
Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal

*Lic. Samuel Espejel Díaz-González**

INTRODUCCIÓN

La discusión de la Reforma del Estado y del gobierno, en años recientes ocupa un lugar muy importante en espacios políticos y académicos, dedicándose al replanteamiento del papel del Estado y su relación con la sociedad, derivado de las constantes crisis políticosociales, que exigen nuevas formas de organización social, así como de la incapacidad del Estado para atender demandas emergentes, inmerso en un mundo globalizado, en el cual la urgencia de incorporarse a la economía de mercado marca la acción gubernamental.

En el marco de estos espacios, el pasado 3 de septiembre de 1999, en la Tercera Reunión Regional de la Zona Centro “A” de la Red de Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, celebrada en la ciudad de Toluca, Estado de México, se llevó a cabo la Mesa Redonda “Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal”, con el objeto de preparar el tema para su desarrollo en el V Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, a celebrarse en Veracruz, Ver.

* Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México

Dicha Mesa Redonda se caracterizó por tener, en una primera etapa la exposición de ponencias por parte de destacados académicos y expertos en la materia y en una segunda, el intercambio de ideas y razonamientos entre los participantes, todo ello con el fin de llegar a conclusiones que en su oportunidad pudiesen configurarse como una ponencia regional.

En la primera intervención, a cargo del Mtro. José Martínez Vilchis, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, se analizó el rol del Estado y los deberes del mismo, en el que se inscribe la Reforma del Estado como una necesidad de transitar hacia un Estado más humanista, que recobre los deberes sociales en los que fue creado, con el correlativo abandono del modelo gerencial o *management*, propuesto como vía para la Administración Pública. En la segunda participación, el Lic. Apolinar Mena Vargas, Director General de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del GEM, hizo reflexiones sobre el significado del proceso de rediseño de modernización de la Administración Pública de cara a la Reforma del Estado, y sobre el tamaño ideal de la propia Administración, tomando como ejemplo el caso del Estado de México.

Por último, el Mtro. Rolando Barrera Zapata, miembro del Consejo Directivo del IAPEM y Coordinador General del Programa de Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría del GEM, presentó una propuesta muy clara y precisa de un Programa o Centro interdisciplinario de investigación e innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal, cuya vocación sea el desarrollo de proyectos de innovación del aparato administrativo público o aportación a la Administración Pública de modelos, técnicas y soluciones para problemas específicos.

Las ponencias expuestas dieron paso a reflexiones y discusiones enriquecedoras, entre los representantes de los IAP participantes en la reunión, intercambiando sus experiencias y conclusiones, que dieron como resultado la presente ponencia, en la cual de manera general y breve se aborda el significado de la Reforma del Estado, de gobierno y su relación con la Administración Pública, para realizar planteamientos sobre la impostergable modernización de la Administración Pública, para estar acorde con la Reforma del Estado y de gobierno, así como del papel que pueden adoptar los IAP en ambos procesos.

1. LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REFORMA DEL ESTADO.

Es innegable que el Estado y el gobierno en los países en desarrollo, sufrieron cambios en las décadas recientes, condiciones que pusieron a prueba su eficacia y en ocasiones hasta la naturaleza y vigencia de sus instituciones, derivadas de las transformaciones económicas que exigía la globalización de la producción y el intercambio, así como la incapacidad que ha mostrado el Estado para responder eficientemente ante las demandas crecientes de la sociedad.

En este contexto, se inició el debate de la pertinencia y viabilidad del Estado nacional a la luz de la globalización económica, para lo cual se estableció como medida de solución la Reforma del Estado, además de rediseñar los deberes y fines de la acción del gobierno y de la Administración Pública.

La Reforma del Estado, por tanto, incluye a la Reforma de gobierno, en la cual se plantea una reconfiguración de los espacios de la acción pública, debido a que éste centralizaba las decisiones

de todos los ámbitos, así como por el hecho de que el gobierno dejó de cumplir sus responsabilidades fundamentales y se vio en la necesidad de participar en prácticamente todas las actividades sociales, económicas, administrativas y finalmente por la tendencia de la sociedad a organizarse y lograr mayor participación en los asuntos públicos.

En México la Reforma del Estado ha avanzado muy poco y menos aún la Reforma del gobierno. A la fecha se ha centrado en dos puntos fundamentales, uno en materia económica y otro en materia electoral, traduciéndose a efecto del primer punto en el “adelgazamiento de las instituciones gubernamentales”, ya que durante la década de los ochenta era esencial su ingreso a la economía mundial de mercado, al menos esas fueron las exigencias de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otros, de tal forma que los cambios se mostraron en pasar de un paternalismo cerrado, protagónico y autoritario a autonomías corresponsables y abiertas.

La Reforma Electoral por su parte, ha avanzado por la senda de la democratización del sistema, siendo su último logro la reforma de noviembre de 1996, que establece como principal fundamento la ciudadanización del órgano electoral, reproduciéndose en la totalidad de las entidades federativas, lográndose la confiabilidad, legalidad y transparencia de los procesos electorales.

Otro aspecto muy importante lo constituye el tratamiento a las comunidades indígenas, siendo éste muy complejo, sin embargo cabe resaltar, entre otros avances, la iniciativa presidencial sobre derechos y cultura indígenas de marzo de 1998, en la que se les reconoce la libre determinación para organizarse, respetando la Ley General de nuestro país.

Como puede apreciarse la Reforma del Estado no ha alcanzado la integralidad deseada y todavía hay muchos temas en agenda. Si bien se observaron transformaciones, estas sólo fueron en acciones de gobierno y de administración asociadas a la modernización, que más bien significó la adecuación de estructuras gubernamentales al nuevo modelo económico, tendiendo a que la función pública sea ejercida con transparencia, honestidad, eficiencia, productividad y competitividad, es decir, incrementando la capacidad de gobierno.

En este sentido, de una inacabada Reforma del Estado se pasa a la modernización de la Administración Pública en un reducido número de aspectos, entre los que destacan la recomposición de la Administración Paraestatal para reducir considerablemente su tamaño y destinarla a su finalidad primera y básica de apoyo y auxilio de la Administración Central; el fortalecimiento de las haciendas de Administración Municipal a través de los conocidos Ramos 26 y 33, con el fin de apoyar obras de infraestructura y desarrollo de las comunidades, así como acercar las decisiones de inversión de dichos recursos a los ciudadanos; el programa o las acciones de simplificación y desregulación administrativa, destinado fundamentalmente a la agilización de trámites, principalmente en las áreas vinculadas con la actividad económica; y la disminución de los servidores públicos acompañado de su capacitación a fin de alcanzar eficiencia en sus actividades.

De esta manera, para transitar a una Reforma de Estado y del gobierno, se viene llevando a cabo una reorganización administrativa, capaz de legitimar la acción gubernamental, mediante la modernización de la misma. La propuesta consiste en mejorar la estructura de gobierno, racionalizar el ejercicio y aplicación de los recursos financieros, de igual manera modificar y simplificar sistemas y procedimientos, así como contar con un modelo que apoye a la profesionalización de los servidores

públicos, todo ello con la finalidad de alcanzar el redimensionamiento del gobierno, logrando que sea más capaz o eficiente para resolver los problemas sociales, sin demérito de que sea competitivo, eficiente y honesto.

2. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REFORMA DEL ESTADO O MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Para que la Administración Pública sea sustento de la Reforma del gobierno y de la Reforma del Estado, ésta debe sustentarse en el fortalecimiento institucional que favorezca una auténtica convivencia democrática, tradicionalmente se le ha visto como un instrumento del gobierno y de los intereses de una clase política determinada, o bien como un conjunto de procesos técnicos independientes, sin relación alguna con la realidad social.

Así, al repensar el Estado, la modernización de la Administración Pública se orienta a incrementar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental, lo cual significa la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominen en una sociedad, logren la coherencia y organización necesarias. Para lo cual el Estado es quien negocia y renegocia según los cambios sociales a través de la normatividad, siendo ésta la tarea principal. Asimismo, dicha modernización implica reconocer e incorporar el elemento de racionalidad, explicándose y operándose mediante razones jurídicas y técnicas que establecen la creación de cuerpos administrativos en contribución a la propia modernización. Finalmente hay que advertir sobre la complejidad que guarda el sistema, en cuanto al papel de la burocracia o bien la tecnocracia, es decir el funcionario carece de un status profesional para pertenecer a la administración pública, por lo que la amistad y la lealtad es la forma de ascender en la Administración Pública. En esta realidad compiten no por cumplir profesionalmente con sus funciones, sino por ganar nuevas lealtades a través del intercambio abierto entre favores públicos o apoyo político, y conseguir ascender en la escala política.

Con esta visión de conjunto de la Reforma del Estado y del gobierno, y tomando en cuenta las aportaciones de los ponentes invitados y de los participantes en la Tercera Reunión Regional de la Zona Centro "A", pasamos revista a los temas que el desarrollo reciente aportado en la materia y, en la inteligencia de que muchos de ellos están inconclusos, decidimos destacar los siguientes como puntos torales de la modernización de la Administración Pública, componente de los procesos de reforma nombrados.

Repensar la actuación del Estado y sus funciones resulta esencial para diseñar un Estado que cumpla con lo social, de ahí que deba continuarse y culminarse el debate sobre el rol que debe jugar, siendo resolutivo en abandonar el modelo totalizante que reguló, intervino y centralizó integralmente la vida nacional, y sin llegar a la implementación de un Estado mínimo que es en extremo de suyo peligroso.

Conceptualizando el rol y funciones del Estado corresponderá continuar y culminar la discusión sobre el modelo de Administración Pública que le es necesaria para su sustento, tema en el cual también encontramos extremos, siendo uno el Estado y administración gerencial propuesto por los organismos internacionales para reducir al mínimo los aparatos gubernamentales-administrativos, con base en criterios de productividad, eficiencia y rentabilidad; el otro, la instauración del Estado cívico, recientemente propuesto por Omar Guerrero y que "implica una cruzada mediante la cual

los valores sociales tendrán especial relevancia” para lograr que se identifique con rasgos característicos de los derechos sociales como la seguridad social, la coadministración pública y el regreso a los valores ético-sociales del comportamiento público.

Con estos dos grandes temas la Reforma del Estado llega a definir el Estado deseable que garantice el buen gobierno en corresponsabilidad social, dando un rostro a su aparato administrativo que sirva de conducción a la consecuente y obligada modernización de la Administración Pública, proceso del cual vale la pena destacar los siguientes aspectos.

Deben continuarse las acciones de descentralización y desconcentración, para que fortalezcan la participación de los gobiernos estatales y municipales; generando relaciones más equilibradas en el logro de funciones del Estado y dotando a estos de recursos financieros racionales y suficientes, dando con ello un nuevo federalismo en lo político y en lo fiscal.

La formación de una nueva cultura del servicio público basada en la honestidad, en la que el servidor público recobre la confiabilidad del ciudadano, es una tarea insoslayable. Así, podremos avanzar hacia la instauración de la profesionalización de los servidores públicos, fundada en un sistema de compensaciones competitivo, objetivo, racional y en la generación de una carrera administrativa, que elimine la resistencia de viejos hábitos, organismos obsoletos, formalismos incongruentes y las equivocadas actitudes de los funcionarios (corrupción).

Asimismo en estrecha relación con la Reforma de Estado, el tema de la participación ciudadana debe ocupar un papel relevante en la modernización administrativa, por ser ésta el mecanismo que establezca el vínculo entre Estado y sociedad, pero sobre todo, porque a través de sus formas y modos será posible la instauración de las políticas públicas, la toma de decisiones en comunidades determinadas y la corresponsabilidad ciudadana en el quehacer público.

Además de lo expuesto, debemos resaltar los temas ya mencionados de simplificación y desregulación administrativas, racionalización de los aparatos administrativos centrales y paraestatales, y adelgazamiento del servicio público, todos ellos básicos para redimensionar la Administración Pública y determinar el papel que esta tiene en la Reforma de Estado y del Gobierno.

3. INSERCIÓN DE LOS IAP EN LA REFORMA DE ESTADO Y GOBIERNO Y EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Al revisar cómo han sido los procesos de Reforma de Estado y de gobierno y la forma en que se incluye la modernización de la Administración Pública en los mismos, la segunda parte de la deliberación realizada por los IAP de la Zona Centro “A” tuvo por fin discurrir sobre la forma y modos en que nuestros institutos deben insertarse en los procesos de reforma y modernización mencionados.

Se partió recordando la naturaleza jurídica que nos es característica, que debe ser base para convocar a los asociados a la reflexión y aportación al tema que nos ocupa, actuando en lo institucional con más dinamismo y participación ante la realidad del país, llegando al corolario de que nuestro tiempo exige que el papel y función de los IAP que se explica en los siguientes tópicos.

Promover que el tema de la modernización de la Administración Pública adquiera mayor relevancia en la agenda de la Reforma del Estado, lo cual se logrará llevando a cabo acciones con el anhelo de hacer escuchar sus propuestas y estas contribuyan al rediseño del Estado. En este rubro adquiere vital importancia la difusión de la Reforma del Estado y de la modernización de la Administración Pública por medio de espacios de reflexión y análisis como congresos, foros, simposium, coloquios, mesas de trabajo, etcétera, entre estudiosos de la administración pública y servidores públicos, de forma que se enriquezca la discusión en torno al tema.

Al ser la capacitación un aspecto vital como función primordial adoptada por los IAP, resulta necesario reorientarla hacia la formación y actualización de los servidores públicos de primer nivel y cuadros medios, en la que los institutos de Administración Pública brinden los servicios de formación en beneficio de la profesionalización del servidor público. En este tenor, deberán privilegiarse los contenidos educativos que aborden problemas específicos o proporcionen una alta visión de dirección y toma de decisiones, sin demérito de la continuidad en los programas que se vienen ofreciendo, los cuales también deben ser sujetos a valoración y revisión.

Por otra parte, la ausencia de estudios y reflexiones sobre la teoría y práctica de la realidad administrativa, genera la necesidad de conocimiento que sirva para potenciar los cambios y transformaciones administrativas, con una tendencia a recuperar la relación entre la teoría y la práctica, por lo que debe promoverse y llevarse a cabo la modalidad de esta investigación "estratégica" en la que se distinguen tres aspectos:

- a) Interdisciplinariedad, debido a que los problemas de la gestión pública requieren de visiones complementarias para la generación de conocimientos que atiendan la complejidad de la problemática social.
- b) Empírica, ante los problemas operativos, vigentes y urgentes.
- c) Centrada en la gestión del cambio, con un fin innovador la investigación produciría decisiones estratégicas de adaptación del entorno político-social.

Con esta base crear un Programa y/o Centro Interdisciplinario de Investigación para la innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal, que coadyuvaría a analizar, diseñar, proponer e impulsar acciones para modernizar el trabajo de la administración pública y a fortalecer las acciones de formación y actualización de habilidades de administradores públicos en activo, que propicien mayores niveles de profesionalización.

Finalmente, promover y llevar a cabo el estudio y discusión de la realidad de la administración estatal y municipal, para llegar a emprender proyectos de mejora de gobierno y alternativas de solución a los problemas coyunturales, que permitan al IAP en cuestión asumir el rol de coadyuvante con el gobierno en la reflexión y acción de beneficio social.

BIBLIOGRAFÍA.

- CHANES Nieto, José *Administración y Política*, México, Universidad de Guanajuato Facultad de Derecho, 1997 pp 174
- GUERRERO, Orozco Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, UAEM y Miguel Angel Porrúa, 1999, pp. 283.
- KLIKSBERG, Bernardo *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de Jognas y convencionalismos* en Espacios Públicos, julio 1998, No. 2, México, UAEM
- La Reforma del Estado Colección Política y Administración, Tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Marzo de 1992
- PARDO, María del Carmen *La Modernización Administrativa en México*, México, INAPColegio de México, 1991, pp 159
- UVALLE, Berrones Ricardo *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, IAPEM y UAEM, 1998 pp 214