

CAPÍTULO V	EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO	199
5.1	Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública	199
5.1.1	Suecia	199
5.1.2	Japón	201
5.1.3	Estados Unidos	204
5.1.4	Coincidencias de las estrategias	206
5.2	Reinventando el gobierno: propuestas y limitaciones	208
5.3	La administración pública mexicana hacia el fin del milenio	213
5.4	Condiciones para el nuevo rol de la administración pública para la Reforma del Estado	216
5.4.1	De una administración pública tradicional a una moderna	216
5.4.2	De una administración pública autocrática a una democrática	217
5.4.3	De una administración pública centralizada a una descentralizada	222
5.4.4	De una administración pública corrupta a una honesta	224
5.4.5	De una administración pública burocrática a una eficiente	225
5.4.6	De una administración pública sobre regulada a una desregulada y simplificada	226
5.4.7	De una administración pública cerrada a una abierta	227
5.4.8	De una administración pública privatizada a una necesaria	229
5.4.9	De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera	231
5.5	Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado	233

CAPITULO V. EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

En este último capítulo se pretende revisar algunas experiencias de modernización administrativa en tres países desarrollados -Japón, Estados Unidos y Suecia- para identificar los elementos que se requieren para una nueva estrategia de reforma administrativa en nuestro país, frente al nuevo milenio que se acerca. Asimismo, nos aproximamos a la propuesta de Osborne y Gaebler de "reinventar el gobierno", para precisar sus alcances y limitaciones conceptuales en el contexto de la teoría de la administración pública.

Más adelante, se sustenta el tipo de administración pública que es necesaria para realizar una profunda Reforma del Estado, que tenga como premisa una reforma administrativa en México, mediante un conjunto de propuestas mínimas que permita modificar el rol de la administración pública actual, dentro de una nueva agenda administrativa en la Reforma del Estado.

5.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública

Después de revisar el marco histórico de las reformas administrativas en la década de los setenta y en particular la mexicana, es necesario establecer la estrategia administrativa que permita afrontar los desafíos del nuevo siglo y aquellos que corresponden a la administración pública. Las concepciones del pasado ya no son vigentes, por las experiencias adquiridas durante su diseño, implementación y evaluación de las políticas, así como los resultados alcanzados, por lo que es indispensable analizar las nuevas estrategias de cambio administrativo prevalecientes en el contexto mundial. Analicemos tres experiencias.

5.1.1 Suecia

La estrategia sueca en materia de reforma de la administración pública desde principios de la década de los ochenta supone algunas propuestas de evolución y reforma de la administración pública. "La estrategia elaborada durante varios años y expuesta por el gobierno de Palme en 1985 es una *estrategia de cambio* y no una *estrategia de ruptura*, cuyo objetivo es evolucionar el funcionamiento de la administración pública sin alterar profundamente la economía".³⁷⁷

La idea central de los gobiernos suecos es hacer participar a las administraciones públicas como agentes del cambio, que permitan mejorar al sector privado de los servicios, como son: I) la importancia del "liderazgo"; II) funcionamiento por objetivos

³⁷⁷ Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992, p. 39-40. "Desde este punto de vista, las ideas de *privatización* y *desregulación*, llevadas al primer plano por la experiencia británica, son, si no rechazadas, al menos dejadas en un segundo plano".

más que por procedimientos; III) clarificación de las "misiones" y de las "profesiones"; y IV) nuevo enfoque de la idea de calidad y de orientación de servicio al cliente. Algunos rasgos esenciales de esta estrategia son:³⁷⁸

1. La noción de *orientación hacia el cliente* o el consumidor y, por ello, la calidad del servicio. Este principio concentra la atención de toda la organización en diseñar y producir bienes y servicios con base en la satisfacción del cliente; características, costo oportunidad y calidad. La principal medida de calidad del producto será el grado de satisfacción del cliente y no sólo cumplir con los estándares determinados en la organización.
2. La noción de la *administración descentralizada* del proceso de producción de servicios en torno de objetivos y de *business ideas* claras. La descentralización permite más eficiencia en el trabajo, mayor acercamiento con los clientes y, al mismo tiempo, resulta una forma muy efectiva de motivación para los trabajadores y demás empleados en una organización.
3. La voluntad de adecuar los *sistemas de control y de dirección* con el fin de mejorar la definición de las "estrategias". Otra labor esencial que desarrollan los grupos de trabajo es monitorear constantemente los sistemas de control y dirección para mejorar los procesos, servicios, productos y métodos de trabajo, lo que permite redefinir estrategias de cambio constantes.
4. La instauración de métodos de administración flexibles y participativos, asociados a situaciones motivadoras y evolutivas. Una organización que aplica los principios de atención al cliente es flexible para responder a los cambios en la demanda y en el medio ambiente que lo rodea; está preparada para tener éxito en un mundo en el que la única constante es el cambio.

El programa formulado en 1985 fue retomado por el Ministerio de Administración Pública (o "Departamento Civil"), que centra sus estrategias administrativas en los siguientes aspectos (ver cuadro 5.1).

Cuadro No. 5.1
PROGRAMA DE REFORMA SUECO

NO.	ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN
1	La descentralización y el aumento del margen de autonomía de las administraciones locales	Intenta aliviar las regulaciones que pesan sobre las administraciones locales, con el fin de hacerlas más innovadoras y con objetivos mejor formulados.
2	La busca de la consolidación de los gobiernos locales	Reducción de su número para alcanzar una "medida crítica" en materia financiera y administrativa (en 20 años se redujeron 2 mil municipios a 284).
3	El rechazo de la privatización, pero la mejora de los sistemas de competencia con el sector privado y la búsqueda de situaciones de mercado	Competencia en ciertos sectores estratégicos, introducción sistemática de "clientes" en los escalafones locales de las administraciones, mejora de servicios y coparticipación con las prestaciones privadas.
4	Administraciones de escalafón nacional	Llevar la implementación de sistemas de administración que permitan mayor eficiencia, mejor control político y mayor descentralización interna.

Fuente: Elaboración propia con las ideas de Michel Crozier, Op. cit. p. 41-43..

³⁷⁸ Ibid, p. 41.

Los resultados en materia de renovación de la administración pública en el caso sueco³⁷⁹ muestran que:

- a) una política de administración centrada en el liderazgo más que en los sistemas administrativos, permite obtener resultados importantes de innovación por: I) el acento en la reformulación y clasificación de las funciones administrativas en términos de resultados posibles más que de procedimientos permite organizaciones más flexibles adecuadas a las necesidades y requerimientos ciudadanos; II) el desarrollo de nuevas capacidades de comunicación interna y externa, que propician la adaptación al cambio de la organización; y III) la aparición de mecanismos de identificación extraordinarios, que en los enfoques tradicionales no son comunes.³⁸⁰
- b) la reflexión acerca de la calidad e innovación es de particular importancia en la medida que subraya los límites de un enfoque industrial ("tipo cero defecto") o de tipo controles de calidad en el empleo público y las administraciones. Esta orientación permite reducir los costos mientras la oferta de servicios se adapta a la exigencia de los "clientes". Implica cambiar la forma tradicional de producir bienes y servicios, por la de conocer lo que necesita el cliente y cómo espera que sea el producto o servicio.
- c) los nuevos métodos presupuestarios, con períodos más amplios (tres años), son importantes en este contexto para realizar las evoluciones necesarias en los objetivos y métodos, así como para evitar una concentración en el procedimiento burocrático, lo que flexibiliza el presupuesto a las necesidades de las organizaciones públicas.
- d) los nuevos métodos de auditoría desarrollados por la *Riks Revisión Verket* (RRV) parecen esenciales para responder a la complejidad creciente de sistemas financieros y administrativos de regulación, permiten evitar la tendencia hacia los excesos burocráticos.

Hay que considerar que el enfoque de calidad fue creado para responder a la problemática de las empresas privadas, y se encuentra permeando en el gobierno, como una nueva manera de proveer más y mejores servicios, al mismo tiempo que ahorra gran cantidad de recursos y satisface más a la población y a los electores, sobre todo después de que las políticas de "redimensionamiento del Estado" redujeron el tamaño del gobierno.³⁸¹ En ese contexto, a pesar de las controversias que ha suscitado, el modelo sueco es aún rico en enseñanzas, principalmente en cuanto a la idea del ejercicio público y el papel de las administraciones, así como a los métodos intelectuales y administrativos aplicados por las dependencias y colectividades locales.

5.1.2 Japón

Michel Crozier señala que el Japón actual vive inmerso en la era de la reforma. La sociedad japonesa, lenta, pero con persistencia, prepara su cambio, ya que

³⁷⁹ *Ibid.* p. 53-56.

³⁸⁰ *Ibid.* p. 54.

³⁸¹ López Margalli, Patricio y Ugalde, Luis Carlos. "Reinventando al gobierno: el enfoque de Calidad Total". *Federalismo y Desarrollo*, México, BANOBRAS, septiembre-octubre de 1995, No. 51, 35.

sus dirigentes reconocen que para llegar al siglo XXI debe cambiar la estrategia, método y filosofía. En ese sentido, la reforma administrativa todavía se encuentra en el centro del debate como tema de la agenda.³⁸²

Entre los años de 1981 a 1986 se realizó un considerable esfuerzo de reestructuración en el conjunto de las administraciones nacionales y en menor medida de las locales, con un doble objetivo: I) el saneamiento de las finanzas públicas sin el aumento de los impuestos y II) la revaluación del papel y las funciones del Estado en una sociedad en extraordinario cambio.

Durante los cinco años "activos" de la reforma administrativa la Comisión Rincho, compuesta por nueve personalidades -industriales, académicos, administradores, sindicalistas y periodistas- permitió iniciar, orientar y conducir este proceso. Algunas de sus orientaciones de elección pública fueron: i) remplazar los servicios públicos por los privados en sectores donde fuera posible, sin poner en duda la calidad del servicio proporcionado a la población y ii) descentralizar al máximo la administración pública para adaptarla y flexibilizarla a las necesidades de los ciudadanos a quienes sirve.

El centro de la reforma administrativa japonesa implicó cuatro estrategias a seguir³⁸³: 1) desarrollo de la adaptabilidad de las administraciones, siguiendo el ejemplo del sector privado; 2) voluntad de un enfoque global y no parcial de la reforma; 3) investigación del desempeño de las administraciones en beneficio de sus "clientes" principales: el Estado (economía de medios), los consumidores de servicios (relación calidad-precio); y 4) necesidad de acreditar a las administraciones ante la opinión pública, en su voluntad de llevar a cabo la reforma.

Los resultados de la Rincho japonesa fueron: a) la realización de un bloqueo de los gastos presupuestarios al nivel de 1983, mientras que aumentaban de manera extraordinaria (más de 10% anual) antes de 1981, lo que hizo posible un mayor control del gasto público; b) la privatización de las tres empresas públicas más importantes, NTT (telecomunicaciones), JNR (ferrocarriles) y el monopolio de los tabacos, actividades que para el gobierno japonés podrían ser realizados por el sector privado y disminuir los compromisos presupuestales públicos; c) la liberalización del Estado en relación con los sectores económicos en dos campos privilegiados de un profundo cambio e innovación: las telecomunicaciones y los mercados financieros; d) logros en la reorganización administrativa en materia de reformas profundas de la organización de una decena de municipios y dependencias nacionales; e) creación de la Somucho y de la oficina de personal del gabinete del Primer Ministro, como instancias impulsoras de la reforma administrativa; f) así como el impulso de planes de reducción de personal en todos los ministerios y dependencias gubernamentales.

Un aspecto fundamental que contribuyó a los resultados obtenidos por la Rincho fue la

³⁸² *Ibid.* p. 59.

³⁸³ *Ibid.* p. 67.

creación de la Somucho (*Management and Coordination Agency*), que constituye un elemento dinámico del sistema administrativo japonés. Su ámbito de acción se encuentra establecido en las siguientes funciones: I) evaluación de resultados y servicio prestado, asegurado por la oficina de la inspección administrativa; II) modernización de estructuras y métodos que propone la oficina para la reforma administrativa; y III) prácticas de administración de personal realizadas por la oficina de personal. La Somucho contribuyó con información especializada y adecuada para la toma de decisiones de la Comisión Rincho.

La reforma administrativa japonesa fue un primer paso no desdeñable. En el principio se concentraron prácticamente a privatizaciones espectaculares de los monopolios del sector público más tradicionales: ferrocarriles, tabacos y teléfonos; enseguida, se estableció un freno al crecimiento de los gastos de salud y el reajuste de los del Estado (número de funcionarios); la venta de las acciones del monopolio telefónico permitió un saneamiento espectacular de las finanzas públicas. Por último, se reforzaron, cercanamente al Primer Ministro, los medios de conocimiento, información y coordinación capaces de realizar una evaluación cualitativa de las prácticas administrativas que equilibraron la administración tradicional. Dos procesos donde la reforma administrativa japonesa no tuvo los efectos esperados fueron la desregulación y la descentralización. La desregulación no parece haber progresado seriamente, aunque se instalaron nuevos métodos de regulación de las comunicaciones. La descentralización aparece como un fracaso, contrariamente a los avances logrados por los suecos.

Los resultados obtenidos en la reforma administrativa japonesa destacan cuatro puntos: 1) la prioridad absoluta otorgada a la reforma administrativa por un Primer Ministro innovador (Nakasone) durante cinco años de su mandato; 2) un método de preparación de las decisiones de reforma, utilizando comisiones restringidas de personalidades que disponen de renombre y prestigio nacionales; 3) el desarrollo de una institución atenta a la realidad del ejercicio administrativo, a través de inspecciones globales; y 4) el recurso sistemático a los modos de coordinación informales mediante el trabajo en grupo, más que aquellos métodos rigurosos y formalistas.³⁸⁴

En contraste con el caso sueco, el enfoque de administración de calidad total -visión del cliente, trabajo en equipo, estructura descentralizada y mejora continua- no fue utilizado por el gobierno japonés, llevando cambios en la administración pública con el funcionamiento de la Comisión Rincho, que propuso políticas como la privatización, el control del gasto público y reducción de personal público. No obstante que la reforma japonesa tuvo significativos avances, las limitaciones en la desregulación económica y social, el sistema de subvenciones en las administraciones locales y la descentralización muestran los campos donde la reforma deberá continuarse en el futuro.

³⁸⁴ *Ibid.* p. 102-104.

5.1.3 Estados Unidos

A diferencia del ambiente entusiasta que domina en Estocolmo y la efervescencia intelectual que caracteriza a Tokio, el que prevalece en Washington parece marcada por el escepticismo en la actualidad.³⁸⁵

Al comienzo de los setenta, la administración Nixon aportó ideas tentativas de experimentación en torno al ingreso mínimo garantizado y nuevos métodos de evaluación de las políticas y los programas públicos. En el curso de la presidencia de Carter una gran reforma de la administración federal tuvo como propósito otorgar a los funcionarios estadounidenses la calidad y el espíritu de empresa del sector privado, en tanto el nuevo método "presupuesto base cero" ofreció esperanzas de solución tecnocrática a la administración de la complejidad y abatimiento de los costos. Finalmente, la presidencia de Reagan utilizó ideas matizadas, con cierta ideología y muy pocos resultados.³⁸⁶

De las lecciones de la administración de Reagan pueden enumerarse las siguientes:

1. El esfuerzo general de liberación del Estado, que en un principio se orientaba hacia la descentralización, triunfó de manera completa y paradójica en este campo cuando no se esperaba, lo que permitió una liberalización importante de la administración federal en beneficio de los estados, es decir, el "nuevo federalismo". La *Omnibus Reconciliation Act* (ORA, 1981) fue un severo programa de reducción de gastos (90 mil millones de dólares por año), mediante la supresión de 70 programas, y con la Iniciativa del Federalismo (1982) se suprimieron 45 programas en el campo de intervención estatal (educación, transportes, servicios sociales).
2. El esfuerzo de desregulación, iniciado en la administración Carter y conducido de manera sistemática, dio resultados alentadores, pero inferiores a las grandes esperanzas que se habían creado. Los procedimientos de desregulación creados por la administración Reagan se inscribieron en la continuidad de los mecanismos de la *Regulatory Review* - análisis en el ámbito presidencial de las regulaciones producidas por las dependencias federales- progresivamente reforzados desde la administración Nixon. Estos mecanismos en su origen tenían como objetivo asegurar una buena coordinación de la acción gubernamental, situación que no alcanzó los resultados esperados como en el caso japonés.
3. La elección de una política casi negativa, con fines en esencia presupuestarios, fue el fracaso del "gobierno por la *Office of Management and Budget* (OMB)". Las insuficiencias funcionales resultantes de la acción del gobierno federal fueron muy graves en dos sentidos: a) los procedimientos tecnocráticos e irracionales utilizados crearon sospecha y resistencia y b) la polarización de la OMB respecto al control presupuestal se efectuó

³⁸⁵ Durante los pasados 20 años, en la filosofía administrativa y el razonamiento de la decisión, Estados Unidos era el laboratorio más creativo del mundo occidental. En los años setenta el PPBS, así como la guerra contra la pobreza, hacían correr hacia Washington a los especialistas del mundo.

³⁸⁶ *Ibid.* p. 111-112.

en detrimento del aspecto administrativo y sin tomar en cuenta las dimensiones organizativas y humanas de la modernización administrativa.

4. Este fracaso en particular se traduce en una grave crisis administrativa para el gobierno federal. La administración deplorable de los recursos humanos, cuyos mejores elementos son proclives a dejar la administración, se encuentran en el origen de una grave crisis moral de la función pública. La voluntad de reducir el peso de la burocracia federal desde un principio condujo a sus responsables a considerar a los funcionarios más como obstáculo, que como fuente de solución al problema de la burocracia federal.
5. En estas condiciones, se afirma una tendencia que recomienda la revitalización de la administración federal como condición de su eficiencia, la cual es expresada por un pequeño número de altos responsables políticos y administrativos y reunifica la esperanza general de un *Good Government*. En consecuencia conviene, para restaurar la eficiencia de la administración, revitalizar los sistemas administrativos afirmando el lugar del liderazgo y valorando a los responsables operativos.

Contrario a estos resultados, en los Estados Unidos, a partir de las revueltas contra los impuestos en 1978, las unidades de gobierno -sobre todo en el nivel local-, se vieron obligadas a innovar para poder subsistir con presupuestos cada vez más reducidos. En varios poblados y ciudades medias, algunos alcaldes innovadores comenzaron a experimentar con el enfoque de administración de calidad y con esquemas de coparticipación para el desarrollo y prestación de servicios públicos.³⁸⁷

Entre otras acciones que destacan se realizaron las siguientes: liberalizaron la asignación de los estudiantes por distrito escolar, de manera que las escuelas públicas tuvieran que competir por los estudiantes ofreciéndoles mejores servicios a través de innovaciones que mejoraran la calidad de sus egresados; concesionaron parques a organizaciones sociales a las cuales otorgaron presupuesto para desarrollar la tarea; dieron autoridad a juntas vecinales para decidir los asuntos más urgentes y buscar el mejor proveedor; concesionaron a la iniciativa privada los servicios de recolección y procesamiento de desechos sólidos, entre muchas acciones que ahorraron recursos y mejoraron la calidad de los servicios. A nivel estatal y federal, donde mayor aplicación se realizó fue en el estado de Arkansas, en el Departamento de Defensa y en las unidades de recaudación de impuestos (IRS).

Como una referencia a otro de los socios de México en el Tratado de Libre Comercio (TLC), no debe pasarse por alto la experiencia de Canadá. La visión de su gobierno para *renovar el servicio público con miras al año 2000* proyecta la creación de un servicio público orientado al cliente; el establecimiento de estándares de servicio y el rechazo de desempeños por abajo de éstos; asegurar que quienes habitan en el ámbito regional participen en la toma de decisiones;

³⁸⁷ López Margalli, Patricio y Ugalde, Luis Carlos. Op. cit. p. 38.

reducir el número de niveles jerárquicos superiores; fomentar mecanismos que alienten la "excelencia"; enfocar aún más el servicio a el logro de resultados; acentuar la importancia del rendimiento de cuentas basado en valores compartidos; y enfatizar la importancia del liderazgo en el servicio público.³⁸⁸

5.1.4 Coincidencias de las estrategias

Crozier identifica cinco puntos principales, donde las tres estrategias tienen puntos de convergencia, considerando las particularidades de cada país, el nivel de avance y los procesos de cambio en cada administración pública, como lo muestra el cuadro No. 5.2.

Cuadro No. 5.2
COINCIDENCIAS DE ESTRATEGIAS

NO.	COINCIDENCIAS
1	Existe una inusitada coincidencia reflexiva de los responsables acerca del carácter central de la crisis del Estado y su necesaria modernización en el contexto del grado de especialización y complejidad del cambio acelerado mundial.
2	Condiciones de éxito y límites de las experiencias de reforma global, llevadas a cabo por los tres países.
3	La solución opcional, pero también paralela, que aporta la existencia o la creación de una dependencia nacional de administración, coordinación o evaluación del sistema administrativo públicos con amplios poderes y facultades.
4	Éxitos y fracasos en materia de descentralización, como contrastan los casos suecos y japonés, que lograron avances y retrocesos en esta materia.
5	Los éxitos y fracasos en materia de administración de personal, como la <i>National Personnel Authority</i> (NPA) estadounidense y la <i>Jinji In</i> japonesa.

Fuente: Elaboración propia con base en Michel Crozier, *Op. cit.* p. 10.

Al mismo tiempo pueden encontrarse algunos argumentos específicos, que permiten identificar algunos rasgos esenciales de la administración pública del nuevo milenio.³⁸⁹

1. La sociedad industrial clásica está en vías de desaparición. El sistema administrativo, formas de gobierno, toma de decisiones, de intervención y control del Estado deben ser profundamente renovados para adaptarse a la complejidad del mundo moderno.
2. La proliferación de reglamentos, regulaciones y normas jurídicas no sólo son ineficaces, sino paralizantes para la economía y la sociedad. Reprime cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener un adecuado desarrollo administrativo de las organizaciones del gobierno.

³⁸⁸ Campero Cárdenas, Gildardo. *En busca de la calidad y la excelencia en el Distrito Federal: la experiencia de Tláhuac*, 14 de marzo de 1997, p. 2. Documento de trabajo interno.

³⁸⁹ *Ibid.* p. 11-32.

3. La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas. El reto no sólo es la prestación de los bienes y servicios, sino de mejor calidad y oportunidad, incorporando las opiniones y recomendaciones de los ciudadanos.
4. Estos cambios ponen en duda el actual modelo administrativo y gubernamental, en lo sucesivo inadaptado, como es el burocrático. La reforma del modelo es uno de los problemas que deberá enfrentar la sociedad al mundo del siglo XXI y la administración pública tendrá que conformar un modelo alternativo que vincule la prestación de los bienes y servicios con organizaciones flexibles e innovadoras.
5. Todo pensamiento de la reforma de la práctica administrativa se funda en la necesidad de replantear el papel de la administración pública como proveedora de servicios. En la sociedad posindustrial del bienestar (*welfare*) la calidad del servicio se convierte en el elemento decisivo de la administración. Su práctica no se contradice con la limitación de los costos, si al mismo tiempo se tiene éxito en estimular la innovación dándoles más autonomía a los líderes responsables de las diversas misiones y en animar un consejo de administración que permita el desarrollo de métodos administrativos más modernos y eficientes.
6. Los fracasos de reformas tecnocráticas traen consigo un gran vacío. Estas reformas están condenadas al fracaso, por lo que no existe más oportunidad que la prioridad a la innovación, impulsar la administración de calidad y a la orientación de servicios que permiten que la desregulación y reducción de los gastos sean exitosas.
7. La interdependencia de los problemas y la importancia de los cambios que se deben realizar permiten sentar las bases para la elaboración de una reforma total. Pero los resabios sucesivos, que en todos los países han conocido las tentativas de reformas muy ambiciosas, demuestran al mismo tiempo la dificultad, por no decir, la casi imposibilidad de una reforma total. Las reformas incrementales pueden contribuir a desatar cambios en otras áreas no prioritarias, lo que permite confiar en reformas parciales y de carácter estratégico.
8. Las reformas estadounidenses, en comparación con la experiencia japonesa, tienen inspiración tecnocrática. El análisis de la preparación de las medidas de reforma se refiere esencialmente a las *soluciones* y no a los *problemas*. Por el contrario, la reforma japonesa es de inspiración consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. No se trata de descubrir las buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino de crear un consenso en torno a la percepción de los problemas y buscar enseguida, cuando exista verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.

9. Cinco razones de éxito impulsadas por los reformistas japoneses mediante la Comisión Rincho (1981-1983) fueron: a) un enfoque consensual; b) la composición de la comisión formada por personalidades independientes; c) la simplificación de los trabajos gracias a la formación de grupos de trabajo con la dirección de la comisión; d) la existencia de un secretariado muy activo, que disponía de medios de funcionamiento, recursos, infraestructura y experiencia; e) el compromiso prioritario de la personalidad más sólida, Yasuhiro Nakasone; y f) la Comisión Rincho se benefició de un ambiente crítico y plural.
10. En una época de crisis marcada a la vez por la elevación vertiginosa de costos, inflación de los servicios, intervenciones administrativas y un sentimiento de ingobernabilidad, surge la idea de la creación de una institución especializada en promover el mejoramiento de la administración, coordinación y evaluación de resultados, que se mantenga por encima de las querellas entre servicios y suficientemente centralizado para tener la posibilidad de una influencia práctica y real. Suecia creó una institución como el Control del Estado. Japón creó en 1953, por instigación estadounidense, un órgano de control administrativo y reforzó de manera importante esta institución en 1984, en atención a las recomendaciones de la Rincho. Por su parte, Estados Unidos experimentó dos vías: una función de estímulo a la administración pública en una dirección del presupuesto muy importante y el desarrollo de un organismo de evaluación cercano al Congreso: la General Accounting Office (GAO).
11. La importancia de las colectividades secundarias –estados, regiones, prefecturas, departamentos, municipios– es absolutamente fundamental para el porvenir, aun si por razones de oportunidad estratégica el sistema central continua reteniendo la atención. En las tres sociedades consideradas, como en la mayor parte de las desarrolladas, es en las colectividades secundarias donde trabaja la mayor parte de los empleados públicos: dos terceras partes de Japón, como en Estados Unidos, y cerca de tres cuartas partes en Suecia. Esta proporción está llamada a crecer todavía más en el futuro.
12. En materia de personal es conveniente recordar que: a) todas las tentativas de control o estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos, inspirada por una idea modernista tomada del sector privado, igualmente han fracasado; b) las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco impacto; y c) se percibe un nuevo período de reflexión muy marcado y esfuerzos considerables para desarrollar una concepción nueva del liderazgo e innovación en materia administrativa.

5.2 Reinventando el gobierno: propuesta y limitaciones

Una posible estrategia para reformar a la administración pública vinculada a las nuevas transformaciones mundiales es la que presentan David Osborne y Ted

Gaebler con su obra *Reinventing Government*.³⁹⁰ A partir de su propuesta, sus alcances, limitaciones y obstáculos, es factible establecerla como una estrategia administrativa para reformar el gobierno en el próximo siglo.

Hay que recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR)*. Los cuatro principios básicos del *NPR* son: a) reducir el papeleo innecesario (*red tape*); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgar mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducirse a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.³⁹¹

El momento culminante de este nuevo *paradigma* para reinventar el gobierno, ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una destacada ceremonia de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales- Al Gore entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del *NPR*. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se convirtieron oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, no se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.³⁹²

Para estos autores, el fin del milenio se acerca y el cambio nos rodea. Europa del Este se ha liberado, el imperio soviético se disolvió, la guerra fría ha terminado; por su parte, Europa Occidental se aproxima a la unión económica; Asia es el nuevo centro del poder económico mundial. Desde Polonia hasta Sudáfrica, la democracia está en marcha y se abre paso.³⁹³

La euforia con el proyecto de *reinventar* el gobierno, es decir, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. La idea de rehacer el gobierno puede parecer inadecuada, a quienes consideran al gobierno como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos se encuentran en constante cambio. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

1. Hay que creer en el gobierno. No debe contemplarse como un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación

³⁹⁰ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Plume, Reading Ma, 1992.

³⁹¹ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, *Revista de Administración Pública*, vol. 27, No. 2, 1995, pp. 49-64.

³⁹² Executive Office of the President. *National Performance Review: From Red Tape it Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.

³⁹³ Osborne, David y Gaebler, Ted. p. 13-14.

se dará a nuestros hijos y el tipo de salud necesaria para quienes no tienen acceso a las instituciones de salud privada.

2. Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente. Los gobiernos en la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son lo perfectamente adecuados a los nuevos retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.
3. Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de creatividad e innovación de los servidores públicos y, así, incrementar la capacidad de éstos para servir a la población.
4. Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con las privatizaciones ya existentes. Para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*.

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias, el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.³⁹⁴

La propuesta de un gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la *reinvencción del gobierno*. Los primeros seis principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común expuestos por estos autores. Ver cuadro No. 5.3

Cuadro No. 5.3
PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
1. Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2. Gobierno Competitivo	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3. Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos a resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.

³⁹⁴ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. Op. cit. p.53.

(Continuación del cuadro No. 8.3)

6. Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.
7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales. El gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático. Significa reducir el poder de los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, consensar antes de actuar, prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización de acuerdo con los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas. Ello implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas de gobierno que se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en cuenta la situación del mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. *Op. cit.* p.54-57.

El objetivo de la reinversión no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.³⁹⁵

En la actualidad, es imprescindible aumentar la eficiencia y eficacia de los gobiernos para alcanzar ventajas competitivas en el mercado global y lograr un desarrollo económico sostenido. Debe considerarse que la reforma administrativa y la innovación de la gestión pública es un imperativo del mundo globalizado en el que existen restricciones presupuestarias, aumento de la deuda externa y poco impacto en los programas gubernamentales para disminuir la pobreza.

La propuesta de reinventar el gobierno en realidad trata de los viejos problemas de la administración pública que la nueva retórica gerencial elude o trata de manera superficial.³⁹⁶ Algunas limitaciones al respecto son:

1. Una de las tesis centrales del libro es *que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz*. Este es un aforismo cierto, aunque debe considerarse

³⁹⁵ El concepto de microgerencia pública se refiere a la gerencia pública más influenciada por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna. La microgerencia pública en el sector público permite imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macro-gerencial la situación es más compleja dadas las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública.

³⁹⁶ *Ibid.* p. 59-62.

que en una sociedad democrática, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Por otra parte, los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinvencción del gobierno no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta *redescubrirlo*.

2. Los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la *misión* de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gerentes del sector público sólo pueden reinventar las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidas por los mandatos legales. Los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.
3. La metodología que se utiliza en la obra plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas, basadas en la descripción de eventos específicos que fueron exitosos. La selección de estos ejemplos permite probar que sus argumentos no significan que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios y condiciones organizacionales.
4. Otra limitación metodológica que radica en la obra es que no abunda sobre los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De las buenas intenciones y declaraciones oficiales, los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país.

Coincidimos con lo dicho por Leonardo Santana y Mario Negrón en el sentido de que "...la *reinvencción* del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de *Reinventing Government* reside en el ámbito de la *microgerencia pública*, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las *organizaciones* (*calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa*, entre otras),

pero en realidad no constituye o *reinventa* una teoría de gobierno".³⁹⁷

En el caso de México, el Titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) señala que este programa hace un paralelo con las grandes iniciativas que hoy existen en el mundo, donde la "reinención del gobierno" es asumida como una verdadera Reforma del Estado. Nuestro país se ha insertado en esta corriente, transformando el gobierno "desde dentro".³⁹⁸

"En Europa la reforma del estado es la reforma administrativa; es cómo lograr un gobierno más eficiente y más competitivo, y nosotros en México seguimos distraídos con otro tipo de temas dentro de la reforma del Estado, como el proceso electoral, el modelo de desarrollo económico, la situación de los partidos políticos; todo eso nos distrae cuando vemos que en Europa esos temas hace tiempo ya que los dejaron atrás y están de tiempo completo buscando un gobierno mucho más eficiente."³⁹⁹

El gobierno retomó las teorías de calidad a finales de los años ochenta, insertándose en una corriente mundial derivada de la administración de calidad. Ante una población cada vez más exigente y demandante, el sector público se vio en la necesidad de cambiar su administración tradicional. La administración pública empezó aplicando las mismas herramientas de calidad que entonces eran utilizadas en la iniciativa privada, para después dedicarse a generar sus propios métodos. Experiencias de larga duración existen en todo el mundo: Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y prácticamente en todos los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Estos países -con más de diez años algunos de reforma administrativa- buscan rendir mejores resultados a la comunidad y para ello requieren mejores sistemas de trabajo.

5.3 La administración pública mexicana hacia el fin del milenio

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece el prototipo de servicio público para el fin de siglo en México. "Una administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático".⁴⁰⁰ Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo establece seis propósitos a realizar, como puede verse en el cuadro No. 5.4.

³⁹⁷ Ibid. p. 62-63.

³⁹⁸ Reyes Z. Jorge. "Programa de Modernización de la Administración Pública. Para reinventar el gobierno en México". *Gobierno Digital*. México, No. 24, abril de 1998, p. 23, entrevista a Santiago Roel.

³⁹⁹ Ibid, p. 24.

⁴⁰⁰ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995.

Cuadro No. 5.4
PROPÓSITOS DEL PND EN REFORMA DE GOBIERNO

No.	PROPÓSITO	DESCRIPCIÓN
1	Promoción de la descentralización administrativa	Una de las líneas prioritarias será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, que favorezcan la descentralización y permitan acercar la administración a la ciudadanía.
2	Profesionalización de los servidores públicos	Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que permita facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función y la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos.
3	Sistemas de control y rendición de cuentas	Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública.
4	Modernización de la gestión pública	El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión.
5	Simplificación y adecuación del marco normativo	Será necesario actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.
6	Responsabilidades de servidores públicos	Modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

No obstante que el PND establece como política de gobierno avanzar en la carrera civil, sólo lo circunscribe a las áreas de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. "La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa."⁴⁰¹

Por su parte, para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) establece que la: "...profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público".⁴⁰²

⁴⁰¹ Ibid. p. 64.

⁴⁰² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Cuadro No. 5.5
SUBPROGRAMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROMAP

No.	SUBPROGRAMAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1	Participación y Atención Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública • Mecanismos para mejorar la atención al público • Transparencia • Revisión y simplificación del marco normativo actual • Estándares de calidad • Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo • Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos • Fortalecimiento del federalismo
2	Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario • Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas • Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3	Medición y Evaluación de la Gestión Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de indicadores de desempeño • Sistema Integral de Información • Fortalecimiento de los órganos internos de control
4	Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de conocimientos y habilidades • Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos • Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo • Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público • Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades

Fuente: Elaboración propia con base en el PROMAP.

El PROMAP se encuentra integrado por cuatro subprogramas y sus respectivas líneas de acción, como puede observarse en el cuadro No. 5.5. Las políticas del Programa de Modernización para alcanzar la profesionalización del servidor público son: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el medio ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro seguro.⁴⁰³

La profesionalización del servicio público, dentro de los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública, carece de algunas precisiones

⁴⁰³ *Ibid.* p. 63. La profesionalización pretende llevarse a cabo en tres etapas: la inicial implica, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos; la etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y profesionalización; por último, la etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servidor público.

fundamentales. Para la implementación de un servicio civil de carrera es indispensable un estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios. Las lagunas constitucionales referidas requieren de una legislación acorde para definir y precisar la naturaleza del servicio público en la legislación en la materia. Asimismo, la profesionalización no se logrará con un Programa o por disposiciones que emitan las *dependencias globalizadoras* (SHCP y SECODAM), para ello, es indispensable un cuerpo administrativo del más alto nivel que le dé sustento, rumbo y orientación, de otra manera, el Programa resultará inviable y con pocas posibilidades de llevarse a cabo.

5.4 Condiciones para el nuevo rol de la administración pública en la Reforma del Estado

A continuación se presentan algunas características que requiere la administración pública en nuestro país, como ser moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un servicio civil de carrera, para conformarse en un aparato gubernamental acorde a las nuevas condiciones mundiales y los retos prevalecientes en México. Pretendiendo superar la administración pública tradicional, autocrática, centralizada, corrupta, burocrática, sobregulada, cerrada, privatizada y como sistema de botín. Ese es el nuevo rol que la administración pública debe reformar para lograr consolidar la Reforma del Estado.

5.4.1 De una administración pública tradicional a una moderna

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

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, retos y exigencias que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades del país, es preciso contar con una administración pública moderna que busque adaptarse a las cambiantes circunstancias de los principios fundamentales de convivencia nacional.⁴⁰⁴

Así, los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública y no se cifan sólo a la privatización de las empresas públicas y la desregulación económica. Hay claros indicadores de los espacios de la Reforma del Estado como modernización, que modifican elementos del

⁴⁰⁴ Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP, 19 de julio de 1990, p. 8.

viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la extinción del partido dominante; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de considerar a la administración pública como "sistema de botín".⁴⁰⁵

La Reforma del Estado debe pugnar por la supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleonomía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Sería muy deseable la formación del servicio civil de carrera, como un elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno aparato gubernamental. Este cambio permitiría suprimir los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.⁴⁰⁶

5.4.2 De una administración pública autocrática a una democrática

Dentro de la revolución administrativa que debe prevalecer como parte de la Reforma del Estado, una orientación fundamental sería buscar la consolidación de la *democracia administrativa*.

En 1858 Teodoro Parker concibió a la democracia como "...el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por el pueblo y para todo el pueblo".⁴⁰⁷ En ese sentido una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, se les beneficie. En pocas ocasiones se ha propuesto, y menos se ha llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debido a que la democracia es representativa y la administración queda supeditada a los poderes federal, estatales y a los ayuntamientos.⁴⁰⁸

En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas *sometidas* a la jurisdicción de las autoridades administrativas.

⁴⁰⁵ Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Op. cit. p. 18-19.

⁴⁰⁶ *Ibid.* p. 20.

⁴⁰⁷ Chanes Nieto, José. Op. cit. p. 102.

⁴⁰⁸ *Ibid.* p. 103. La democracia en nuestro país está considerada "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo". Constitucionalmente, como también ya se expresó, "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores".

El servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no viven como las personas a quienes se presumen sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país, es decir, para convertirse en verdaderos servidores públicos.⁴⁰⁹

Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país. Chanes Nieto, señala que en "teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están subordinados al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideran objeto y no titulares, beneficiarios, de la acción pública".⁴¹⁰

La noción de *democracia administrativa* no tiene carta de naturalización. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos, como contraprestación del pago de impuestos públicos que realizan.

Sin embargo, existe un movimiento encaminado a democratizar a la administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que en su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aún en el ámbito del municipio, donde tiene mayor viabilidad, la autoadministración no ha triunfado.

"Hasta el presente el estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar... Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. *Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.*"⁴¹¹

⁴⁰⁹ Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación se encuentran alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella.

⁴¹⁰ *Ibid.* p. 105.

⁴¹¹ *Ibid.* p. 106. La democracia representativa tiene una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna en su ejecución y fundamentalmente, en sus beneficios.

“Al ciudadano corresponde darle vida y contenido a la democracia. Para que decida y vigile a la administración pública, deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática... debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano.”⁴¹² El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente, la autoridad pública es el gobierno, pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.⁴¹³

Chanes Nieto señala que los derechos humanos administrativos, para propiciar la democracia administrativa, podrían considerarse para todos los ciudadanos de la siguiente manera (cuadro No. 5.6):

⁴¹² *Ibid.* p. 110. “La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.”

⁴¹³ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. **Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad.** México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

Cuadro No. 5.6
DERECHOS ADMINISTRATIVOS DE LOS CIUDADANOS

No.	Contenido
1	A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo.
2	A la conservación de los atributos del servicio público, en los casos que estén concesionados o privatizados
3	A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.
4	Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlos.
5	Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil.
6	A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
7	A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.
8	A una defensa adecuada frente a la administración y a un acceso fácil a ella, incluyendo al sector paraestatal.
9	A disponer de condiciones mínimas de consideración en las áreas de atención al público.
10	A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.
11	A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. Muchos por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitados para defenderse o beneficiarse del quehacer político.
12	A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano, condicionantes de sus formas de vida en todos los sentidos.
13	Al referéndum y a la iniciativa popular administrativa.
14	A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas.
15	A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
16	A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos.
17	A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18	A la veracidad de las estadísticas, documentados e informaciones oficiales.
19	A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20	A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la <i>negativa ficta</i> , protectora de la inactividad administrativa, por la <i>afirmativa ficta</i> impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos.
21	Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración.
22	A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.
23	A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguarda en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia, inoportunidad o desconsideración y proponiendo modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

Fuente: Chanes Nieto, José. Op. cit.

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

que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.⁴¹⁴

Una propuesta para ampliar la participación ciudadana en la administración pública sería multiplicar los consejos consultivos en los ámbitos municipal, estatal y nacional. Estos consejos darían cabida a los líderes sociales representativos y al pensamiento de expertos de la sociedad. También es indispensable apoyar a organizaciones de voluntarios, no lucrativas, que están en condiciones de hacerse cargo de una gran variedad de funciones públicas, especialmente las de bienestar social. De tal manera, la administración pública debería regular, seleccionar, contratar, supervisar y evaluar las actividades de los grupos o comunidades que se hagan cargo de administrar programas sociales, así como reservarse el derecho de auditar a aquellas que hayan recibido recursos públicos.⁴¹⁵

Ante el vacío dejado por el Estado de Bienestar diezmado -opina Omar Guerrero- debido al fracaso de sus programas, países como el nuestro se encaminan a diseñar un nuevo proyecto de Estado que, con base en las condiciones estructurales del país, demandará la reorganización cabal de la administración pública; las fronteras entre el Estado y la sociedad deberán caracterizarse por la desburocratización del gobierno y por una participación organizada más vigorosa de la sociedad civil.⁴¹⁶

La opción es buscar la participación de los habitantes del lugar, a los prestadores de servicio y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios que se definan como estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Existen servicios públicos que son insumos de otros servicios públicos, por lo que deben asumir un carácter prioritario y ser asumidos por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo, sea pública, civil y privada.

Otra opinión sostiene que la administración pública debe otorgar mayor peso y atención a las opiniones de los ciudadanos. La ciudadanía debe tener la certeza de que sus quejas y denuncias han sido atendidas y debe conocer el seguimiento que se da a las mismas. Para ello es indispensable que la administración pública propicie la instauración de un marco jurídico para encauzar dicha participación, así como los mecanismos que permitan incorporar sus resultados en sus políticas, estrategias y acciones.⁴¹⁷

La participación ciudadana requiere de la apertura de foros de contacto con la administración pública, que permita el acceso de sugerencias o planteamientos sobre diversos temas de interés público, ya sea que toquen grandes problemas nacionales o hagan referencia a situaciones particulares. Por ello, la acción de la administración pública deberá incluir tanto la recepción de las sugerencias o planteamientos, así

⁴¹⁴ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. Op. cit, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

⁴¹⁶ *Ibid.* p. 41.

⁴¹⁷ *Ibid.* p. 43. Opinión de María Emilia Jeannetti.

como la difusión de la solución o la medida que derive de la demanda concreta de la ciudadanía.⁴¹⁸

En suma, la búsqueda de una administración pública democrática implica por lo menos tres aspectos esenciales: en primer lugar es necesario reconceptualizar a la administración pública como administración de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no al servicio de los gobernantes; en segundo lugar, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos, que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos sociales; y en tercer lugar, deberá emprenderse una *revolución cultural* que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales de mandos medios y superiores para derramar en cascada esta nueva concepción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana.⁴¹⁹

La Reforma del Estado en el contexto de una reforma administrativa debe pugnar cada vez más, por una mayor participación de la ciudadanía que permita una democracia administrativa en los asuntos de gobierno. Es decir, el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario.

5.4.3 De una administración pública centralizada a una descentralizada

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

Por ello, la descentralización administrativa se plantea como un tema consustancial a la Reforma del Estado. La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos de la sociedad plural con los gobiernos, aspecto esencial en México frente al deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobierno, en particular en la administración pública.⁴²⁰

Sin embargo, la descentralización se revela como un propósito complejo de realizar y encuentra fuertes oposiciones en algunos servidores públicos. Las grandes burocracias centrales, frecuentemente autoritarias se enfrentan a las medidas descentralizadoras porque no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, debido a que temen perder determinado poder y empleos; los intereses creados alrededor de una administración centralizada también trata de evitar dichas medidas y el temor a la

⁴¹⁸ *Ibid.* p. 46. Opinión de Ernesto Millán Escalante.

⁴¹⁹ *Ibid.* p. 50. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁴²⁰ Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". *La Reforma del Estado*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración", p. 131.

asunción de mayores responsabilidades crea reticencia en los gobiernos y las administraciones de las entidades federativas o regiones.

La descentralización es eludida al suponerse que con ella necesariamente habrá ruptura o fragmentación de la unidad y porque daría lugar a actitudes abusivas de autonomía. De esta manera, si a la centralización política se suma una concentración económica, cultural, demográfica y administrativa, como es el caso mexicano, las oposiciones al cambio resultan frecuentemente casi insuperables.⁴²¹

La administración pública descentralizada pretendería ser de calidad, más comprometida y comunicada, cercanamente informada a las necesidades sociales, abierta a la participación y sensible a los requerimientos ciudadanos, así como solidaria de la sociedad, lo que permite asegurar el mejoramiento de la función pública de las entidades federativas y los municipios.

La administración pública descentralizada no tendría que multiplicar casi indefinidamente delegaciones y oficinas en el ámbito de cada Estado; sus atribuciones en relación con las grandes tareas nacionales hacen inconveniente la dispersión de la administración pública en tareas que bien pueden ser realizadas por los gobiernos locales; por otra parte, la proliferación de funcionarios federales resta importancia y responsabilidades a las autoridades regionales, propiciando pérdida de confianza, legitimación y credibilidad.

Al mismo tiempo, la descentralización administrativa permitiría la elevación de las condiciones de trabajo de los servidores públicos locales y la mejor selección de personal posible, al lado de estructuras administrativas que en el ámbito regional es más fácil aligerar o flexibilizar, producirían prontamente mejores resultados y, por consiguiente, apoyos a las autoridades locales y para el propio gobierno federal.

La administración pública descentralizada debe impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, a partir de una profunda reconceptualización. El municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración pública. "El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconcepción de la administración pública (...)."⁴²²

En esa medida es impostergable una real descentralización de competencias, poderes, funciones y recursos, en los gobiernos de las entidades federativas; pero no es menos impostergable desarrollar en estos gobiernos la necesaria capacidad gerencial que permita un desempeño satisfactorio. En esta tarea debe encontrarse la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de frente a las

⁴²¹ *Ibidem*. La descentralización, en su más pura esencia, activa las reservas de libertad, creatividad, iniciativa y vitalidad que existen en las comunidades de las diversas regiones del país y puede constituirse en un detonante de un nuevo tipo de crecimiento y mejoría generalizados.

⁴²² Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Op. cit.* p 101-102. Opinión de Omar Guerrero.

desigualdades en equipamiento y en calidad profesional, actualización gerencial, habilidades, motivación del personal público, directivo y operativo.

En suma, una respuesta positiva al fortalecimiento estatal y municipal consistiría en la simplificación de relaciones intergubernamentales, pero que sería resultado de una adecuada redistribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal. A mayor cantidad de competencias retornadas a los estados y municipios, menores relaciones necesarias entre ellos, entre sí, y con el gobierno federal.⁴²³

5.4.4 De una administración pública corrupta a una honesta

Otro de los temas más recurrentes que se hace alusión a la administración pública es el relativo a la transparencia del uso de los recursos públicos y a su exceso: la corrupción. La revolución administrativa buscaría eliminarla para mejorar el uso del gasto público y su adecuado destino, en un contexto de estrechez de recursos públicos, en el que se encuentra el proceso de Reforma del Estado.

En principio, la corrupción no es un problema exclusivo de la administración pública, ni de México. La aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción. Por lo tanto, deben tomarse las medidas adecuadas para propiciar que las autoridades sean responsables de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos, fomentar que éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos.⁴²⁴

Asimismo, deben ampliarse y mejorarse los sistemas de auditoría interna y externa respecto del ejercicio de los funcionarios e instituciones, además, debe promoverse la profesionalización de los servidores públicos. Esto implica la revisión y perfeccionamiento de los mecanismos de selección de personal, la capacitación permanente de los funcionarios, mayor énfasis en la evaluación de su desempeño más que en el control o el apego a las reglas y un mejor esquema de estímulos e incentivos.

En ese sentido, sería fundamental crear un nuevo sistema de incentivos en la administración pública, en la que cada funcionario esté preocupado por el desempeño profesional y la calidad de su trabajo, para que éste sea el único criterio válido para el ascenso. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios públicos están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su "camarilla" o grupo político, que por desempeñar adecuadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción.⁴²⁵

En nuestro país, esto se debe a que el servidor público no ingresa por mérito, ni

⁴²³ *Ibid.* p. 102. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁴ *Ibid.* p. 86. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁵ *Ibid.* p. 87. Opinión de Enrique Cabrero.

permanece en el servicio público por mérito, debido a que no existen mecanismos que valoren las cualidades de incorporación de aspirantes ni su desempeño en el ejercicio del cargo. Se ingresa y se permanece por confianza y, faltando ésta, se egresa con la misma facilidad. Para ello, sería necesario además la creación de la carrera administrativa, que favorecería la supresión del clientelismo.⁴²⁶

Al respecto, existen dos elementos que pueden ser útiles como parte de la eliminación de la corrupción en la administración pública: el primero, es que se requiere prestigiar la carrera pública, es decir, hay que crear una meritocracia, que el funcionario público tenga seguridad en su empleo y una remuneración adecuada, una posición y un reconocimiento. El segundo se refiere a la corrupción, éste es un problema tan complejo y arraigado que deberá penalizarse a ambas partes, tanto al que recibe como al que da.⁴²⁷

5.4.5 De una administración pública burocrática a una eficiente

Una vez rebasado el debate en torno al tamaño del Estado y realizado el proceso de su redimensionamiento, ahora se concentra su acción en las funciones públicas esenciales. Sin embargo, es necesario mejorar el desempeño de las organizaciones que se hacen cargo de estas funciones. "Hay que pasar de la Reforma del Estado a la reforma administrativa".⁴²⁸

Algunas dependencias públicas aún no han logrado superar la centralización excesiva e improductiva, el letargo de las decisiones, la obsolescencia tecnológica y el burocratismo que inhiben las energías privadas y sociales y desmotivan al personal del sector público. Algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia de las dependencias gubernamentales son:⁴²⁹

1. El establecimiento de un servicio civil de carrera que promueva cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública. El servicio deberá contar con una normatividad clara que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios con base en el mérito.
2. La introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadores y más productivos como: a) esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido del logro y realización, así como en la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) descentralización interna de funciones; c) un esquema de funcionamiento basado más en misiones y resultados que en controles, así como formas de organizaciones menos jerárquicas y rígidas; d) una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas y e) el establecimiento de sistemas de auditoría interna y externa que tengan una conducción administrativa flexible y basada en el logro de metas.

⁴²⁶ *Ibidem.* Opinión de Omar Guerrero.

⁴²⁷ *Ibid.* p. 92. Opinión de Juan Gallardo Thurlow.

⁴²⁸ *Ibid.* p. 80. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁹ *Ibidem.*

Omar Guerrero señala que las deficiencias de la administración pública son sabidas, de antiguo, como fuentes de problemas públicos. Pero es en el análisis de implementación que ha puesto claro que las organizaciones de la administración pública suelen obstruir el proceso de política, en lugar de hacerlo fluir, si las relaciones de autoridad no están debidamente configuradas. Es la autoridad la que determina el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido.⁴²⁹

En la medida en que el tiempo y los recursos se hacen menos abundantes, el desperdicio, las dilataciones e interrupciones, y las deficiencias en general, se hacen intolerables para pueblos demandantes de calidad en los servicios y los bienes públicos. Existe un desafío de capacidad del desempeño de los servidores públicos de la administración pública.

En este orden de ideas, con el propósito de erradicar las deficiencias en la administración pública y lograr su modernización será necesario, entre otras cosas: establecer una mayor interrelación entre los distintos niveles de gobierno; sistematizar los procesos administrativos y de información; capacitar a los servidores públicos; alentar el establecimiento del servicio civil de carrera y llevar a cabo una profunda desregulación: a menos trámites menor burocracia.⁴³⁰

Además de la creación de un servicio civil de carrera, se requeriría un estudio sobre los horarios y jornadas laborales; incrementar las posibilidades de educación y entrenamiento constante para el trabajo; mejorar salarios y prestaciones; lograr una dotación precisa, suficiente y adecuada de insumos de trabajo; evitar la utilización de los recursos públicos para fines personales; perfeccionar los procedimientos escuchando a los interesados y/o afectados; y otorgar premios a la innovación de los empleados públicos para mejorar la gestión gubernamental.⁴³¹

5.4.6 De una administración pública sobrerregulada a una desregulada y simplificada

Otro de los retos a los que se enfrenta la administración pública dentro del contexto de la Reforma del Estado es el que se refiere a la excesiva regulación y burocratización de los asuntos gubernamentales. El buscar una adecuada regulación en ámbitos que lo requieran y una simplificación administrativa razonable puede contribuir a propiciar un nuevo rol de la administración pública mexicana.

El efecto más relevante de la sobrerregulación es la creciente dificultad que los ciudadanos y los operadores jurídicos enfrentan para conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente. Esto ocasiona costos de transacción que inhiben la actividad económica; generan altos costos en la producción de bienes y servicios y pueden crear beneficios concentrados e injustificados económicamente.

⁴²⁹ *Ibid.* p. 81. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁰ *Ibid.* p. 82-83. Opinión de Alfredo del Mazo.

⁴³¹ *Ibid.* p. 85. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁴³² *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

La desregulación ha iniciado una nueva política de gobierno que favorece la fluidez de las relaciones económicas, de cuya experiencia se pueden obtener beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Los resultados de esta experiencia surgirían alrededor del fortalecimiento del Estado de Derecho y podría ser la desburocratización, la depuración legal y la reconcepción de la evaluación. La desregulación puede transparentar dichas relaciones, haciendo saber a cada cual su derecho de manera sencilla y clara, facilitar la necesaria instancia de apelación que permita conocer el procedimiento de evaluación aplicado y las reglas acordadas al efecto.⁴³³

A su vez, la simplificación administrativa tiene que ver con eliminar trámites y desperdicios de recursos administrativos (humanos, financieros y físicos). Un Estado que pretenda mantener las finanzas sanas debe adoptar medidas de privatización de empresas públicas, concesión y delegación de servicios públicos, descentralización de atribuciones y decisiones a los otros órdenes de gobierno, revitalización del mercado y gasto social focalizado. Todas estas medidas implican la simplificación administrativa, que busca reducir la cantidad de recursos que se destinan a atender demasiadas funciones, así como reducir la cantidad de normas y reglas que los agentes económicos deben seguir para interactuar en el mercado.⁴³⁴

La administración pública requiere de una simplificación administrativa como tarea sistemática y permanente, que debe contener por lo menos tres condiciones: 1) un diagnóstico actualizado de los trámites que debe cumplir un ciudadano o una empresa, para el logro de sus diferentes objetivos; 2) un programa de metas y alcances de simplificación administrativa, debidamente concertado con las organizaciones de la sociedad civil involucradas y 3) una capacitación continua de los servidores públicos en las técnicas más avanzadas de simplificación administrativa, como son: la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia y el análisis de tiempos y colas.⁴³⁵

En la medida que la administración pública logre institucionalizar la desregulación y la simplificación administrativa en las administraciones federales, estatales y municipales, estas políticas se convertirán en una tarea permanente de la gestión pública, que permitan hacer más accesible los bienes y servicios a la ciudadanía.

5.4.7 De una administración pública cerrada a una abierta

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

⁴³³ *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁴ *Ibid.* p. 58. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴³⁵ *Ibid.* p. 62. Opinión de Alfredo del Mazo.

La administración pública deberá regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios para simplificar los procesos de toma de decisiones y reducir los costos de transacción administrativos y financieros. Además, la administración pública tendrá que ser impecablemente legal, rápida, eficaz y eficiente en la gestión y prestación de los servicios públicos, con el fin de hacerlos competitivos internacionalmente en calidad y costos de producción. Por último, surgirá un estilo de administración pública internacional que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales, etcétera), incluirá la consulta multinacional y la operación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la administración pública.⁴³⁶

Uno de los retos de la administración pública abierta es la formación para el servicio público. Entre los imperativos de mayor peso que se deben consignar al respecto destaca la igualación de calidades con los servidores públicos de los países socios y, por consiguiente, el necesario establecimiento de un programa de formación profesional para el servicio público acorde con los nuevos tiempos.⁴³⁷

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

Por tanto, resulta evidente el vacío provocado por la inexistencia de un centro de investigaciones en administración pública, el cual, entre otros deberes, pudiera comenzar a realizar estudios prospectivos sobre la reforma del gobierno en los ramos administrativos, político y económico, así como estudios de administración comparada para proponer estrategias administrativas a seguir. Además, dicha institución podría contribuir a diseñar la estructura deseable del empleo público, la currícula requerida por los profesionales en administración pública y otros asuntos de relevancia.

La apertura comercial también nos brinda la posibilidad de aprender de las administraciones de nuestros socios comerciales, en términos de filosofía, ética, respeto a la ley, distinción de lo público y lo privado, capacitación, tecnología administrativa, posibilidad del público de demandar y ser atendido, respeto a las entidades federativas y la distribución de recursos a las mismas.⁴³⁸

⁴³⁶ *Ibid.* p. 114. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴³⁷ *Ibid.* p. 115. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁸ *Ibid.* p. 120. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

5.4.8 De una administración pública privatizada a una necesaria

La Reforma del Estado, tal como se ha intentado definirla, implica una polémica en torno a la privatización de la administración pública, en lugar de plantear el aparato gubernamental necesario para afrontar los nuevos retos en un contexto cambiante y dinámico en el escenario mundial. Asociada al proceso de *modernización administrativa*, entendida como adelgazamiento del gobierno, una parte esencial es la tendencia a la privatización del servicio público.

La bonanza de la privatización supone un deterioro de la administración pública y en realidad esto no sucede. No pueden dejar de aceptarse algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como un *chivo expiatorio* de los fracasos del moderno Estado capitalista, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual ha sido sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustenten las acusaciones.⁴³⁹ Como lo ha advertido un especialista, "...en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental de la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de la privatización, el gobierno debe describirse como un Estado 'fáustico', un verdadero horror que debe combatirse".⁴⁴⁰

La privatización puede significar no sólo una pérdida de comunidad política, sino fungir como incentivo a una asunción mayor de los intereses de clase en la sociedad. Es decir, la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como usuarios y consumidores, sobre todo, si paralelamente a la privatización se produce un proceso de desregulación.⁴⁴¹

Una privatización en gran escala puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado moderno gobierna interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que le precedieron durante el Medioevo. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, racionalmente aquilatada y desenvuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación permanente en la educación pública, la salud y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más desfavorecidos.⁴⁴²

⁴³⁹ Guerrero, Omar. **Privatización de la Administración Pública**. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990, p. 240.

⁴⁴⁰ A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas", **Empresa Pública**, vol. 2, No. 1, julio, México, 1986, p. 85.

⁴⁴¹ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En la **Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, No. 3, julio de 1990, p. 162-163. "Cuando la privatización es selectiva, la magnitud del mercado de capitales puede tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedece a programas de gran escala la situación suele ser muy diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores".

⁴⁴² *Ibid.* p. 165-166.

En realidad, buena dosis de la doctrina privatizante es retórica y mitológica, y el secreto de su éxito ha consistido en introducirse en los valores socialmente compartidos de los países donde se ha implantado. Naturalmente, la visualización del servidor público se ha deteriorado y él mismo ha sufrido un resentimiento de autodenigración. La fuerza del torbellino privatizador es tal, que la frecuente acusación de sobreinfluencia del gobierno en la sociedad, como causa de la privatización, no siempre es aplicable.

En este orden de ideas, la privatización, la liberalización y la desregulación puede traer consigo beneficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes, sería una tarea indispensable para validar y legitimar la privatización. Sin embargo, el Estado no debe dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame; y mucho menos, que los deberes públicos, inherentes al gobierno, sean delegados en instituciones privadas, como en el pasado.⁴⁴³

Si se tuviera que escoger entre una sobre-estatización y una sobre-privatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, pues la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial, al igual que el mercado que es injusto por naturaleza. La privatización tiende a fortalecer la *sociedad mercantil*, no a la *sociedad civil*, con la cual no debe ni puede ser identificada.⁴⁴⁴

Oszlak señala que después de la Reforma del Estado deberá continuar existiendo un Estado cuyas características serán, sin duda, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las del pasado. Para que ese Estado sobreviva y esté en condiciones de continuar desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, será necesario que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquel.⁴⁴⁵ La opción sería no un Estado contra la sociedad civil, sino un *Estado con más sociedad civil*.⁴⁴⁶

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente la administración pública a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, los *ombudsman*, renovar constitucionalmente, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.⁴⁴⁷

⁴⁴³ Guerrero, Omar. *Privatización de la Administración Pública*. Op. cit. p. 241.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁴⁵ Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus (comp.) *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. p. 86.

⁴⁴⁶ Kliksberg, Bernardo. Op. cit. p. 26.

⁴⁴⁷ *Ibid.* p. 27.

La Reforma del Estado no puede, ni debe, llegar a una sobre-privatización de la administración pública. Un Estado débil es un Estado susceptible donde puede predominar el interés particular de una clase, una élite o una camarilla; debe ante todo prevalecer el interés general respetando y partiendo del interés particular. Una verdadera reforma administrativa tiene que considerar este punto, como parte de la agenda de la Reforma del Estado.

5.4.9 De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera

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

María del Carmen Pardo sostiene que la administración se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad.⁴⁴⁸

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el art. 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente al disponer, en el artículo 8º, que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.⁴⁴⁹

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México es el hecho de que no exista una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. Esto se explica, en buena parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera; así, para ser funcionario no se requiere una

⁴⁴⁸ Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995, p. 145. Señala que su comportamiento por fuerza diverso, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esta contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.

⁴⁴⁹ *Ibid.* p. 283.

formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos de mandos medios y superiores no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.⁴⁵⁰

Una manera de abordar el necesario problema de la carrera administrativa, en la revolución administrativa, es a través de la formación profesional del administrador público. Omar Guerrero afirma que hay una clara distinción entre la carrera en administración pública -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la carrera administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Público* y en Francia *Función Pública*.⁴⁵¹

La carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya característica es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.⁴⁵²

En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la administración pública, de modo que el gobierno federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Guerrero continúa señalando que a pesar de la inexistencia de una carrera administrativa, la administración pública ofrece el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas; ésta forma recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el gobierno de la República, de los estados y los municipios requieren, pues su perfil profesional, y su organización académica, no tiene más finalidad que preparar administradores públicos.

El hecho de que en México no exista la carrera administrativa no desmerece la necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la administración pública mexicana y el interés del país.⁴⁵³

⁴⁵⁰ *Ibid.* p. 284. Las tendencias más recientes a partir de la llegada al poder de los gobiernos en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas) indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en universidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores que compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

⁴⁵¹ Guerrero, Omar. *La formación profesional de administradores públicos en México*. México, IAPEM-INAP, 1995, p. XXI.

⁴⁵² *Ibidem.*

⁴⁵³ *Ibid.* p. XXIII.

Aunque no se conocen las posibilidades de implementar una carrera administrativa, tan necesaria en México, es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominada Unidad de Servicio Civil. El prospecto administrativo de esta dependencia será más viable, si se le añade un ingrediente político fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio civil.⁴⁵⁴

El proyecto de servicio civil se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los Catálogos. En este caso, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requieren tres elementos no visibles en aquel proyecto: *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios*, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.⁴⁵⁵

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

Por tanto, es conveniente una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

Esta carrera administrativa debe permitir que la selección de funcionarios públicos se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el funcionario pueda ser removido sin que esto signifique que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo,

⁴⁵⁴ *Ibid.* p. 8-9. Hay que agregar que este proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido como 'sistema de empleo', por estar fundado en la noción de 'puesto de trabajo', es decir: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionistas entre los sectores público y privado.

⁴⁵⁵ *Ibid.* p. 9.

que los ascensos se puedan dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto. Debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos, con los cargos superiores de la élite burocrática, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones.

La Reforma del Estado requiere consolidarse mediante una *revolución administrativa* que tenga como punta de lanza un servicio civil de carrera con las características ya apuntadas. De otra manera, los simples cambios administrativos o las reformas que pudieran realizarse en el futuro, dentro de la administración pública mexicana, no lograrán consolidarse como un imperativo de modernización.⁴⁵⁶

5.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado

Como parte del propósito de conformar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, tal como se ha señalado en los puntos anteriores, es necesario proponer una agenda mínima de reforma administrativa que permita sugerir algunos cursos de acción a seguir para mejorar sustantivamente la naturaleza de la administración pública en México. Consideramos como indispensables las políticas que a continuación se enumeran:

1. México requiere de una *revolución administrativa* que propicie en forma gradual reformas administrativas, permanentes y continuas, que de manera efectiva y directa aborden los principales elementos que participan en la acción gubernamental. No es posible que en cada período sexenal se introduzcan cambios y modificaciones administrativas -que son necesarias, pero inciden secundariamente en los aspectos esenciales de la administración pública- por que ello propicia falta de rumbo y de orientación del rol estatal.
2. Las experiencias de reformas administrativas en el mundo muestran que se requiere de una voluntad política decidida, permanente y férrea, para impulsarla como parte de una profunda Reforma del Estado. En nuestro país, esta voluntad debe iniciar con el Presidente de la República como promotor del cambio, para que éste proponga, consense y transmita la reforma como estrategia de gobierno en los diferentes niveles gubernamentales. En caso contrario, la sociedad y los grupos interesados deben, por todos los medios a su alcance, propiciar su debate y sugerir la agenda administrativa para que pueda incorporarse como plataforma del gobierno. En ese sentido, una reforma administrativa desde arriba no es la más correcta, pero es la que puede ser más factible y viable, con un amplio consenso y apoyo de la sociedad.

⁴⁵⁶ En una carrera administrativa cerrada, la distribución de probabilidades de la presencia de capacidad administrativa y sensibilidad política se inclina hacia el primero. Por el contrario, en una carrera abierta, la distribución tendería a ser favorable para la aparición de la sensibilidad política. En una carrera administrativa totalmente abierta, por mucha sensibilidad política que pueda tener, la posibilidad de que la misma se traduzca en realizaciones concretas tenderá necesariamente a ser escasa, por la falta de manejo adecuado del instrumental de ejecución. Por esta razón, todo lo que se logre en carrera administrativa, es esencial y prioritario para el logro de la reforma administrativa.

3. Es indispensable que se realice un *Diagnóstico Administrativo* de la situación que guarda la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, que incluya el sector paraestatal. Para tener un pormenorizado análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática prevaletes en los ámbitos de gobierno; la preparación, capacidad, habilidades y antigüedad de los funcionarios públicos; situación salarial, escalafonaria y de promoción de los funcionarios y empleados de gobierno; así como las dependencias, entidades, institutos, centros y toda clase de organismos que todavía se encuentran bajo el control estatal.
4. Parte de este *Diagnóstico Administrativo* tendría, como tarea prioritaria, un *Censo de Empleados de Gobierno*, que nos permitiera conocer de cerca las condiciones salariales, perfiles, preparación, número de funcionarios públicos, mandos medios y personal operativo. Cabe señalar que en México sólo se han efectuado dos censos de servidores públicos: uno en 1930, el otro en 1975. A partir de este Censo, se debe establecer un mecanismo permanente para conocer anualmente el número de empleados del gobierno y proyectar análisis administrativos.
5. La formación del más alto nivel de una *Comisión de Administración Pública* que sea la máxima autoridad del país y que cuente con el apoyo del Presidente de la República, para establecer también Comisiones Estatales y Municipales de Administración Pública, que en sus ámbitos específicos de competencia, puedan proponer, aplicar y ejecutar acciones de reforma administrativa. Esta Comisión debería estar formada por grandes personalidades, tanto del ámbito profesional como académico, que condujeran los trabajos de la agenda administrativa en la Reforma del Estado.
6. La creación de una Comisión de Administración Pública (CAP) llenaría uno de los vacíos más perceptibles en el seno de la administración pública como un “tanque pensante” que produzca inteligencia para su modernización y desarrollo. Antaño la propia CAP, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Unidad de Modernización Administrativa, cumplieron esa labor con resultados cualitativos diversos.
7. La reforma administrativa podría generar el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública, que puede cumplir la misión de atender el mejoramiento continuo y permanente de la administración pública. Sin embargo, su diferencia específica estaría en la responsabilidad de la administración nacional del servicio público y en particular, de la carrera administrativa.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Op. cit.* p 160-161. Opinión de Omar Guerrero.

8. Debe propiciarse una *macroreforma administrativa*, que cuente con un amplio y decidido *proceso de consenso* del gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía; que tenga como punto de lanza, el combate efectivo y permanente de la corrupción; la adecuada función pública y la intervención estatal. Al mismo tiempo, ello permitiría iniciar microreformas administrativas, que hagan posible una auténtica revolución administrativa, en cada una de las dependencias y entidades gubernamentales. En esta etapa es necesario conocer la opinión de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas, sindicatos de trabajadores, los grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales, para conformar los marcos y contenidos de la agenda administrativa.
9. Con las propuestas, comentarios, sugerencias y propuestas de los impulsores y participantes de la reforma, así como de sus beneficiarios, podrían iniciarse los trabajos para conformar las etapas en que podría llevarse la reforma administrativa; responsables, recursos, tareas, objetivos, alcances, logística y limitaciones. En esta etapa es fundamental, identificar a los que se encuentran a favor de la reforma y aquellos que se oponen, para buscar puntos de contacto y acuerdos mutuos que permitan evitar obstáculos significativos en el proceso administrativo.
10. La reforma administrativa seguramente generaría cambios jurídicos en la Carta Magna, así como sería necesaria una revisión integral de la legislación que regula la administración pública federal, estatal y municipal, para modernizar su contenido. Otra vertiente sería revisar la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a la naturaleza del personal de confianza y en lo referente a los trabajadores de base, como a sus sindicatos.
11. En el nivel de personal de confianza, la reforma administrativa podría propiciar una reducción del aparato burocrático federal en las actividades de fomento, debido a que éstas deberán pasar a los estados y municipios. La Federación deberá conservar sólo competencias de carácter normativo, de coordinación y evaluación de las políticas nacionales.
12. Dentro de esta revolución administrativa, un punto obligado es la creación y consolidación de la carrera administrativa, que cuente con *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios* en México. Los reiterados intentos fallidos han demostrado que se requiere de algo más que una voluntad política, y que además es necesario un auténtico sentido democrático, que impulse esta demanda como una de las de más alto contenido administrativo, político y social. Esta propuesta contempla lo siguiente: a) creación de "nichos organizativos" de carrera administrativa en aquellas actividades altamente especializadas o que exigen la necesaria imparcialidad política (como es el Servicio Exterior, el IFE y se podría incorporar al INEGI, Archivo General de la Nación, Banco de México, Nacional Financiera y centros e institutos de enseñanza e investigación del gobierno); b) establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender funciones administrativas que requieran un elevado sentido de ética profesional y,

por consiguiente, un código de conducta estricto referente al ingreso por cargo, desempeño, permanencia y rendimiento; c) formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, cuya labor podría ocuparse de tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, elaboración de políticas estratégicas e implementación de programas gubernamentales de gran escala; d) creación de una Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público, instituida por y para el servicio del gobierno mexicano, mientras que las instituciones académicas de enseñanza en Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas, y Gobierno y Asuntos Públicos, podrían nutrir de aspirantes al servicio público; pero la formación se realizaría en la Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público.⁴⁵⁸

13. La revisión, actualización y mejoramiento de las carreras que imparten especialidades de las Ciencias Sociales, pero particularmente la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, en sus diversas modalidades en la República, para que a través de las nuevas corrientes teóricas, como las *Políticas Públicas, Gerencia Pública, Gerencia Social, Planeación Estratégica y Calidad Total*, puedan contribuir en la nueva formación de los funcionarios de gobierno.
14. La reforma administrativa tendría que incidir en la formación de administradores públicos en México. Algunas sugerencias al respecto serían: reclutar y retener a profesores de carrera; replantear una función más directa con los catedráticos de asignatura; inducir el ingreso de un número pertinente de alumnos de calidad; fortalecer la cátedra magistral; introducir el sistema tutorial en gran escala; intensificar el uso de la educación a distancia; actualización de los planes y programas de estudio; diseño curricular con la introducción opcional de la formación profesional progresiva; formación de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias; distinción del papel del pregrado y posgrado; incorporación en los currícula de actividades aplicadas; talleres y prácticas profesionales; agregación en los currícula de seminarios de investigación y de tesis; asociar a los planes y programas de estudio estadías en los campos de desempeño e intensificar el uso del servicio civil.⁴⁵⁹
15. La necesidad de contar con una Escuela de Administración Pública del más alto nivel educativo y profesional, ya sea transformando el actual Instituto Nacional de Administración Pública o la creación de una institución autónoma, con personalidad y con recursos propios, que puedan contribuir a formar a los funcionarios y empleados gubernamentales del más alto nivel profesional y laboral.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p 158-159. Opinión de Omar Guerrero.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

16. Una vertiente de la reforma administrativa deberá ser la realización de estudios comparativos sobre reformas totales en otros países como el caso japonés, -con la Somucho y la Rincho- que fueron organismos administrativos especializados, que lograron realizar grandes cambios en la administración pública en Japón, contando con el decidido apoyo de su gobierno.⁴⁶⁰
17. La reforma administrativa dentro del contexto de la Reforma del Estado debe conceptualizarse como un esfuerzo multidisciplinario, en que converjan una diversidad de disciplinas científicas entre ellas las Ciencias Sociales, no sólo la administración pública y las ciencias políticas, para contribuir en una visión pluridimensional del fenómeno administrativo y de los cambios que requiere el aparato gubernamental.
18. Un enfoque factible de la reforma administrativa sería inspirarla en forma consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. En esta medida, no se trata de descubrir buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino crear un consenso en la percepción de los problemas y buscar enseguida, cuando exista un verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.⁴⁶¹

En las actuales circunstancias del país, parece poco probable que se considere esencial para la Reforma del Estado la necesidad impostergable de iniciar una profunda reforma administrativa y más que imposible una revolución administrativa, en los términos aquí descritos. Sin embargo, nuestro deber como estudiosos de la administración pública es impulsar, promover y difundir este debate en torno a nuestros ámbitos de acción, sea el profesional y lo académico, para crear la conciencia necesaria, de que nuestra disciplina científica requiere de mayores aportaciones y elementos para su transformación.

⁴⁶⁰ Crozier, Michel. Op. cit.

⁴⁶¹ Ibid. p. 15-16.