del Estado, las reformas a las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y los Códigos de Ética Pública, que son la base normativa en la que se deberán fincar los esfuerzos de un cambio de actitud de los funcionarios, no por el mero temor a la sanción, sino también para fomentar la conciencia de que su tarea de servicio cumple fines y objetivos de enorme trascendencia para la sociedad.

Solamente de está manera los cambios actuales tanto en el orden normativo, como en el medio político serán (a vía adecuada del logro de la transformación indispensable de nuestro país. En ello debemos estar aplicados y comprometidos todos, tanto los legisladores, como los políticos, los académicos y los ciudadanos en lo general para que con ello se propicie el cambio cultural que lleva implícita la ética pública.

Bibliografía

Campillo Sainz, José (1996). La *Ética* en *el Servicio Público, Deontología del Servidor Público.* Ediciones del INAP, Méx., pp. 26 a 29.

Código *de* ética *de los Servidores* Públicos *de la Administración Pública Federal,* (7002). Circular Diario Oficial de la Federación, 31 de julio, México.

Constitución Politica de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del dia 13 de marzo de 2002 y Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2002.

González Pérez, Jesús (1996(. *La* ética *en* la Administración ***Pública,*** Madrid, Cuadernos Cívitas.

Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación* y persuasión *en la formulación de politicas,* México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Makrydemetres, Anthony (2001). *Ethica(Dilemmas in Public Administration, 25 Congreso Internacional de* CienciasAdministrativas, Atenas *Grecia.*

Mayntz, Renate (1994). *Sociología de la Administración Pública.* Madrid. Alianza Universidad.

OCDE (1997). La *Ética en el Servicio Público,* Madrid, Ministerio de la Presidencia y OCDE.

OCDE (2000). Las reglas *del juego cambiaron. La lucha* contra *el soborno y la corrupción,* Francia, OCDE.

OCDE (2000). *Renforcer l 'ethique* dans le service *pub(ic. Les mesures des pays* de L'OCDE, Francia, OCDE.

Pichardo Pagaza, Ignacio, (2004). *Modernización* administrativa. *Propuestas* para *una reforma inaplazable.* El Colegio Mexiquense, A.C. y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM México, (Coedición).

Quintana Roldan, Carlos F. (1998). Apuntes del Curso: *Deontología de la* Administración *Pública.* versión mimeografiada; Universidad Anahuac, Méx.

Sánchez Azcona, Jorge (1999). *Ética y poder.* México, Editorial Porrúa.

Capítulo
Nueve

El Impacto de la Globalidad en las Administraciones Públicas Locales

Roberto Moreno Espinosa

Prefacio

De los años que comprende la década de los ochenta a la fecha, hemos cobrado una amplia conciencia de los avances de la globalización y, en los pocos anos recorridos en el nuevo siglo, somos testigos de los quiebres y derroteros que ha cobrado tal proceso. Para muchos, inclusive el nuevo siglo y milenio inician en un momento preciso que marca un punto de inflexión en los procesos globalizadores, el 11 de septiembre del 2001 en que se demuestra la fragilidad aún de los más fuertes, momento que seguramente hizo recordar a David y a Goliat pero que también provoca el punto de arranque que evidencia el esquema fundamentalmente unipolar que prevalece hoy día y del cúmulo de recursos, movilizaciones e inclusive imposiciones y deformaciones informativas, sistemas de inteligencia, entre otros, de que es capaz el imperio para lograr imponer sus fines, siendo su propia sociedad la primera

Coordinador del Programa de Posgrado en Administracion Publica Universidad **Nacional Autonoma de México.**

en recibir y sufrir los impactos del nuevo estado de cosas; sin embargo, la globalización es mucho más compleja y presenta facetas, ángulos, y expresiones que es indispensable estudiar y analizar, a fin de materializar el cúmulo de oportunidades que trae consigo, así como anticiparse y afrontar con éxito sus riesgos, impactos y desventajas.

Son múltiples las interpretaciones acerca de la globalidad en curso aunque también existen aspectos y puntos en común, la expansión del mercado a escala mundial, la eliminación de barreras al flujo e intercambio de bienes, servicios y capitales primordialmente, y en algunos casos también a la libre circulación de las personas caso de la Unión Europea (UE)-, el incremento de (a especulación financiera, el aumento de la competitividad y competencia entre regiones y países, constituyen algunas de las expresiones de los procesos en que se concreta la globalidad. También hay un sentir generalizado en el sentido de que las implicaciones de la denominada tercera revolución científico-tecnológica ha representado un factor que cataliza los procesos globalizadores, así como la revolución en las comunicaciones y la informática. Un ejemplo de ello, es que cada día nos enteramos de nuevas aplicaciones que acortan las distancias o potencian la capacidad de almacenaje, recuperación y procesamiento de volúmenes impresionantes de datos, base de una información para diversos fines científico-técnológicos, estratégicos y de defensa, entre otros. Los grandes centros considerados de alta digitalización, por su parte, concentran, como es sabido, equipos tecnologizados y de enorme capacidad, al igual que personal con formación y capacidades de alto nivel que constantemente están lanzando al mercado mejoras e innovaciones a procesos, productos y servicios, que impactan el mercado mundial.

A los procesos de globalización e integración económica y política los países y regiones se han integrado en diferentes momentos y oportunidades, el modelo arquetípico en la materia lo representa, a todas luces, la UE la cual tiene su origen hace casi con exactitud 50 años, toda vez que hacia 1954, la Comunidad

Económica del Carbón y el Acero (CECA) producto de la posguerra y concertada entre Alemania y Francia es el antecedente más distante del fenómeno cuya paternidad hay que atribuir a Jean Monnet, Robert Schuman y a Paul Henri Spaak, genuinos artífices del modelo más elaborado, complejo y avanzado de integración económica-política y cultural, la UE. Otros países han logrado materializar diversas asociaciones con mayor o menor grado de integración económica o económico-política, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o bien organizaciones cuyo objetivo se centra en la cooperación para promover el desarrollo económico, en este caso es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la más representativa, aunque también hay que considerar a los países organizados en la Cuenca del Pacífico Asiático. Por su parte el Pacto de las Américas pretende impulsar en América Latina una amplia región de libre comercio, objetivo que se encuentra en marcha, no sin un conjunto de dificultades y retos que es indispensable salvar, tales como la libre circulación de personas, si es que se quiere arribar a aquel en un tiempo razonablemente corto.

Las implicaciones derivadas de los avances que observan hoy día los procesos de globalización y mundialización son múltiples y variados; de hecho impactan gran parte de las esferas del acontecer nacional, modifican nuestras vidas, hábitat, rutinas, estilos de vida, formas de relación y comunicación; exigen asimismo, mayores niveles de rendimiento y productividad, inducen condiciones que se traducen en mayor concentración de ingresos y socialización de la escasez, abren, sin embargo, amplios espacios y alternativas que estimulan la imaginación, la creatividad y mueven a la acción; así, es indispensable fomentar un amplio debate y análisis en torno a la globalidad y sus múltiples impactos.

En el presente capítulo, me propongo analizar los impactos e implicaciones que trae consigo la globalidad en el ámbito de las administraciones públicas,

en particular de las locales; desde luego, no pretendo, agotar el tema; pero sí enfatizar aquellos aspectos que son prioritarios de atender o bien que en un escenario prospectivo emergerán en el mediano y largo plazos, pero que es indispensable vislumbrar desde ahora, con objeto de anticiparnos con oportunidad adecuada a los posibles impactos negativos, o al menos disminuir éstos.

La estructura del capítulo tiene como punto de partida un breve balance de los procesos y rumbos que actualmente contempla la globalización y mundialización, ejercicio indispensable ante los rápidos cambios y ajustes que estamos percibiendo en poco más de una década que se expresan en una nueva correlación de fuerzas a nivel mundial, que modifican sustantivamente la idea de soberanía que hasta hace escasos años manteníamos, redefine el papel de los gobiernos nacionales o si se quiere los refuncionaliza.

En el segundo apartado, se analiza desde una perspectiva histórica y contemporánea la naturaleza y carácter de las administraciones pública locales; en nuestro modelo de Estado federal, las relativas a la administración pública estatal y a la municipal, las cuales hasta hace poco tiempo eran prácticamente una prolongación defectuosa y deficiente del gobierno federal, verdaderas instancias operativas y casi maquiladoras de un conjunto de funciones y servicios que aquel no tenía a bien atender; se trataba de administraciones de carácter residual, es decir, que lo que no estaba reservado para la administración federal, se entendía lo estaba para la administración pública de las entidades federativas; y de lo que no era capaz la administración municipal -que eran muchos aspectos vinculados a la prestación de servicios o a cumplir sus pocas potestades fiscales, derivado de problemas técnicos, políticos, escasez de recursos, o bien por la fuerte centralización y control

que ejercían el gobierno federal y los de las entidades federativas- lo asumían las administraciones públicas estatales. Hoy, sin embargo, se está ganando en autonomía por parte de ambas administraciones, está en marcha una nueva fase en que las administraciones públicas locales entran en una mayoría de edad de la cual aún no se hacen del todo conscientes. Se ha roto el cordón umbilical que unía a las administraciones referidas con el gobierno federal a través de múltiples controles, desde el clásico slogan, el que se "mueve no sale en ta foto', hasta el manejo casi discrecional de parte de aquel del artificio de la desaparición de poderes ante la menor señal de desobediencia real o supuesta o por convenir a los intereses det jefe del ejecutivo federal y su circulo primario orientada a la defenestración de gobernadores.

En el tercer apartado analizo un conjunto de aspectos y procesos que son otros tantos retos y desafíos de las administraciones públicas en general y de las locales en particular ante el proceso irreversible, hasta el momento de la globalización y mundialización, apartado sobre el cual me extiendo, finalmente planteo un conjunto de consideraciones sumarias y relaciono las fuentes empleadas en el desarrollo del capitulo.

Los procesos y rumbos de la globalización

Heinz Dieterich, Noam Chomsky y Luis Javier Garrido (1997), han planteado que la primera ola globalizadora arrancó desde la época de los descubrimientos hacia finales del siglo XV, resultado de la hazaña colombina que ciertamente amplio el mundo hasta entonces conocido y con ello el mercado empieza a cobrar nuevas dimensiones. De igual manera, el cambio de la fuerza muscular por la fuerza de la máquina impulsada por el vapor, desencadenó una potenciación de las fuerzas productivas que empujó necesariamente la

secuencia producción-circulación-consumo, a la vez que provocó un nuevo redimensionamiento del mercado a escala mundial; de paso supeditó con mayor fuerza el trabajo al capital, además de la sustitución de fuerzas aludido, a través de la organización del trabajo y del estudio de tiempos y movimientos a cargo de la administración y del sistema de taller que cobran sus expresiones más refinadas en las técnicas estudiadas y promovidas por autores como Federico Taylor.

Con la tercera revolución científico-tecnológica y sus múltiples aplicaciones e implicaciones, el proceso de globalización continúa su marcha, no cabe duda que la microelectrónica, la comunicación vía satélite, la robótica y otras sofisticadas tecnologías están siendo determinantes en la catalización y aceleración de la globalización y mundialización.

Adicionalmente es fundamental tomar en cuenta que en paralelo a los avances científico-tecnológicos, en el ámbito de las relaciones internacionales se han generado múltiples acciones y procesos a cual más impactantes; entre los más significativos se encuentra el abandono del modelo bipolar prevaleciente hasta antes del estrepitoso derrumbe del Muro de Berlín y del bloque autodenominado socialista con la ex URSS a la cabeza que, de entrada dio pie a planteamientos como el del fin de la historia y el triunfo del capitalismo proclamado por Francis Fukuyama en 1989.

La nueva correlación de fuerzas que se desprende desde entonces, ha puesto en evidencia el poderío norteamericano, país que, como es sabido, a lo largo del siglo XX se fue pertrechando militarmente hablando, actualmente su arsenal atómico, su fuerza aérea, su sofisticada flota, sus sistemas de inteligencia, espionaje y contraespionaje, su altísima digitalización, el sistema de satélites

artificiales bajo su control que le permiten estar al tanto y rastrear a nivel mundial la menor señal de avances competitivos, le dan pie a autoproclamarse no sólo en el policía mundial, sino para imponer sus formas de vida sus sistemas de consumo -toda proporción guardada- hasta tal nivel que, una de las expresiones de la actual globalización implica la norteamericanización del mundo, buena parte del denominado destino manifiesto proclamado desde antiguo. Es comprensible así el fino planteamiento de José Luis Orozco en su epílogo a su obra **De *teólogos***, pragmáticos y geopolíticos. Aproximación al globalismo norteamericano, al referirse a su vez a los puntos planteados por el entonces presidente de la Unión Americana, Woodrow Wilson durante la primera guerra mundial:

> *"El final* sin *gloria de* la *búsqueda de Woodrow Wilson por un nuevo mundo"* no es, *paradójicamente,* sino *el principio de* un Siglo Americano *asentado sobre* cimientos *productivos, financieros* y geopolíticos *operativamente superiores a los europeos. Los Catorce* Puntos *guardan las promesas para modelar unilateralmente al mundo de acuerdo* a la lógica *de la Pax Corporativa de* los Estados Unidos. *Cuestión de que su idealismo se fusione sucesivamente (y científicamente) con el viejo realismo para desplegar en todos* los ámbitos su único *nacionalismo económico universal.* 1919, 1999: ¿cuantos *finales sin gloria aguardan todavía a la aventura norteamericana hoy* llamada *globalización?.'*

En suma, son múltiples los planos, facetas, ángulos, interpretaciones y expresiones de la globalización, sin duda, uno de los fenómenos y procesos más complejos y signo de nuestro tiempo. Es pues indispensable analizarla en su integridad si es que nuestra inserción en la misma tiene algún sentido a título personal, grupa) y en nuestro entorno regional.

Históricamente la administración regional, adopta las características o denominaciones de la administración departamental -a la francesa-, administración provincial -a la española- o estatal -a la mexicana-, y

Orozco, Jose Luis. Da teologos, pmgmaticos *y* geopolitrcos, *Aproaimocion* al globalismo norteamericano, Barcelona, UNA A, Gedisa, Editorial, 2001. p 233.

constituyeron una prolongación del gobierno central y fueron otros tantos dispositivos para debilitar, someter y controlar a las autarquías locales en aras de la construcción del estado nacional bajo la égida de la centralización político-administrativa, requisito sine qua non para apuntalar el desarrollo de aquel, trátese de estados que se desenvuelven como Estados Unitarios o bien como Estados Federales; ambos coincidieron en la necesidad de centralizar sus respectivos estados.

Aún en estados federales como el nuestro, después de diversos experimentos, conflictos o inclusive luchas civiles, acaba por imponerse la centralización y la sujeción de entidades federativas y municipios al poder central. Así lo demuestra la trayectoria histórico-política durante el siglo XIX y buena parte del XX. Es como resultado de la reforma política y la reforma del Estado aunado al despertar de la sociedad civil, como las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal empiezan a dar muestras de mayor autonomía en el concierto del Estado federal.

Así pues, las administraciones públicas locales empiezan a cobrar hoy una novisima y renovada dimensión en el concierto nacional que las proyecta hacia la mayoría de edad. Existen varias razones de tal situación, entre las que conviene destacar al menos las siguientes:

a) Uno de los cambios fundamentales del régimen político mexicano consiste, precisamente, en el proceso de mayor autonomía que están logrando las entidades federativas, lo cual no significa que ganen también en soberanía, toda vez que esta continúa depositada en la nación y corresponde al gobierno federal ser el garante; en todo caso, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se encuentran fuertemente vinculadas a través del Pacto Federal;
b) El nuevo equilibrio de poderes en el ámbito federal y en las entidades federativas es favorecedor de una mayor descentralización y redistribución

del poder, así como de una confirmación del federalismo, tradicionalmente más formal que real;

c) Las reformas al articulo 115 constitucional de 1983 y 1999 han precisado (as atribuciones en materia de servicios públicos y potestades fiscales del municipio -escasas aún- y otorgado el carácter de gobierno a este encabezado por sus respectivos ayuntamientos, cuestión que se les había escamoteado a lo largo de todo el México Independiente;

d) La alternancia política en los tres órdenes de gobierno ha refrendado la pluralidad de la nación mexicana, vitalizado el juego político y replanteado lo que tradicionalmente se consideraban como las piezas claves del sistema político mexicano -el Presidente y el Partido- (Cosío Villegas, 1975);

e) El acotamiento del tradicional presidencialismo mexicano ha tenido como una de sus implicaciones el desgaste del modelo autoritario y centralizado de antaño, por uno más descentralizado y proclive al desarrollo del modelo federal, por tanto de mayor autonomía y protagonismo de los gobiernos y administraciones públicas locales;

f) La toma de conciencia de los gobiernos locales les obliga a impulsar una serie de iniciativas para promover sus intereses regionales, a sus grupos empresarios, a sus productores ante las nuevas exigencias que impone el modelo económico predominante de cara al sector externo, ejerciendo las facultades de que disponen y ante la fortísima competencia y competitividad nacional y fundamentalmente internacional;

g) El aparente abandono o tutelaje de parte del gobierno federal, más enfrascado en resolver sus propias impotencias y limitaciones que se desprenden de la nueva correlación de fuerzas y realidades donde el federalismo, tas iniciativas, la innovación y la energía local se expresan de manera creciente.

Tales son algunos de los senderos por tos cuales transitan las administraciones públicas locales ante los escenarios de un mundo en transformación; analicemos ahora algunos de los retos que plantean los procesos globalizadores.

Los retos *y desafíos de la globalidad para los órdenes* de gobierno del Estado *federal mexicano, con especia(referencia a las* administraciones *públicas locales.*

El Estado y la administración pública se encuentran hoy ante un escenario que ha sufrido transformaciones fundamentales en los últimos 20 años, lo que ha sucedido tanto en el plano endógeno como en el exógeno. Internamente la sociedad mexicana cada vez da muestras de que se está transformando en una sociedad para sí, en virtud de las múltiples pruebas que está dando en torno a cómo alcanzar un mayor grado de auto organización, tanto en aspectos micro como de mayor cobertura, es decir, es capaz de organizarse en grupos, civiles, instituciones no lucrativas, todas ellas con fines claramente definidos, orientados a la generación o prestación de servicios e inclusive de bienes, hasta organizaciones con fines políticos; como asociaciones y partidos políticos, esto perfila a la sociedad mexicana a pasar de objeto pasivo a sujeto activo, lo cual es un cambio radical, toda vez que, como interlocutora del Estado y de la administración pública, obliga a ésta a modificar tos tradicionales procedimientos y formas de accionar.

Sin embargo, paralelamente al proceso creciente de organización antes aludido que hace de la sociedad civil una más protagónica, se encuentran en el otro extremo, núcleos amplios de población que sufren altos grados de marginación, y varios de ellos de exclusión, así de conjunto, se da un proceso de polarización que va más allá de la concentración del ingreso y abarca otros ámbitos como el social, el cultural, el organizativo y otros que plantean para el Estado y la administración pública retos de una amplia complejidad; de esta manera, la política gubernamental se define, concreta y se dirige hacia una sociedad cada vez más dinámica, pero también a una población mayoritaria que requiere atención para lograr los mínimos de subsistencia y, en un segundo momento la definición de estrategias de inclusión.

Los cambios y transformaciones de la sociedad mexicana que es pertinente considerar son múltiples, así, los planteamientos de tos estudiosos de la modernidad cuando aluden a ésta como el tránsito de una sociedad tradicional e indiferenciada a otra más plural, abierta y diferenciada, permite afirmar que la sociedad mexicana ha entrado en la modernidad desde hace varios lustros, aunque tal afirmación, desde luego, no abarca a la totalidad de su población, dado que aquellos sectores con altos índices de marginación, difícilmente podrían estar situados en la modernidad, así, se trata de un país moderno que arrastra tras de sí una población que se debate en la pobreza y pobreza extrema, para lo cual se definen algunas potíticas y programas, entre los cuales hay que mencionar el extinto Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) actualmente OPORTUNIDADES que en lo fundamental se traducen en un paliativo a tan extremas condiciones de vida. De esta manera, en los inicios del siglo XXI la modernidad convive en países como el nuestro con remanentes tradicionales y de marginación, pero también con rasgos propios de posmodernidad; así, por ejemplo, Ricardo Uvalle ha asentado, haciendo alusión a los retos que hoy enfrenta la gestión pública:

> *En* el presente *y de cara al futuro,* la gestión *publica se desenvuelve y desenvolverá en realidades cada vez más turbulentas y complejas que dan vida a* la fase *de la posmodernidad. Y son complejas, porque en ellas* se combinan *elementos que* no es *posible dejar de lodo,* a saber: 1) las crisis; *2) lo globalidad; 3) la interdependencia; 4) la incertidumbre y 5)* la mundializaclón.2

Podemos afirmar que la sociedad mexicana no escapa a la crisis que afecta al capitalismo mundial desde inicios de la década de los setenta y que hoy muestra como una crisis estructural de larga duración, ha promovido múltiples acciones y estrategias para atenuar los impactos de dicha crisis, entre éstas es pertinente destacar la desconcentración, la descentralización,

Uvaue ee,rones, Ricardo. Eos o-onsformaciones *del* Estado y la adra nisnaciea *púbrua en la* sociedad contemporánea. **México, IAPEM-UAEM, 1997, p 57.**

la desregulación, federalización y el fortalecimiento de gobiernos locales. En aspectos políticos la reforma política y la reforma del Estado son algunas de las medidas que de conjunto se han venido impulsando. En aspectos vinculados a la gestión pública, se han ensayado procesos que en el sexenio anterior se plasmaron en Programas como el de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, (PROMAP). En el plano económico, después de haber conocido momentos en que la tasa inflacionaria llegó a tres dígitos, durante el periodo sexenal de Miguel de la Madrid, se entró en una fase de mayor racionalización y disciplina en el gasto público, hasta situar, el déficit público en no más de dos puntos con relación al Producto Nacional Bruto (PNB), un ajuste por demás drástico.

En el ámbito externo los cambios también son de amplia cobertura, tales como los ya referidos, entre los más significativos se encuentra la nueva división internacional del trabajo y el patrón de acumulación vigente en que descansan fundamentalmente en una estrategia que presiona y obliga a los Estados nacionales a abandonar políticas y modelos económicos proteccionistas, y transmutarlos por otros de apertura al exterior, con lo que se están promoviendo las condiciones para una mayor movilización de capitales, para lograr un modo de producción mundial, donde la elaboración de bienes y servicios se lleva a cabo y las condiciones son más propicias para una valorización a escala ampliada del capital en menores espacios temporales.

Tal apertura comercial se conjuga de manera paralela con una mayor interdependencia económica y se trata ciertamente de manera ascendente, de una apertura comercial negociada entre países o bloques de estos, tal como lo hemos referido o bien a través de esta, se encubre una imposición a la que es difícil sustraerse.

Asimismo, los cambios que observa la sociedad actual hacia el interior de los Estados nacionales como en el concierto universal, son de gran cobertura; de esta manera "la economía contemporánea estimula el desarrollo de las operaciones que se apoyan en la inversión extranjera directa, la liberalización de los mercados, las políticas de exportación, los mercados de capital y los mercados financieros, que son los motores centrales para situar el funcionamiento de los intercambios en gran escala".' En ello han impactado ciertamente las tecnologías de punta, lo que de conjunto está dando la pauta de la sociedad postindustrial, que se traduce en una nueva infraestructura y sistema de redes de empresas altamente digitalizadas.

> ***De este modo***, ***lo economía de las grandes plantas industriales cede su lugar a los sistemas*** *de* microchips ***que, por naturaleza electrónica y computarizada***, ***reducen las capacidades*** físicas *de* **las** ***instalaciones para configurarse*** **en un sistema** ***de redes que conectan operadores***, ***procesos***, ***intercambios y ventajas*** inmediatas ***para estimular la*** **tasa** ***de ganancia***. ***No es casual que la*** **economía** ***globalizada sea, a la vez***, ***un tipo de economía digitalizada***, ***pues su valor tecnológico juega un papel clave en*** **la** ***reducción de los costos de transacción.'***

Otros cambios que es pertinente tener en cuenta pueden resumirse en los efectos que hoy acusa el planeta derivados de la depredación humana que se traduce en contaminación ambiental y deterioro ecológico de que ha sido y es objeto aquél; además están provocando el cambio climático, la extinción de múltiples especies de la flora y la fauna, cuya restauración, en algunos casos, es imposible yen los casos en que si existe tal factibilidad, los recursos y esfuerzos que se requieren para lograrlo, rebasan con las capacidades de los Estados nacionales. Otros fenómenos que también se sitúan en tales incapacidades son, por ejemplo, el narcotráfico y la especulación financiera internacional.

' Uvalle Ber s. **Ricardo**_ Lo *esponsobilidad político* e In s..... t *de lo admiristmcion público* Toluca, **Estado de** México, IAPEM, 2003. p. 90.
`*¡bid.*

Lo anteriormente se desarrolla en un contexto donde las telecomunicaciones, la microelectrónica, la denominada autopista de la información, la comunicación vía satélite y el conocimiento acumulado que ahora es factible de transmitirse o comunicarse por medios virtuales, o bien almacenarse o recuperarse a través de medios que lo multiplican exponencialmente juegan un papel estratégico. Todo ello de conjunto constituye el caldo de cultivo que se traduce en la aceleración del tiempo histórico, lo que además presagia que en el futuro inmediato y mediato los cambios y transformaciones endógenas y exógenas, se darán en lapsos más breves, para lo cual es menester allegarse los recursos de todo género: materiales, financieros, humanos, tecnológicos, que permitan afrontar con éxito tales escenarios.

Haciendo referencia a los impactos e implicaciones para la administración y gestión públicas de los procesos de apertura comercial e interdependencia económico-política que se desprenden de la globalización y mundialización en marcha, en el ámbito del sector financiero son por demás significativas; así pues cabe destacar que la fase relativa al denominado Estado de bienestar fue coincidente no sólo con una fortísima intervención de éste en las actividades económicas, sino también en la promoción de políticas sociales y asistenciales resultado de las luchas de la clase obrera, así como de una estrategia gubernamental para lograr el cierto equilibrio entre los factores de la producción: trabajo y capital. Todo ello representó un gasto creciente, en virtud de los múltiples quehaceres y objetivos trazados por el Estado y su administración pública, gasto que se cubrió ampliamente acudiendo al incremento del déficit del gasto público que por momentos llegó hasta el 7 % con relación al PNB, lo que permitió por un lado, atender demandas crecientes y por el otro, provocar un efecto inflacionario que neutralizó, por ejemplo el incremento en los salarios mínimos, o bien, el aumento paulatino en el costo de la canasta básica.

De esta manera, adicionado con la crisis que afectó al modo de producción capitalista desde los años setenta, se fueron agudizando las condiciones en

que se desarrolló la crisis fiscal del Estado de manera creciente, crisis que ha tenido múltiples causas. Desde luego la crisis fiscal del Estado, es una expresión más de la crisis del capitalismo mundial que se ha extendido a lo largo de 25 años al menos y cuya magnitud es de cobertura amplia; sobre el particular Bernardo Kliksberg ha señalado algunas de sus manifestaciones en la región de América Latina, entre las que cabe destacar las siguientes:

"La deuda externa se multiplicó por 14 en una década pasando de 25000 millones en 1973 a 353 000 millones de dólares en 1983 y, a pesar de las políticas de ajuste orientadas a satisfacerla, creció a 410 000 millones en 1987", asimismo, "El ingreso de capitales se redujo drásticamente. Descendió de 37 600 millones de dólares en 1981 a 20 200 millones en 1982, a 2 900 en 1983, 10 300 en 1984, 2 200 en 1985, 8 300 en 1986, 13 900 en 1987 y 4 300 millones en 1988", en otro orden de expresiones, "La inflación subió a tasas aceleradas. El índice de precios al consumidor aumentó para toda la región de un 57.6% en 1981 a un 198.9% en 1987, y un 472.8% en 1988".1

Entre las causas que destaca el autor citado, cabe mencionar las siguientes:

a) La recesión producida en las economías *centrales y el modo en que* las mismas han *trasladado parte de sus efectos ala periferia; b) las* políticas *comerciales proteccionistas y deprimidoras del precio de los productos* básicos del *mundo desarrollado; c) la interrupción del flujo de* inversiones *y créditos a América Latina a pesar de los esfuerzos* hechos *por la zona para pagar la deuda externa, y d) el manejo del problema de la deuda por* los países *acreedores y la* mencionada *subida en* las tasas *de interés".6*

Tales son, entre otras, las causas de la crisis en general y de la crisis fiscal en lo particular. La segunda también se ve agravada en la región por la aguda corrupción prevaleciente en et sector público y en el privado, así como los amplios déficits asociados a la deficiente administración y gestión públicas

Kitksberg, **Ber**n**ardo** ¿Corro *transformar el Estado? Más alld de mhos y* dogmas. Móricn, FCE. 1989 *pp 16-17.*
bíd., pp. 17.18.

existentes en la región. No es ajeno a lo anterior la magnitud de lo que Caiden denominó Estado administrativo y la fuerte intervención de la administración pública burocrática que le es inherente. En esta situación el protagonismo estatal y el desequilibrio en las finanzas públicas provocan rendimientos decrecientes en el desempeño gubernamental, toda vez que a la fuerte centralización se agrega el aludido intervencionismo lo que de conjunto provoca una inhibición en la actividad de otros actores económicos y sociales. En este ambiente Uvalle Berrones destaca:

> *La* crisis del *Estado administrativo* es *la* crisis *de la* administración *pública burocrática,* la cual *le da forma como el* organismo *gobernador de los* procesos *sociales, políticos,* económicos *y* públicos. *En un sentido* más *explícita,* la *administración pública burocrática -impersonalidad, formalidad, procesos, previsión, controles, racionalidad a priori,* eficiencia *y saber profesional- entendida como administración pública* -actividad *organizada del* Estado *en la sociedad- ingresa a situaciones en las cuales el* déficit fiscal se convierte *en uno de los males públicos que* inciden *de manera desfavorable en la vida productiva de la sociedad.'*

La sumatoria de los aspectos planteados en torno a la crisis fiscal: deuda externa, déficit público, escasa inversión extranjera y financiamiento internacional, elevación en las tasas del servicio de la citada deuda, la alta inflación que ha prevalecido durante periodos prolongados, y sólo paliados recientemente con la implantación de diversos planes en Brasil, Perú, Venezuela y México, entre otros países.

Lo anterior ha propiciado desde la década de los setenta y en las dos subsiguientes que los países latinoamericanos se hayan visto obligados a suscribir Cartas de Intención con los organismos supranacionales, específicamente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de lograr condiciones mínimas para tener acceso al crédito internacional, y en contrapartida ser obligados a abrir sus economías al exterior, privatizar empresas públicas y organismos públicos

Uva[le Berrones, Ricardo. La responsabilidad.. op cit., p. 107.

descentralizados, a impulsar medidas desreguladoras para garantizar mayores facilidades al capital internacional y su expansión.

La respuesta a la crisis fiscal se ha sintetizado en lo fundamental en el impulso a un conjunto de medidas que van desde la restricción en el gasto público, la enajenación del patrimonio nacional, la apertura hacia el exterior de los modelos económicos tradicionalmente de carácter proteccionista, desregulación y la desreglamentación proclives a crear mejores condiciones para la producción, circulación de bienes, servicios y capitales; la desconcentración y la descentralización en la prestación de servicios de parte de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales y aun a los del orden municipal. En el caso de México dichas medidas se han dado en los sectores de salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, gestión ambiental, y en menor medida en áreas como construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y educación para los adultos, acciones que han impactado ampliamente a las administraciones públicas de los estados federados. De igual manera cabe destacar otras medidas y acciones como una necesaria profesionalización creciente de cuadros al servicio de la función pública, lo que se confirma plenamente con la reciente aprobación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,'* entre otras.

El conjunto de medidas que se han venido impulsando paralelamente al afianzamiento del modelo económico orientado hacia el sector externo, es coincidente con la fase de apertura negociada; se han traducido en una racionalización creciente de! gasto público; en efecto, se ha impuesto cada vez una mayor disciplina en cuanto a la aplicación del gasto público que se genera desde el diseño de la Ley de Ingresos y se plasma en el Presupuesto

' Ley publicada cn el Diario Oficial de la federacmn el lo de abril de 2003 Cabe destacar que el 7 de octubre pasado instaló el consejo Consultivo del sistema del servido Profesional de Carrera de la Administración Publica Federal, simultineamente ala entrada en vigor de la ley, de acuerdo con la articulos transitorios

de Egresos de la federación; dicha racionalización alcanza a los gobiernos de las entidades federativas quienes han visto limitado los recursos financieros que les son transferidos y que constituye una de las causas ampliamente debatidas por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y de la promoción de la Convención Nacional Hacendaria que pretende revertir la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios que de ella emanan, además de brindar mayores potestades fiscales a entidades federativas y municipios.

Adicionalmente en la formulación de la política económica el gobierno federal se enfrenta a mayores restricciones, tales como las derivadas de los cambios en el régimen político, del nuevo equilibrio en los poderes públicos, de las exigencias externas, y de una nueva legislación en materia de facultades económicas de parte del ejecutivo federal, entre dicha legislación hay que citar la Ley Federal de Competencia Económica que entró en vigor en junio de 1993, y que a decir de Pichardo Pagaza, "por disposición del propio texto legal, quedaron abrogadas las antiguas leyes que otorgaban amplias facultades al ejecutivo federal para intervenir en los procesos económicos, a saber: La ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; la importante ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica; la ley de industrias de transformación; y, la ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus productos".9 La Ley Federal de Competencia Económica está complementada con la labor de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Los cambios pues, son significativos y se orientan a crear más y mejores condiciones para una disciplina en las finanzas públicas, la intervención del Estado en las actividades económicas y el libre juego de los agentes económicos privados nacionales y transnacionales; así nuestro autor destaca:

' Picha/do Pa gaza. Ignacio. *Introducción ala* nueva administración *público de* México. México, INAP IDo2, p. 161.

Las diversas atribuciones del ejecutivo federal en materia económico *que el anterior marco jurídico le otorgaba,* se han trasladado *ahora,* casi *exclusivamente, al campo de la protección a la libre concurrencia; a garantizar la más amplia competencia* entre *proveedores de* bienes y servicios. *Es el camino escogido por la economia de mercado para beneficiar a los consumidores mediante bajos precios y adecuada calidad. 10*

La legislación en materia de política económica también incluye de manera fundamental el papel del Banco de México en su carácter de organismo autónomo, el cual en sucesivas épocas ha pasado de sociedad anónima a organismo público descentralizado, esto último en 1982. Finalmente y como consecuencia de la reforma en 1993 a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución, se otorga la autonomía al Banco de México. Sobre el particular, Pichardo Pagaza citando a Rabasa y Caballero enfatiza las características básicas del nuevo régimen constitucional del Banco de México:

Modifica la naturaleza jurídica de la Banca Central, que de organismo público descentralizado para a ser *una nueva* persona *de derecho público que ejerce funciones inherentes al* Estado, *sin estar comprendido* en *la* adrninist ración *pública centralizada.*

La Constitución dota de autonomia operativa y financiera al Banco *de* México *y prohibe que autoridad alguna le ordene conceder financiamiento (entiéndase que el gobierno no podrá ordenarle que conceda préstanos al propio gobierno emitiendo billetes o sacando* recursos *de sus reservas). Ello* significo *que* tiene *plena autonomía para manejar el crédito primario y evitar fenómenos* inflacionarios *por presiones políticas."*

Así, las nuevas condiciones internas y externas que se fueron imponiendo, han tenido como resultado una disciplina y racionalidad en las finanzas públicas orientada a lograr una estabilidad favorable a la inversión extranjera y a la consolidación de una economía de mercado.

Cabe también destacar que ya desde los sexenios encabezados por los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid, por ejemplo, el

Ibid. p. 163.

gasto social se vio fuertemente disminuido. En el caso del segundo, se hizo coincidente con lo que en la región se consideró como la década perdida, en virtud de las restricciones presupuestarias a que se vieron sujetos diversos sectores. En lo que compete a los sectores de bienestar y desarrollo social, conviene mencionar con María del Carmen Pardo como éstos "sufrieron una considerable degradación como prioridades de 1970 a 1994, aún cuando el gasto social pudo haber aumentado en términos reales", Además citando a Peter Ward subraya:

> *...su aparente* rango *de prioridad* se *vio modificado en los últimos* años. Los datos *indican que el sector fomento social "perdió terreno, en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid* (1982-1988), *aunque el* declive *empezó desde el gobierno de su predecesor, López* Portillo *(1976-1982). Durante el sexenio de De la Madrid, la cantidad* gastada *en bienestar social sufrió una erosión del 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970"; y no sólo se ha reducido el presupuesto para* gasto *social,* sino que *el propia gasto* social *real desde* 1982 *ha seguido siendo socavado; se registra, sin embargo, un aumento entre 1986 y 1987,* cuando *se emprendió el programa de reconstrucción después del terremoto de 1985."*

Así, la reducción del gasto público, en particular en los sectores sociales contribuyó a la disminución del déficit público, pero a riesgo de estancar el desarrollo del denominado capital social; asimismo, es pertinente señalar que en congruencia con la nueva fase que se desprende desde la década de los ochenta, se está desarrollando una corriente que pretende imprimir una mayor eficiencia a la acción gubernamental, la cual se expresó claramente en el espíritu del ya citado PROMAP, así como en un conjunto de acciones que se vienen dando en el gobierno y administración de las entidades federativas," la cual es coincidente con los retos y desafíos que hoy presenta un contexto nacional e internacional más competitivo, exigente y demandante.

Pardo Lopez, María del Carmen. ***El cuestionamiento*** *al modelo de* desonoHo *y la poli,,,* social, en *Lo revista del Colegio,* **año IV, Nam 6, primer semestre de 1996**, pp 2829.

' Consúltese: Haro Belchez, Guillermo [Coordinador]. *Avances y* reto, del sistema de control *y evaluación de la* gestión *pública y desarrollo* administrativo en el Estado de México 1993-1999. México, IAPEM, 1999.

Como elementos adicionales con relación a la racionalización y modernización de la acción gubernamental y haciendo alusión a aspectos como el cambio tecnológico, a las bases de la legitimidad del Estado, a cuestiones ideológicas, económicas y al frenético ritmo en que se desenvuelve la cooperación y la competencia internacional. Ernesto Carrillo Barroso enfatiza un conjunto de acciones que impulsan la eficiencia estatal y de la administración pública y lo que denomina salud económica, en particular cuando analiza las relaciones entre los estados que integran la Unión Europea.

> *... la política del gobierno, por* motivos *de* salud *económica y por el propio proceso de convergencia con la Comunidad* Económica *Europea, -hoy UE-* se dirige *a reorientar los cuadros macroeconómicos afectando de forma* muy directo a la administración: *contención Vio reducción del* gasto, endeudamiento *y déficit* públicas. En este *sentido, y con independencia de que* se este *en un ciclo de* expansión *o de* crisis *económica, la administración se ve obligada a hacerlo mismo o más* con menos *recursos... La integración internacional en curso, no sólo obliga a ajustes del lado del gasto público, sino que determina también el surgimiento de* nuevos centros *de decisión, lo cual* obliga *a mejorar* la capacidad *de gestión interorganizativa y a implantar las directivas comunitarios."*

Por su parte en su intervención en el Congreso Nacional en Ciencia Política y Administración Pública, Luis F. Aguilar Villanueva puso el acento en las dos tendencias fundamentales que el percibe de la administración pública y a la cual reaniman y reorientan; la primera de dichas tendencias recupera el carácter y naturaleza pública de la administración pública, "mientras la segunda recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la

Vale la pena abundar en la segunda de las tendencias planteadas por Aguilar Villanueva, toda vez que las acciones emprendidas por el antiguo régimen en su fase terminal y en los inicios del régimen de la fase de la alternancia en

Carrillo Barroso. Ernesto, *Lo modernlzacidn* de *las a dinum,nraciones públicas* ante *la* integración europea, en Merino Huerta, Mauricio (coordinador), *Cambio* poli tino *y gobernabilidad.* México, CNCPyAP- CONACY,, 1992, pp 2-3.

Agullar Villanueva, Luis F, Los perfiles *de la gobernadbn y gestión pública al comienzo* del siglo *XXI,* en Enlace 51, Nueva Época, p. 12.

los tres órdenes de gobierno, se continua acentuando la tendencia en torno a la eficientización de la administración pública, lo cual no podía ser de otra manera ante la fuerte competencia y apertura a nivel internacional, así como por las nuevas condiciones internas de mayor exigencia por parte de la ciudadanía respecto de sus instituciones públicas y privadas. Se trata de una tendencia que conjuga experiencias nacionales con análisis comparativos de experiencias habidas en otras latitudes, nuestro autor destaca:

> *La segunda tendencia, la que* acentúa *la reconstrucción de la capacidad* administrativa *de la AP, guarda indudablemente relación directa* con las medidas *de ajuste y equilibrio* hacendario, *que fueron indispensables* para *poder* sacar al *estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales; pero obedece también -agrega Aguilar Villanueva- a la* necesidad de *asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) ala demanda social por bienes,* servicios *y oportunidades que* emerge de *una sociedad con sectores cada vez* mas *diferenciados y autónomos y, a* la vez, *con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza* y sus *condiciones de vida."*

En suma, disciplina presupuestaria, eficiencia de la administración y gestión públicas y corresponsabilidad creciente entre el Estado y la sociedad organizada es, al parecer, una tendencia que exige cada vez mayor atención, lo que se acentúa en medio de un clima de incertidumbre, astringencia de recursos y aceleración del tiempo histórico. Naturalmente el cuadro antes planteado, tiene implicaciones, guardadas las proporciones en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano.

Otros de los impactos, retos y desafíos de la globalización en curso para las administraciones locales, son los siguientes:

a) La libre circulación de bienes, servicios y capitales, precisa y exige de mayor calidad en la producción de estos, por tanto, a la clase empresarial de las grandes, medianas y pequeñas empresas les requiere de renovar sus plantas y procesos, y cuidar de la calidad en todos y cada uno de los

' *Ibld.*, cursivas anadidas.

detalles; al sector público le demanda la formación de cuadros a lo largo del sistema educativo nacional y de los sistemas educativos de las entidades federativas, con los estándares de calidad y excelencia congruentes con las exigencias del mundo contemporáneo, no hay forma ni pretexto de evadir estas, desatenderlo será fatal en el corto y mediano plazos;

b) La coordinación y gestión intergubernamental requiere de ser más fluida, con la definición e implementación de reglas claras de respeto irrestricto a la personalidad jurídico-política de entidades federativas, municipios, autoridades auxiliares, legislaturas locales y con una clara idea, vinculación e interlocución con la ciudadanía y sus organizaciones;

c) La cooperación y asociación en el ámbito municipal tiene que ser entendida y practicada de manera creciente, es indispensable generar sinérgias que a título individual difícilmente se puede lograr o más bien se estaría en la imposibilidad de hacerlo posible;

d) Ahora como en antaño, es indispensable disponer de un conocimiento pormenorizado de los recursos naturales, del perfil de la ciudadanía, del espectro de instituciones y organizaciones públicas y privadas, en suma, de los recursos reales y potenciales disponibles con los cuales se concurre a un intercambio cada vez más abierto y competido a nivel nacional e internacional;

e) Es fundamental tener clara conciencia del significado e implicaciones de lo que se ha dado en llamar el siglo del conocimiento y de la información, toda vez que es una responsabilidad compartida formar tos cuadros o desarrollar los actuales que dispongan de los medios para acceder, aprovechar y aplicar con inteligencia y creatividad el conocimiento universal acumulado, a través de las tecnologías de punta a las que es factible de tener acceso;

f) En el plano de la aplicación de recursos financieros escasos, constituye una necesidad priorizar su destino con base en una evaluación exante y expost, es decir sustentados en lo que se denomina análisis de políticas, en el primer caso y de evaluación de políticas, en et segundo, a fin de aplicar los recursos a aquellos asuntos o problemas con mayores impactos y/o beneficios sociales, es decir, disponer de mayores elementos para optar por la opción correcta.

Consideraciones finales

Las administraciones públicas locales en los albores del nuevo siglo han entrado en una nueva fase, resultado de un conjunto de acciones y procesos que en un espacio temporal de un cuarto de siglo han transformado el panorama político, económico y social. Es aún reciente el escenario en el cual la supeditación o subordinación de los gobiernos estatales al gobierno federal constituía la regla; los vínculos de lealtad estaban trazados desde el proceso de designación de candidatos, la calificación de las elecciones, hasta la estabilidad necesaria y deseable para desempeñarse en el contexto de las condiciones y lineamientos marcados en gran medida por el gobierno central; sin embargo, en ese mismo lapso de tiempo median la reforma política arrancada en el último cuarto de la década de los setenta y la reforma del Estado en la siguiente década, las cuales han propiciado un mayorprotagonismo y autonomía de los gobiernos y administraciones públicas locales.

En paralelo, el modelo económico prevaleciente también sufre modificaciones sustantivas; así la lectura que hace la clase política y las exigencias de los organismos supranacionales FMI y Banco Mundial, fundamentalmente, reorientan el rumbo del modelo para montarse en el caballo de la globalización. En su momento se denominó proceso de cambio estructural y se negoció para que el país fuera aceptado como integrante del GATT, lo que marca el viraje definitivo del modelo económico; se asiste a una nueva fase que tendrá como secuela una etapa de intensas negociaciones que se concretan en tratados de libre comercio con grupos de países o de manera bilateral de regiones de Norte, Centro y Sudamérica, Europa, Medio y Lejano Oriente.

La apertura comercial y los cambios en el quehacer y acontecer político nacional, más la diferenciación y pluralización de la sociedad, evidencian tos cambios en el régimen y sistema político mexicano; los puntales del antiguo

sistema son reformados; la alternancia en el poder culmina el proceso y abre una nueva época; las administraciones públicas locales se encuentran de golpe frente a una nueva relación con el centro, lo cual no debe sorprender sino que es producto de una serie de ajustes, reformas e inserciones; lo que sí es novedoso e inédito es lo que podemos vislumbrar como un nuevo momento para los gobiernos y administraciones públicas locales una nueva época en que deben cobrar conciencia de su estatus en que deben actuar y ser para sí y redefinir nuevas reglas o clarificar las prevalecientes en su relación con el centro. En los hechos no acaba por quedar claro, lo que de conjunto es parte del nuevo esquema en donde a mayores sectores y a la ciudadanía en su conjunto corresponde parte de la tarea.

Bibliografía

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista *Enlace 51,* Nueva Época.

Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Haro Bélchez, Guillermo [Coordinador]. *Avances y retos del* sistema *de control y evaluación de la* gestión *pública y desarrollo administrativo* en *el Estado* de México 1993-1999. México, IAPEM, 1999.

Kilksberg, Bernardo. ¿Cómo *transformar el* Estado?Más allá *de* mitos *y dogmas.* México, FCE, 1989.

La revista del Colegio, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996.

Merino Huerta, Mauricio [Coordinador]. Cambio *político y gobernabilidad.* México, CNCPyAP- CONACYT, 1992.

Orozco, José Luis. *De teólogos,* pragmáticos y geopoliticos. *Aproximación al globalismo norteamericano.* Barcelona, UNAM, Gedisa, Editorial, 2001.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva* administración *pública de México.* México, INAP, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del* Estado *y la* administración *pública en la sociedad contemporánea.* México, IAPEM-UAEM, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La* ***responsabilidad política e institucional*** *de la administración pública.* Toluca, Estado de México, IAPEM, 2003.

Capítulo Diez

La Naturaleza Gubernamental de la Administración Pública

Ricardo IJvalle Berrones

Introducción

En el tiempo de las sociedades activas, abiertas y corresponsables que son propias de la trayectoria democrática del mundo contemporáneo, no hay duda de que la vida pública es más dinámica y compleja. Concurren en la misma, actores, fuerzas, grupos y organizaciones que ocupan un lugar importante en los procesos sociales y políticos, situación que estimula la movilización de las energías ciudadanas para formular demandas y recibir respuesta favorable por parte de la autoridad pública.

Los tiempos de la sociedad contemporánea tienen impacto estructural en las organizaciones civiles y públicas, dado que la velocidad de los acontecimientos obliga a estructurar respuestas de manera eficaz. Por tanto, la administración pública debe entenderse en el ámbito institucional del

Director **de la Revista** IAPEM, **Instituto de** Administración Pública del Estado de México.

gobierno, no únicamente como un sistema de realizaciones encargado de cumplir lo que se decide en las cúpulas del poder.

Su papel en la construcción e implementación de las decisiones públicas le confiere importancia creciente en los procesos de gobierno, lo cual la revalora como una institución involucrada en las áreas de dirección, coordinación, ejecución y evaluación que son fundamentales para la gobernación de la sociedad.

El contenido gubernamental de la administración pública es el punto principal a reflexionar en el presente capítulo.

Valor de la administración pública

La importancia de la administración pública en la sociedad contemporánea es cada vez mayor, tomando en cuenta que su responsabilidad se vincula con todos y cada uno de los aspectos de la vida en común. No hay espacio individual o colectivo que no sea regulado por las normas y procedimientos que corresponden a las instituciones administrativas, porque son las encargadas de ordenar, vigilar y asegurar la calidad de vida en la sociedad. Éste alcance indica que tanto las relaciones civiles como las administrativas, son esenciales para ubicar el universo vasto y complejo que le corresponde atender, diseñando desde luego, las soluciones en razón pragmáticas de los problemas que tienen impacto en los espacios de la vida colectiva.

La vida en común, para reproducirse con fundamento en los valores de la sociedad moderna, necesita que la autoridad pública, vía las instituciones administrativas, tenga los medios de intervención que permitan el estímulo, el fomento y la promoción de las actividades económicas y sociales con objeto de asegurar los elementos fundamentales que favorecen y garantizan una mejor convivencia. En este sentido, no es posible que las tendencias en favor de la calidad de vida sean aseguradas sin la intervención determinante

que debe desarrollar la administración pública para que las personas, grupos, comunidades y regiones, accedan a etapas de superación y progreso que son indispensables para el fortalecimiento de la sociedad moderna.

Así, los instrumentos administrativos -gasto público, presupuestos, programas de inversión- juegan un papel central en los incentivos que se aplican para estimular y reanimar las capacidades productivas de la vida asociada, porque son la base para situar la fortaleza o la debilidad de los gobiernos. Cuando la productividad de los mercados y el desarrollo progresivo de las fuerzas productivas se caracteriza por ser continuo, el auge económico es una de las características principales de los gobiernos que tienen viabilidad para responder a las demandas que se generan en y desde la sociedad.

Ello significa que las tareas a cargo de la administración pública dan como resultado el cumplimiento de metas y objetivos que permiten atender y solucionar las necesidades colectivas tomando en cuenta los acuerdos entre los factores de la producción y tos protagonistas centrales de (a vida política y social. Cuando el crecimiento económico es superior a la tasa de la población y se alientan las políticas de equidad y bienestar de manera razonable, hay amplias posibilidades de que la calidad de vida sea uno de los puntos más visibles que se puede conseguir en un tiempo determinado.

Es indiscutible que sin la intervención de la administración pública se dificulta que la sociedad pueda acceder a mejores condiciones de vida en términos del crecimiento sostenido y el cumplimiento de los principales elementos de la calidad de vida. Por eso, la acción del gobierno a través de la administración pública, es palanca central para que el desempeño de la economía y de las instituciones encargadas de la política social, se puedan conjugar para alcanzar el cumplimiento deseado y esperado de los objetivos que han sido definidos.

La misión y responsabilidad de la administración pública en la construcción institucional (March y O(sen,1007:71) de la sociedad es clave para identificar el horizonte de su desarrollo, así como de los medios que debe utilizar para facilitar que el grado de comunidad que alcance y consolide, sea una de las piezas centrales para organizarse como cuerpo político y económico. La acción de la administración pública en la sociedad no debe entenderse desde la óptica imprecisa de la "mano invisible" en el sentido de que no se percibe como una institución que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son esenciales para la comunidad civil y política. En todo caso, el reconocimiento tangible de las instituciones administrativas es un aspecto sobresaliente que permite comprender tanto la magnitud como la calidad de su intervención para relacionarse con los problemas, carencias, soluciones y expectativas de la vida asociada.

Las instituciones administrativas deben entenderse no sólo desde el ángulo normativo, sino de su capacidad de movimiento y respuesta que desarrollan en favor de la acción de gobierno. Lo importante de las mismas es su contribución al mejoramiento objetivo y puntual de las condiciones de vida, porque en esa medida acreditan su razón de ser, así como la utilidad social que es necesaria para apoyar el vigor del cuerpo económico de la vida pública. Las instituciones administrativas son un conjunto de redes que actúan, interactúan y coordinan con diversos centros de poder que tienen interés por tener un papel decisivo en el universo de lo social y lo político.

Cuando se deterioran las condiciones de vida en la sociedad, significa que hay insuficiencia, deficiencia, dilación, omisión o incapacidad de las instituciones administrativas para dar cumplimiento a las metas colectivas, situación que se traduce en desencanto para la sociedad y los ciudadanos. En este caso, su legitimidad ingresa al terreno de las pendientes, es decir, de los rendimientos a la baja, mismos que afectan la capacidad de gobernar porque la sitúan en aspectos críticos que afectan la confianza en lo que realizan. Cuando

los gobiernos pierden capacidad de respuesta, significa que los medios de administración no acreditan un importante grado de eficacia que debe ser consustancial a las capacidades organizadas que tienen y que aplican para modificar positivamente las condiciones de vida.

Se impone en consecuencia, la revisión de su capacidad instalada para dar paso a la secuencia de mejoras que deben implementarse en tiempos que se han definido de manera política. En el horizonte de la institucionalidad democrática, la administración pública está comprometida con los valores que permiten a la sociedad desarrollarse en el marco de la competencia, la pluralidad y las capacidades colectivas. Estos atributos corresponden a un tipo de sociedad que, como la moderna, proclama la vigencia de libertades civiles y públicas que reconocen la importancia de las capacidades individuales y colectivas para que sean el epicentro del desarrollo productivo.

Así, la administración pública tiene como referente la importancia de las individualidades y de lo colectivo para determinar los ámbitos de acción que le corresponden, sin más premisa que conjugar las aportaciones de la sociedad y los recursos públicos para cumplir las metas colectivas que se definen en el universo de las instituciones. Por ello, ta acción de gobierno debe entenderse cuando se trata de la esfera ejecutiva, como la coordinación e implementación de los esfuerzos que se encaminan al aprovechamiento de la información, los recursos y las iniciativas que es factible utilizar para conseguir que los rendimientos sociales y productivos sean no sólo favorables, sino que permitan la mejor expansión de las fuerzas productivas.

En la acción de gobierno, las instituciones administrativas juegan un papel crucial para dar cumplimiento a los acuerdos institucionales que una sociedad consigue para asegurar su viabilidad como un sistema de capacidades estructuradas. Corresponde a las instituciones administrativas contener, mediar y resolver los conflictos que surgen en el mundo de las contradicciones,

y situarlos en las instancias formales de tratamiento, procurando definir cursos de acción que reduzcan la tensión entre los opuestos.

En el ejercicio del gobierno, las instituciones administrativas desempeñan una tarea importante para concretar lo universal y lo general en acciones de beneficio compartido. Lo universal y lo general son valores que responden a la importancia de que las instituciones jurídicas y políticas se crean para dar un sentido efectivo a la gobernación de la sociedad. No obstante, su radio de acción que sin duda es de importantes magnitudes, tiene que especificarse en el cumplimiento detallado y específico de que tanto las personas como los grupos, tienen el derecho de tener mejores condiciones de vida.

Le corresponde a la administración pública traducir en acciones especificas lo que universal y generalmente se reconoce en las agendas sistémicas (Constituciones políticas). Sin embargo, y de acuerdo con la agenda institucional, es cuando la administración pública se erige en uno de los ejes en los cuales se lleva a cabo la toma de las decisiones que favorecen el ingreso a dicha agenda de las demandas que han conseguido apoyo político y reconocimiento amplio para que sean consideradas como problemas públicos a solucionar. La agenda institucional es la que determina la movilización de los recursos y capacidades que la administración pública debe implementar para dar paso a la atención y solución de los asuntos colectivos.

Por otra parte, la acción (Elster,2000:90) de la administración pública, aunque plural, diferenciada y multifacética, tiene como destino final que lo mejor de la individualidad de las personas, sea la clave para ubicar y reconocer la calidad colectiva que hay en la sociedad. En una valoración positiva del desarrollo contemporáneo de las instituciones creativas, si las personas no se desenvuelven con la riqueza de su individualidad, no es factible que la vida colectiva sea consistente y productiva.

El desarrollo de lo colectivo en abstracto, es el origen de los programas que alientan tos criterios de masa o el colectivismo que impiden a la sociedad tener una mejor capacidad instalada para afrontar los retos que tiene como cuerpo orgánico. No hay pues antinomia entre individualidad productiva y colectividad emprendedora, y en esa tarea, la administración pública tiene ta responsabilidad de impulsar con lo mejor de sus medios de acción, que lo individual y lo colectivo tengan derroteros de compatibilidad, no extremos opuestos que únicamente disminuyen las potencialidades de la productividad social.

Gobierno y acción *administrativa*

Las instituciones encargadas de asegurar la materialidad del Estado en la sociedad son el gobierno y la administración pública. La categoría gobierno alude al conjunto de capacidades institucionales que tienen bajo su responsabilidad las tareas de dirección, coordinación, convocatoria e implementación que hacen posible la conducción de la sociedad. El gobierno es la autoridad más importante en la comunidad política. Se encarga de influir en la definición de tas líneas de acción que dan consistencia al poder institucional del Estado.

Denota una cadena de decisiones y acciones que se orientan a que la vida colectiva tenga los elementos más importantes para que se reproduzca con base en sus instituciones y capacidades articuladas. Las decisiones y acciones son el punto cardinal que destaca cómo las instituciones ingresan a etapas de movimiento creciente para dotar de certidumbre a las esferas privada y pública, así como a la esfera de lo político y lo público.

En un sentido amplio, el gobierno es el centro neurálgico que se encarga de ordenar la diversidad social y política, así como asegurar que las fuerzas

productivas tengan los apoyos necesarios para su desenvolvimiento. Como institución en movimiento, el gobierno genera resultados de acuerdo a problemas, demandas y expectativas de vida que se relacionan con actores formales y reales de poder.

Tiene a su cargo la responsabilidad de que los recursos escasos sean utilizados de manera estratégica, con el fin de amortiguar los conflictos, regular conductas y asegurar la viabilidad de la sociedad como un cuerpo que tiene capacidades y opciones para desarrollarse. Por eso, el gobierno no es sólo una institución normativa, sino que se caracteriza por dar vida a los procesos y las políticas que favorecen los rendimientos de la vida social. Tanto la solución de problemas como el cumplimiento de los proyectos colectivos, son una tarea de gobierno que se realiza de manera continua.

El abordaje de los problemas, la definición de soluciones y la implementación de las políticas, son asuntos de interés vital para que los gobiernos sobrevivan como un poder con capacidad de realización. Sin resultados efectivos, se desprestigia el gobierno mismo, ocasionado un clima de incertidumbre que corre el riesgo de convertirse en un río caudaloso que se puede salir de los cauces, hasta generar una situación caótica y azarosa que es contraria a la eficacia del orden establecido.

La misión del gobierno consiste en crear el orden institucional que se necesita para dotar de certidumbre a la sociedad moderna. La ausencia de certidumbre, es un corrosivo que frena y desalienta cualquier proyecto de vida. En una situación así, las señales del gobierno son confusas y erráticas ocasionando con ello, un ambiente de tensión y luchas que pueden tener como colofón, el atraso o el estancamiento de la comunidad política.

La efectividad de las políticas a cargo del gobierno, es el medio más confiable para asumir las tareas del orden político, la prosperidad económica y la

distribución de los beneficios colectivos. Un gobierno efectivo, ejerce la autoridad sin titubeos y apegada a las normas constitucionales y del derecho positivo; asume los costos del ejercicio del poder, es responsable ante los ciudadanos y tiene los recursos para acelerar la transformación de las condiciones de vida en términos de conseguir resultados positivos -estabilidad macroeconómica, equidad social, desarrollo micro - social, aumento efectivo del crecimiento económico, equilibrio en tas transacciones comerciales, calidad de la seguridad social regulación precisa, reducción en la asimetría de los ingresos y los gastos, visión de largo plazo, manejo cuidadoso de las deuda y el déficit fiscal, control de las presiones inflacionarias, protección de la moneda ante los vaivenes del mercado, factibilidad institucional para desarrollar a la sociedad civil- que son testimonio de cómo se conduce la vida pública a partir de relaciones multilaterales que convergen en el cumplimiento de las metas que son de interés común.

Desde el ángulo de la materialidad del Estado, el gobierno es el responsable de asegurar los movimientos de la sociedad con base en acciones puntuales y efectivas. La manifestación del poder material del Estado que es el gobierno, la lleva a cabo con el concurso de la administración pública. El comportamiento (Lahera,202:21) del gobierno en una de sus facetas institucionales es la administración pública. Ésta se caracteriza porque su esfera de realización comprende los apoyos y estímulos en favor de la vida privada, pero fundamentalmente asegura que ta vida colectiva tenga los elementos esenciales para que se desarrolle.

Desde la visión del gobierno, la administración pública organiza las acciones que confluyen en el impulso de la sinergia social, política y productiva. El modo en que la administración pública cumple con las tareas colectivas es a través de la categoría acción administrativa. Si la administración pública en su percepción normativa es una institución importante y reconocida en y para la vida pública, la acción administrativa es la multiplicidad de actitudes,

movimientos y operaciones que realiza para alentar las fuerzas productivas con impacto de fondo, es decir, de resultados que son importantes para el desarrollo material y social de la comunidad política.

La acción administrativa está conectada a las decisiones de gobierno, pero no es un instrumento *per se* para que sea considerada como un apéndice en el engranaje institucional. La acción administrativa es el despliegue de las decisiones y los recursos que se orientan a conseguir resultados específicos. En este caso, la disminución del desempleo, la pobreza, la marginalidad y la exclusión social y económica, son objetivos relacionados con el futuro de la sociedad y con la capacidad que se tiene para remontar condiciones adversas de vida.

De igual manera, y en una visión de resultados positivos, el aumento de condiciones de la equidad social, el cumplimiento de la cobertura educativa, el mejoramiento de la salud pública y la conexión funcional entre el sistema económico y el sistema educativo, son entre otros, factores importantes para situar la acción administrativa más allá de operaciones introspectivas que corresponden a la noción de la eficiencia abstracta, es decir, de la eficiencia que omite a los actores sociales y políticos que están presentes en la cadena de grupos y fuerzas que ante sí tiene la administración pública para adoptar los criterios de gobierno que permiten asegurar la correlación de fuerzas e intereses.

La acción administrativa refleja la presencia del gobierno en la sociedad, y es un factor que desencadena el cumplimiento de planes, proyectos y programas con base en objetivos y metas que se han definido en el ámbito de la negociación política e institucional. Así, ta acción administrativa es un modo de intervención pública que tiene como propósito aprovechar recursos calculados, orientados y aprovechados para generar un impacto multiplicador en las diversas actividades de la vida económica y social.

La acción administrativa adquiere ta modalidad de estímulos, coordinación, incentivos, reglamentaciones y promociones que, conjugadas, dan sustento y dirección al comportamiento del gobierno en dirección hacia el cumplimiento de objetivos convenidos en los marcos de la institucionalidad. Por tanto, no es una acción de carácter doméstico ámbito interior de las oficinas y sitios de trabajo- sino estratégico porque se relaciona con categorías como crecimiento, desarrollo, libertad, prosperidad, bienestar, democracia y orden institucional que posteriormente se convierten en políticas públicas que se sustentan en los valores que proclama la sociedad en términos universales.

El impacto de la acción administrativa en la vida de la sociedad es finalista, es decir, no es únicamente reactiva e inmediata, sino que se proyecta estructuralmente en el corto, mediano y largo plazo para producir los resultados que permitan la modificación de tas condiciones de vida en un sentido de ventajas comparativas. Su horizonte temporal es decisivo para llevar a cabo la manipulación inteligente de los recursos disponibles y para ordenar las actividades y operaciones que deben provocar un cambio sustancial y favorable en la vida comunitaria. Su horizonte temporal se relaciona con el tiempo que es un recurso escaso para conseguir los resultados esperados tomando en cuenta oportunidades y restricciones.

Así, la lógica de la acción administrativa es la racionalidad de los resultados obtenidos, valorando desde luego, las condiciones favorables y adversas que enfrentan los gobiernos. La acción administrativa es ta manifestación del gobierno en el cumplimiento de las metas que se relacionan con la calidad de vida; tiene como objetivo que la comunidad civil y pobtica tenga la oportunidad de ampliar las ventajas que favorecen la distribución equitativa de los bienes que se producen.

El comportamiento del gobierno tiene en la acción administrativa una palanca de apoyo para dar movimiento y cumplimiento a los programas públicos. En consecuencia, la relación sociedad - gobierno tiene como elemento puente a la acción administrativa, dado que es la encargada de ordenar y coordinar los recursos existentes en la vida pública. Para la sociedad, la acción administrativa es el medio que le garantiza las formas y relaciones de convivencia con fines productivos y de realización. Para el gobierno, la acción administrativa es su capacidad de implementación y un sistema de cooperación para favorecer una mejor comunicación con los ciudadanos (Silva, 1996:19).

Gobernabilidad democrática y administración

Desde la visión de las instituciones de la sociedad y el Estado, los asuntos de la gobernabilidad democrática son de prioridad inevitable para encauzar su tratamiento y solución con medios efectivos que garanticen la estabilidad y el desempeño satisfactorio de la vida económica y social. En este caso, la administración pública tiene como misión contribuir a mejorar y fortalecer la gobernabilidad, utilizando para ello, los recursos y sistemas que faciliten la dirección pública sin incurrir en prácticas de exclusión o marginación deliberada.

La gobernabilidad (Santana,2004:14) democrática no es situación dada; tampoco un momento en la vida de la sociedad. Es un estado de eficacia (Méndez,2000:5) institucional que tiene como objetivo fortalecer las relaciones de la convivencia privada y pública, teniendo como referente el mundo de las libertades, la vigencia de la equidad, el fortalecimiento del bienestar social, la ampliación de las prácticas democráticas y la calidad de las políticas públicas. La gobernabilidad se proyecta en el horizonte de los problemas y expectativas que son el epicentro para definir los cursos de la acción institucional, en los cuales la administración pública tiene una responsabilidad creciente para fortalecer la legitimidad por resultados.

Alude ala capacidad de conducción, convocatoria y coordinación que permite a la sociedad tener salidas institucionales para atender los problemas y carencias que dificultan un mejor desenvolvimiento. Implica que la dirección de la sociedad tiene claridad de metas y fines para dar cumplimento a las políticas que se definen con la intervención de los actores sociales y políticos. |mplica también que las instituciones tienen la capacidad para atender, procesar y solucionar tos problemas colectivos sin violentar los principios del régimen democrático.

La gobernabilidad democrática se caracteriza por la suma de condiciones institucionales que se produce y reproducen para que el orden vigente sea cumplido por los diversos actores, personas y fuerzas, yen reciprocidad, las instituciones de gobierno se comprometen a garantizar que la seguridad y la calidad de vida tendrán una vigencia sustentada en la certidumbre.

En este sentido, el grado de comunidad unidad, cohesión e identidad con el orden establecido- es un factor importante para evitar el desprendimiento de la sociedad en términos de una guerra civil, la desobediencia ciudadana, las prácticas desestabilizadoras y ta irrupción violenta en las instituciones. Lo fundamental en está tarea, es destacar la responsabilidad que le corresponde a la administración pública en ta producción de la gobernabilidad democrática, la cual es un estado superior de convivencia que indica la capacidad que se tiene para articular metas colectivas y cumplirlas para mejorar la calidad de vida.

Si una parte medular de la acción de gobierno se relaciona con hacer las cosas para conseguir resultados (Popper,1991:125) democráticos y eficaces, en ese perfil de governance (Mayntz,2000:1) la administración pública es la encargada de asegurar la vigencia y continuidad del orden establecido a partir de los elementos siguientes: 1) las tareas de orden, consenso y estabilidad; 2) la seguridad de las personas y la protección de sus bienes; 3) el pago regular de los impuestos sobre una base significativa de contribuyentes; 4)

el cumplimiento y efectividad de las normas regulatorias; 5) la conducción estratégica de las relaciones exteriores, refrendando la capacidad de autodeterminación; 6) el dominio exitoso del territorio; 7) la capacidad para producir bienes y servicios colectivos; 8) la atención y solución eficaz de los problemas viejos y nuevos; 9) el diseño e implementación de respuestas focalizadas para las demandas en competencia; 10) la efectividad y equidad de las políticas del bienestar; 11) la vigencia de las relaciones de civilidad y tolerancia no obstante la intensidad de los conflictos y la lucha de los contrarios; 12) la oportuna rendición de cuentas; 13) la eficiencia de los procesos de apertura y transparencia (Méndez200:149); 14) el manejo responsable de la disciplina fiscal y financiera; 15) la gestión oportuna de los servicios públicos; 16) la tarea argumentativa y persuasiva de la autoridad; 17) el cumplimiento pacífico del orden establecido; 18) el cumplimiento de los calendarios electorales; 19) la eficacia del servicio civil (Arellano,2004: 60) de carrera; 20) el cumplimiento de las normas éticas; 21) la adopción de los procesos de modernización (Pérez,2004:31), innovación, diseño y rediseño; 22) la vigencia de instancias autónomas para que los ciudadanos se inconformen ante las acciones injustas, arbitrarias e ilegales de la autoridad; 23) la certidumbre sobre los derechos de propiedad; 24) la disminución de los costos de transacción; y 25) la calidad de las políticas públicas.

La administración de la gobernabilidad democrática es una tarea ardua que no admite pausas prolongadas ni paréntesis extensos. La dirección de la sociedad es un proceso continuo, y en esa medida, los conflictos y problemas tienen que abordarse con acciones efectivas -solución de problemas coyunturales o estructurales-, acciones de encauzamiento y estabilización -creación de órganos (comisiones)- para "congelar" situaciones críticas, acciones para la contención de los conflictos -atención sin solución de problemas, evitando el desencanto en la autoridad pública-, acciones para dar cauce a la oferta de gobierno -compromisos futuros- y acciones estratégicas -definición e implementación de las políticas del desarrollo -orientadas a conseguir y

garantizar la calidad de vida en la sociedad. La dirección de la sociedad es consustancial a la administración de (as necesidades y respuestas que se adoptan con base en los tiempos políticos y sociales. Por ello, la administración pública no es una institución expectante ni subordinada mecánicamente a las decisiones políticas, sino que tiene la responsabilidad de producir capacidades de buen gobierno a partir del cumplimiento de los programas públicos.

Desde la óptica de la gobernabilidad democrática, el comportamiento de la administración pública se enlaza con el funcionamiento de los regímenes económico, político y social porque son el universo de las reglas que se convienen y aplican para ordenar y regular los grupos y organizaciones de la sociedad.

Con base en el régimen económico se definen las normas que estructuran el comportamiento de los agentes del mercado a partir del cumplimiento de las reglas que se vinculan con los ámbitos de competencia que definen a la sociedad y el Estado tomando en cuenta las esferas privada y pública. En el cumplimiento de las normas y reglas de operación, la administración pública se encarga de garantizar su observancia destacando tanto los incentivos como las sanciones.

Por tanto, la cooperación de los agentes económicos es requisito para definir las políticas que conllevan al rendimiento exitoso de la economía de mercado en términos de los derechos de propiedad, la obtención de la información, la infraestructura física y la seguridad jurídica. No menos importante es la coordinación de la administración pública con los órganos encargados de impartir justicia para castigar los delitos, los fraudes y el incumplimiento de los contratos. También los arreglos institucionales para la regulación de los precios de los bienes, los servicios y las mercancías, el castigo a la corrupción (Del Castillo, 2001:275), el comportamiento de las agencias administrativas y el fortalecimiento de la competencia evitando los abusos y las asimetrías

pronunciadas entre los factores de la producción, son tareas en las cuales la administración pública desempeña un *papel* crucial. El funcionamiento del régimen económico es vital para la sociedad y la economía de mercado, motivo por el cual, es importante que las acciones administrativas sean no sólo efectivas, sino que generen un ambiente de certidumbre institucional, a pesar de las numerosas prácticas informales (Eggertson,1996:104) que también se desarrollan en esos ámbitos

De igual forma, el régimen político desde la perspectiva de la vida democrática, implica responsabilidades crecientes para la administración pública. En efecto, su intervención para definir y dar vigencia a los espacios de acercamiento, entendimiento, negociación y cumplimiento de los compromisos adquiridos, son una tarea de primer orden para favorecer la coordinación de los actores políticos y sociales en favor de las metas de carácter colectivo. El mantenimiento del orden debe acompañarse con la salvaguarda de las libertades civiles y políticas para que la fuerzas y grupos de la sociedad tengan la oportunidad de participar, debatir e interactuar en razón de las metas políticas. Así mismo, el cumplimiento de los calendarios político-electoral es una responsabilidad que se relaciona con la confianza que los ciudadanos tienen en la autoridad.

No menos importante es su influencia para que las reglas de equidad favorezcan un ambiente propicio para evitar formas de exclusión. Respecto al mercado político, la administración pública debe contribuir a regular su comportamiento con disposiciones que apoyen, no que sustituyan a los actores políticos. La administración de los calendarios electorales es fundamental para que tos aspectos de logística y operación no tengan fallas de gestión que pueden afectar la competencia política. El entendimiento con los actores políticos para llegar a los acuerdos deseados y esperados, es otra faceta que debe cuidar para definir las políticas públicas.

En relación al régimen social, la administración pública es un actor central en la definición y aplicación de las políticas distributivas que se destinan a la ampliación del bienestar social tomando en cuenta tensiones, negociaciones y tipos de arreglo con los diversos grupos que integran la estructura básica de la sociedad. La búsqueda del bienestar social es un asunto que se formaliza a través de los acuerdos institucionales que son más intensos en las sociedades democráticas porque la pluralidad de intereses se expresa con mayor intensidad en las esferas del poder de decisión. Participan en esos acuerdos, los actores interesados en que el desempeño efectivo de la economía, sea el punto de arranque para orientar la implementación de las políticas del bienestar social. La intervención de los factores de la producción y de los representantes de la administración pública en la distribución de los beneficios colectivos, se relaciona con la calidad de vida en la sociedad.

Por ello, las políticas sociales son el medio que permite contener e incluso enfriar los impactos del conflicto político. En este caso, la administración del bienestar social se inscribe en las reglas que se elaboran y definen de modo universal y general en los parlamentos o congresos, pero que la administración pública se encarga de cumplir con diversos programas que se vinculan con grupos y negociaciones que involucran a distintos centros de poder que tienen naturaleza corporativa o gremial. El régimen social es la pista más confiable para determinar los márgenes de maniobra que tiene la administración pública para aplicar las políticas del bienestar social, o bien las políticas asistencialistas que son otro camino para compensar y paliar situaciones adversas de vida.

Administración de las políticas públicas

Uno de los aspectos sobresalientes de la vida colectiva es el modo en que las políticas públicas son diseñadas, implementadas y evaluadas para dar cumplimiento a los propósitos que han sido definidos de manera focalizada. Las políticas no son asunto exclusivo del Poder Ejecutivo, sino que en ellas también intervienen los Poderes Legislativo y Judicial, así como distintos grupos organizados de la sociedad civil, no hay duda que la administración pública tiene amplia responsabilidad en su orientación y cumplimiento.

En efecto, los movimientos centrales y horizontales del gobierno tienen como punto visible el comportamiento de las políticas, y éstas tienen corredores que son determinantes en los tiempos de su cumplimiento. Esos corredores se integran por los espacios, estructuras, procesos, procedimientos y operadores que dan cuerpo y organicidad a la administración pública que es el epicentro de los procesos gubernamentales. En el mundo de las políticas públicas, la administración pública se encarga no sólo de definir valores, sino de organizarlos en instrumentos de gobierno, con lo cual su margen de maniobra es fundamental para identificar, el grado de cumplimiento.

Tanto los valores como los criterios de decisión, son elementos clave en el contenido de las políticas públicas porque son invocados desde las esferas de la dirección pública que está a cargo de los políticos electos -autoridades constituidas- los cuales se apoyan en los cuadros inmediatos de mando -burocracia- para encauzarlos. El ambiente político e institucional de las instituciones administrativas juega un papel clave en el destino de las políticas públicas. Si éstas son producto de valores y crean a la vez nuevos valores, lo importante es cómo son concebidas, diseñadas e implementadas por quienes tendrán a su cargo los principales tramos de su realización.

En consecuencia, las instituciones administrativas no tienen un papel de segundo orden, sino de primer sitio para convertir en acciones de impacto

lo que es fruto de la valoración y el compromiso colectivo. En este caso, el manejo de la información, el ejercicio de los presupuestos, la calidad de los procesos de cooperación y el compromiso entre directivos y operadores son elementos decisivos en el curso de las políticas y el cumplimiento intermedio y final de sus objetivos. No menos importante es la calidad de la organización y coordinación que son necesarias para armonizar las políticas mismas, así como los planes, programas y proyectos que permiten transformarlas en acciones específicas. Cabe destacar que la transformación de la política pública en cursos de acción depende no sólo de eventualidades políticas, sino de la existencia de una capacidad instalada que responda a las exigencias de compromiso y complejidad que son propias de las condiciones ineluctables que deben encarar las instituciones administrativas.

En el mismo sentido, los procesos de comunicación, la práctica dialógica, los estilos de liderazgo, el trabajo en equipo, la coherencia entre prácticas centralizadas y descentralizadas; la coherencia entre lineamientos definidos y prácticas asumidas; entre monitoreo y supervisión; entre procesos rutinarios y heurísticos; entre recursos autorizados y recursos ejercidos; entre procesos de innovación y procesos incrementales; la dinámica entre el conflicto y la cooperación; el vinculo entre las políticas y los medios de ejecución; la consistencia de los indicadores de medición en el desempeño institucional; la precisión entre atribuciones y responsabilidades; el nexo entre integración jerárquica y procesos operativos; la relación entre incentivos y sanciones; la relación entre expectativas y resultados; la relación entre compromiso y neutralidad, la relación entre leyes y reglamentos; entre estructuras normativas y procesos políticos, son factores importantes en el ambiente de las instituciones administrativas, debido a que su relación e impacto al conjugarse, son vitales en el curso y el cumplimiento de las políticas públicas. Así, la capacidad instalada normas, estructuras, procesos, gestión recursos, información, personal competente, tecnologías -de la administración pública es la suma de oportunidades que se deben crear y aprovechar para dar curso institucional a las políticas.

La administración de las políticas públicas (Cabrero, 2000:193) se inscribe en el universo de los arreglos y la negociación que son la columna vertebral para darles sentido, dirección e implementación. La naturaleza política -politics- de las políticas está presente en la administración de las políticas, pues en ésta, hay valores, intereses, directivos, operadores, mediadores y monitores que tienen posiciones específicas ante las políticas y que forman parte de las transacciones que se realizan por esos actores.

De este modo, la esfera de lo administrativo tiene a su cargo el cumplimiento de los objetivos normativos y de las metas puntuales de las políticas; esto conlleva a eliminar la visión instantánea de que la administración pública es un mero instrumento de la decisión política, cuando en realidad se erige en una institución que tiene importantes espacios de autonomía para acelerar o retrasar los objetivos últimos de las políticas. La administración de las políticas es parte del juego institucional del poder, no únicamente el medio instrumental que se encarga de convertir los deseos en voluntad y ésta en acciones en sí mismas. Las políticas se encuentran en el centro de las decisiones de alcance público y en la utilización de los recursos que son parte medular para convertirlas en acciones puntuales.

Por ello, su alcance, trascendencia e impacto están influidos por elecciones, preferencias, decisiones y conductas que dan cuenta de un ambiente complejo en el cual hay convergencias y divergencias que son inevitables tomando en cuenta la vigencia del pluralismo democrático y el juego abierto de los intereses en competencia. Lo importante es que sus patrocinadores y promotores en la sociedad y el gobierno- tengan capacidad para vencer las restricciones que surgen, sumando el apoyo de los actores interesados en su efectividad.

El destino último de las políticas públicas es atenuar carencias, solucionar problemas, compensar beneficios, estabilizar situaciones, frenar convulsiones,

encauzar tensiones y contribuir al ejercicio de los gobiernos democráticos. Para ello, las agencias y ministerios adscritos a la rama ejecutiva, tienen la misión de valorar las situaciones en que deben aplicarse, diseñar su efectividad técnica, suministrar los recursos que necesitan, cuidar su viabilidad, recomendar su factibilidad, coordinar los esfuerzos propios de la ¡mplementación, precisar las formas de cooperación con la organizaciones de la sociedad y dejar en claro las rutas que pueden seguir considerando oportunidades y restricciones. Son las agencias, ministerios y los cuerpos burocráticos los encargados de que las políticas transiten desde el modelo intelectual que las concibe, hasta el proyecto y las acciones que se requieren para que sean cursos especificos de gobierno. Así, la administración de las políticas públicas exige del análisis contextual de lo político para identificar los centros de poder que son decisivos en su impulso y cumplimiento.

Desde el ángulo del gobierno, la administración pública es la acción organizada del mismo en la sociedad. Por eso, la administración pública no debe entenderse únicamente como una estructura con funciones normativas, sino como el centro productor de las políticas públicas, lo cual significa que sus acciones se conectan con decisiones directivas que tienen como objetivo el gobierno de lo público. La producción de las políticas públicas es la combinación de valores, decisiones, destrezas, tiempos, ventajas y oportunidades que se orientan a conseguir resultados específicos. En la producción de las políticas públicas, la administración pública aporta capacidades intelectuales y operativas que dan lugar a la acción organizada del gobierno, ta cual se relaciona con la estructura básica de la sociedad.

En este contexto, las políticas son ejemplo de cómo la acción conjunta es una acción de complejidad que la administración pública asume tomando en cuenta las demandas en competencia, los recursos existentes y la presión de los grupos de interés. Una ventaja de ésta situación, es que la definición de los problemas públicos no es un monopolio del gobierno, sino que también

intervienen las presiones y exigencias que desde la vida colectiva se expresan en diversos foros. Si bien es cierto que la autoridad es la que determina cuándo se define un problema como público para que ingrese a la agenda institucional, no lo hace de manera unilateral, sino tomando en cuenta a los protagonistas más conspicuos de la vida asociada. Un problema es público cuando es definido frente a otras situaciones, pero no significa que se decide a espaldas de las organizaciones sociales.

La administración de las políticas públicas no es contraria a la racionalidad burocrática, -cumplir normas, reglamentos, respetar estructuras, controles administrativos y relaciones de autoridad- pero la trasciende. Esto significa que la verdadera racionalidad de las políticas es pública, lo cual implica que su efectividad pertenece al universo de las postdecisiones, es decir, de aquellas decisiones que se han transformado en acciones y resultados conseguidos.

La racionalidad pública no se agota en el ámbito de los ministerios y agencias gubernamentales, sino que es producto del conjunto de interacciones que se logran alcanzar con los actores sociales y políticos de la sociedad. La racionalidad pública refleja el comportamiento de la administración pública en la misión que le corresponde durante la producción e implementación de las políticas.

No es una racionalidad preconcebida, sino obtenida en razón de las capacidades que se acreditan con los procesos de gestión que dan lugar al curso de las políticas públicas.

La racionalidad de la administración pública de cara a las políticas se consigue tomando distancia de cualquier determinismo; es una racionalidad de habilidades y destrezas que, combinada con criterios de decisión, consigue imponerse a las condiciones adversas que surgen a pesar de las agendas previsibles. Así, la racionalidad de las políticas públicas a cargo de la administración pública no se ciñe a la lógica de las decisiones, sino a la

capacidad política, heurística, pragmática e institucional que se despliega para asegurar la estabilidad gubernamental con base en el pluralismo y la competencia de las demandas públicas.

Conclusión

El contenido gubernamental de la administración pública se inscribe en el perfil de las sociedades democráticas, en las cuales la diferenciación de las estructuras y procesos es un atributo que permite situar la naturaleza de las instituciones, así como la identidad que tienen y acreditan en el cumplimiento de las responsabilidades.

En este sentido, la administración pública moderna al formar parte de la rama ejecutiva del Estado, es la encargada de impulsar las acciones de gobierno que tienen como objetivo materializar al Estado mismo para que refrende su carácter indiscutible como la organización política de la sociedad. Las acciones de gobierno no son exclusivas del Poder Ejecutivo, sino que comprende también a los poderes Legislativo y el Judicial.

Sin embargo, las acciones de gobierno tienen un aspecto sobresaliente, el cual se localiza en la actividad continúa que desarrolla el Poder Ejecutivo. Concierne a éste, la conducción de la vida pública, y en esa tarea se apoya de manera importante en la administración pública. Un aspecto a destacar es que las acciones de la administración pública tienen validez legal, misma que produce el Poder Legislativo desde el momento en que reconoce y formaliza su organización, estructuras y funciones para que su operación tenga referentes jurídicos ineludibles. El Poder Judicial (Banco Mundial, 1996:50) por su parte, tiene a su cargo entre otras atribuciones, corroborar que las acciones de la administración pública tengan sustento constitucional y legal más aún, en el paradigma del Estado de derecho.

Así, la conexión de la administración pública con las esferas legislativa y judicial es parte de su naturaleza gubernamental, porque en el mundo moderno, el gobierno comprende los tres poderes en términos de división, cooperación y coordinación para dar cuerpo y sentido a las políticas públicas. No obstante, es en el Poder Ejecutivo donde la administración pública tiene un dinamismo continuo, dado que los asuntos relacionados con la dirección la negociación y la implementación de las políticas públicas, descansan en los movimientos institucionales de ese poder, el cual no actúa en abstracto, sino mediante acciones concretas y específicas que dan vida a la voluntad del gobierno a través de las instituciones administrativas.

De este modo, la administración pública es la parte del gobierno que se encarga de asegurar el orden político, fortalecer la estabilidad política y aumentar las capacidades institucionales de acuerdo con la lógica de la gobernabilidad democrática. Si gobernar implica abordar problemas, utilizar recursos, autorizar e implementar políticas, lograr puntos de acuerdo, asumir las ventajas de la negociación, decidir sobre intereses en conflicto y formalizar la agenda de los problemas públicos, no hay duda que en esa tarea la administración pública desarrolla acciones estratégicas para dar vida y sentido a los fundamentos del poder gubernamental.

El valor político de la administración pública es parte esencial para dar vida a los procesos de gobierno, los cuales se encaminan a evitar que la sociedad se consuma en los problemas y conflictos que se relacionan con su naturaleza plural y dinámica. El valor político de la administración pública es el que permite que el curso de las políticas públicas transite de lo deseable a lo viable y de lo viable a lo factible, pues el mundo institucional de las mismas se caracteriza por combinar apoyos y resistencias, que son elementos inherentes a su esencia y alcance.

Si la tarea de gobierno consiste **en asegurar** la estabilidad y realización de la sociedad con base en sus problemas y expectativas, la administración

pública se encarga de asegurar que la convivencia de los opuestos sea ordenada, y apoyada con la producción de los bienes y servicios públicos que son el antídoto para que las condiciones fundamentales de vida de la propia sociedad, permitan la vigencia de la pluralidad y los intercambios vitales. La tarea de gobierno no se agota en el cumplimiento de la ley, sino que exige construcción de consensos, políticas distributivas, políticas compensatorias, programas sociales, compromisos entre los sectores con las metas de interés común y visión para valorar las exigencias en el largo y mediano plazo.

Éste ángulo del gobierno es fundamental para que la vida pública tenga rendimientos favorables que contribuyan a mitigar carencias y amortiguar los conflictos que nacen a consecuencia de la desigualdad social y política. De este modo, la tarea de gobernar da lugar a la administración del conflicto social y político, lo cual implica dar respuesta a problemas, contradicciones, tensiones y luchas que brotan en la sociedad, y que deben encauzarse con criterio político y acciones administrativas.

La administración del conflicto social implica que la relación de los opuestos no desemboque en estallidos, guerra civil, levantamientos violentos y en callejones sin salida. Le corresponde a la administración pública racionalizar situaciones erráticas, relaciones antagónicas y conflictos de interés. En este caso, la lógica institucional que la caracteriza se orienta a diluir las reacciones contrarias al orden vigente, y para ello, tiene sistemas de operación que se encargan con reglas institucionales, de evitar el desbordamiento de los opuestos.

Así, la administración del conflicto sociales una parte del rostro gubernamental de la administración pública, mientras que el rostro político se relaciona con los aspectos de negociación que facilitan la institucionalidad de los problemas políticos y públicos. Respecto a la vida económica, la administración pública interviene con políticas públicas que se encaminan a que el espíritu de empresa se desarrolle y que tanto el crecimiento económico como la calidad

productiva de la sociedad, alcancen un nivel óptimo de desempeño que favorezca la obtención de los recursos fiscales que son fundamentales para el financiamiento del gasto y la inversión pública.

Cuando los mercados y la economía en su conjunto tienen rendimientos satisfactorios para la vida pública, significa que la administración de las políticas públicas genera resultados con amplio impacto para que la sociedad y el gobierno tengan los elementos fundamentales a fin de formular las respuestas a los problemas reconocidos en la agenda institucional. La administración de la economía es un asunto de políticas públicas, así como (a distribución de la riqueza material que se produce con la intervención de los agentes del mercado, las disposiciones gubernamentales y los instrumentos de corte administrativo que se encargan de estimular y desarrollar al conjunto de las relaciones económicas.

No menos importante en la visión del gobierno es que los asuntos de la equidad y calidad de vida también le conciernen a la administración pública. Lo más importante en la sociedad no es sólo la capacidad para producir la riqueza material, sino asegurar que las condiciones de vida se caractericen por los valores de la equidad y la calidad de vida.

Remontar condiciones adversas de vida e incursionar por el campo de las políticas sociales, es un imperativo para que la administración pública, a través de las mismas, haga factible que los distintos grupos, comunidades, regiones y sectores tengan mejores relaciones civiles y sociales que sean el testimonio de cómo la equidad y la calidad de vida se convierten en situaciones fácticas que favorecen el desarrollo de la sociedad y la conservación consistente del gobierno. De este modo, la administración pública se encarga de que en la tarea de gobierno, el cumplimiento de las metas sociales sea producto del aprovechamiento de los recursos escasos, la efectividad de las políticas y la consistencia institucional del Estado.

Bibliografía

Arellano Goult, David (2004). *¿Porqué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una democracia? Los retos del Servicio Civil en México?,* México, revista Servicio Profesional de Carrera, Red Mexicana del Servicio Profesional, vol. 1,núm.1 primer semestre.

Banco Mundial (1992). *The Judicial Sector in Latin American* and the *Caribbean.* Elements *of Reform.* World Bank Technical Paper Number 319, Washington: Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000). Usos *y costumbres en la hechura de* las políticas *públicas en* México. Límites de *las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.* en revista Gestión y Política Publica, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol.IX, núm 2.

Del Castillo Arturo (2001). *El soborno: un marco conceptual para su análisis,* en revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. X, núm. 2.

Eggertson, T, D.North (1996). *Empirical* Studies *in* Institucional *Change* Cambridge, Cambridge University.

Elster, J (2000). *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias* sociales en *la encrucijada*. Valencia, Edición Diputación de Valencia.

Lahera P. Eugenio (2000), *Reforma del Estado. Un enfoque de políticas públicas,* en revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.16.

March G. James y Johan P. Olsen (1997). *El* redescubrimiento de *las* instituciones. *La* base *organizativa de la* política. México, Fondo de Cultura Económica.

Méndez Reyes, Jesús (2003). *La responsabi(ización (accountability) y la transparencia en* México. en revista IAPEM, núm. 55, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Pérez González, Hugo Nicolás (2004). *Retos y perspectivas del servicio público de carrera en México*, en revista Servicio Profesional de Carrera, voL1, núm,1, Red Mexicana de Servicio Profesional.

Santana Rabell, Leonardo (2004). *Gobernabilidad y ético en (as reformas actuales de la* gestión *pública.* en revista IAPEM, núm.57, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Silva Herzog Márquez, Jesús (1996). *Esferas de la democracia.* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 9, Instituto Federal Electoral.

Perfil Contemporáneo de la Administración Pública se termino de imprimir en el mes de mayo del 2005, en los talleres de **Gráficos Impresos**, ubicados en Sor Juana Ines de la Cruz No. 602 Sur, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tels.: 213-11-14, 213-11-24, graficosimpresos@prodigy.net.mx El tiraje fue de 500 ejemplares.