

Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público*

SANTIAGO GERMÁN VELASCO MONROY**

Introducción

Ante la falta de una política administrativa explícita; la limitada eficacia de la mayoría de las entidades públicas; la discontinuidad en los procesos de cambio administrativo; el agotamiento de los modelos administrativos en uso; la escasez de recursos humanos y tecnológicos para el desarrollo institucional; un marco legal y estructural rebasado por la realidad y otros problemas, es posible afirmar que en lo conceptual, orgánico y funcional, existe una crisis de las administraciones públicas locales, aunque habría que reconocer que no es privativa de México, sino que es un problema y reto que se presenta en casi todos los países de la región.

Asimismo y para superar esta crisis, no es viable recorrer caminos cuya efectividad es cuestionada, por lo que es preferible diseñar y llevar al cabo un proceso de transformación

*Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

**Licenciado en Administración de Empresas, por la Universidad Autónoma del Estado de México, fue Director Administrativo del DIF Estado de México, Subsecretario de Planeación y Presupuesto, Gobierno del Estado de México, en su trayectoria docente se ha desempeñado como profesor e investigador en niveles de licenciatura y posgrado de la UAEM. Actualmente es Tesorero del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público, que sin dejar de reconocer los avances obtenidos, sea un punto de inflexión en la adecuación de las administraciones públicas locales a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas, tanto presentes como futuras.

Así, el propósito del trabajo es presentar las áreas de concentración, variables y factores que integran un nuevo modelo de gestión pública para la administración pública local, teniendo como referencia la experiencia de una entidad federativa de México, específicamente el Estado de México.

Se analizan y desarrollan los siguientes aspectos, que posibilitan la construcción e implementación de un nuevo modelo de gestión pública a nivel local dentro de un proceso de modernización integral de la administración pública estatal:

- Los procesos de reforma del Estado y de modernización de la administración pública y el concepto de gestión pública.
- Tendencias que condicionan el proceso de transformación de las administraciones públicas.
- Características del contexto interno en que se desenvuelven las administraciones públicas locales.
- Determinación de los principios y características en que se deberán de concentrar las administraciones públicas locales del siglo XXI
- Las líneas de acción fundamentales para una transformación a fondo de las administraciones públicas locales.
- Los principales medios y procesos para avanzar en la transformación a fondo del aparato público.
- Las características básicas que deberá contener una política administrativa explícita.
- La metodología para el desarrollo del modelo de gestión pública, para el caso del Estado de México.
- Las áreas de concentración, características básicas y variables que integran el modelo de gestión pública.

A. Modernización de la Administración Pública

I. Antecedentes del tema

Desde que existe el gobierno, desde que existe la administración pública, se ha hablado de transformarla. De hecho así ha sucedido: la administración pública no ha permanecido

estática. La de hoy es muy diferente a la de hace 30 años y la del mañana tiene que ser diferente, y con toda seguridad mejor. En una primera época, los cambios fueron reactivos, se manifestaban como una reacción de lo que acontecía en la realidad, sin una orientación definida, por agregación y seguían a los cambios sociales. Después los cambios administrativos fueron deliberados y se hablaba ya de reforma administrativa, que pretendía transformar a la administración pública para impulsar el desarrollo.

Hoy se busca no únicamente un cambio deliberado para impulsar el cambio social, sino que es imperioso adelantarse a los cambios y direccionarlos: un cambio proactivo, o por lo menos así tiene que ser. Por otra parte, existe una crisis de legitimidad de los procesos de cambio administrativo, al igual que la planeación del desarrollo, ya no se cree en ellos, están desgastados los términos. La principal limitación: falta de plena voluntad política para impulsar estos procesos, pero también existen limitaciones técnicas, metodológicas y de personal: modelos; programas; técnicas; guías; manuales y personal especializado.

Parece que al Estado Mexicano, a los estados latinoamericanos en general, a los gobernantes inmersos en las crisis económicas y el manejo de las variables macro económicas, se les ha olvidado el cambio administrativo. Afortunadamente, la voz de la sociedad, el voto ciudadano, está haciendo volver los ojos a la administración pública, a las instituciones, y a la necesidad de su transformación a fondo.

II. Razones del cambio

Vivimos en una época de transición y cambio, de complejidad e incertidumbre. Una época de grandes dilemas y desafíos, de grandes retos y oportunidades, a los cuales el hombre tiene que enfrentarse con inteligencia, con visión, con capacidad creadora y constructora. Es necesario gestar el cambio institucional para promover el cambio social, o sea que las instituciones, las organizaciones y las públicas no son la excepción, no sólo deben sujetarse al cambio, sino detonarlo, promoverlo e impulsarlo. Es conveniente repasar la serie de factores que obligan al cambio, a la transformación de las instituciones, a la modernización de las administraciones públicas, o sea las fuerzas del cambio:

- Crecimiento y composición de la población
- Globalización de la Economía
- Edad de la información y de los conocimientos
- Tecnología disponible
- Una sociedad más consciente, participativa y demandante.
- Interconectividad, todo depende de todo.

- La misma patología, la misma ineficiencia de las organizaciones.
- Avances de la democracia.
- Mayor politización de la sociedad.
- La llegada del siglo XXI.
- Profundas desigualdades sociales.
- Tipos de empleo y requerimientos de educación y capacitación.
- Problemas de gobernabilidad.
- Transformaciones sociales y cambios en las relaciones sociales.
- Limitaciones de recursos; exigencia de ser racionales.
- Equilibrio ecológico; protección del medio ambiente.
- Mantenimiento del poder o acceso a él.
- Mayor control e información hacia la sociedad.

En una época de cambios y ante las fuerzas del cambio, el gobierno, la administración pública tiene que cambiar.

III. Ubicación dentro de la reforma del Estado

No me detendré en explicar en qué consiste la Reforma del Estado, por limitaciones de tiempo, pero sobre todo por mis propias limitaciones. En su caso, habría que referirnos a las excelentes ideas del Dr. Ricardo Uvalle, sobre el tema.

La reforma del gobierno es una parte de la reforma del Estado, y aquí se ubica el redimensionamiento de la administración pública o su modernización. La administración pública está puesta en debate, como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad. Es necesario revitalizarla como una institución creativa, eficaz e indispensable.

Dentro de la reforma del Estado, de la reforma de gobierno, corresponde a la administración pública introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión, que mejoren estructuras, métodos y sistemas, que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales. Una administración pública que promueva la constante capacitación de su personal, con servidores públicos con mística de servicio y una nueva ética en el ejercicio de sus funciones.

IV. Modernización de la administración pública

Es preferible hablar de la modernización de la administración pública, más que modernización administrativa, para no reducirnos a los aspectos meramente administrativos, o adjetivos, sino abarcar también los sustantivos.

En lo genérico, modernización es un proceso de pasar de una sociedad tradicional a una sociedad diferenciada; avanzar hacia un proceso de desarrollo autosostenido y sustentable, hacia una mayor organización y participación social, para que la sociedad haga lo que pueda hacer por sí misma, sin que se lesione el interés común.

¿Qué es la modernización de la administración pública? Un proceso técnico-administrativo que incluye cambios normativos, crear o reformular los órganos administrativos, transformar los procesos de trabajo y el cambio de las actitudes, aptitudes y comportamientos de los servidores públicos, y algo más. Es la adecuación y ajuste de estructuras y la gestión estatal a las condiciones actuales y futuras.

¿Para qué modernizar la administración pública?, sencilla la respuesta: hacer de ésta un aparato ágil, flexible, transparente, dotado de una gran efectividad, calidad y productividad, y con una renovada orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población.

Modernizar, cambiar, mejorar, transformar a la administración pública no se reduce a la aplicación de nuevos esquemas de organización y funcionamiento; es darle un nuevo sentido al servicio público, hacerlo cada vez más acorde a la dignidad de las personas y a sus aspiraciones legítimas de vivir cada día mejor.

Modernizar no es un fin en sí mismo, ni es un proceso que se agote en un solo instante; se trata más bien de un esfuerzo permanente para reafirmar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social.

La modernización de la administración pública no significa cambiarlo todo por el simple hecho de hacerlo, no es arrojar todo por la borda, sino conservar lo básico; modernizar es transformar positivamente, en beneficio de la colectividad y no de intereses particulares o sectoriales, aquellas estructuras, actividades, hábitos, conductas, que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La modernización de la administración pública exige la participación decidida de todos los servidores públicos, los usuarios y la sociedad toda. Reclama compromisos claros y

corresponsabilidad de todos los implicados en el proceso de cambio. Exige la configuración de una nueva cultura administrativa, de una práctica administrativa renovada, de un código de ética del servidor público, de un sistema de profesionalización, de un sistema de estímulos y recompensas entre otros factores.

La modernización de la administración pública se ha buscado a través de la desregulación; desincorporación; simplificación de trámites y procedimientos; fusión y creación de nuevas estructuras; contención de la burocracia; manejo escrupuloso y racional de los recursos públicos; formación y capacitación del personal; mejoramiento de la atención al público, etcétera.

La modernización de la administración pública puede plantearse, entre otros aspectos, de acuerdo a los siguientes puntos:

- Redimensionamiento de la administración pública.
- Profesionalización del servicio público.
- Modificaciones legales.
- Simplificación y desregulación administrativa.
- Modificaciones estructurales.
- Descentralización política y administrativa.
- Gerencia Pública y Social.
- Modernización presupuestal.

De alguna forma, la modernización de la administración pública también implica la adopción de técnicas y modelos que han sido exitosos en las organizaciones privadas: Calidad en el Servicio; Reingeniería- Productividad; Planeación estratégica, entre otras.

Para el cómo transformar la administración pública, no existen modelos únicos, ni mucho menos recetas válidas. Es necesario la generación de alternativas propias, a partir de las circunstancias y condiciones de cada país, de cada estado, de cada institución.

V. La gestión pública

Nos dice el Doctor Ricardo Uvalle que el puente que comunica al gobierno facilitador con los distintos grupos ciudadanos es la gestión pública y que "... es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública. Es un medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana. Es un medio para ordenar la

acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional” (Uvalle, 1998:9).

También nos señala que en cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones lo siguiente: “1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de los objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tiene efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales”. (Uvalle, 1998:16).

Es necesario tener presente que la categoría de gestión pública tiene contextos, tiempos y valores distintos, o sea que se ubica en espacios y tiempos determinados. En su idea esencial, gestión significa conducir, controlar, manipular, realizar, pero referida a la complejidad del gobierno y de la administración pública, significa saber conducir un país, una entidad federativa, un municipio, una sociedad, una comunidad, o sea que dirigir, conducir y coordinar son los atributos de la gestión pública vinculados a los procesos que promueven el cambio.

Uvalle nos precisa que “la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, pero se relaciona con la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. Enfatiza la calidad e idoneidad de los medios de organización y administración para que la acción de los gobiernos sea más efectiva y productiva. No se confina a la versión tecnológica, sino que la considera un cúmulo de aportaciones para que, como conocimiento aplicado, sea factible mejorar y transformar la vida organizativa y funcional de las administraciones públicas” (Uvalle, 1998-19).

El mismo autor destaca que los principales retos contemporáneos de la gestión pública son: a) que las decisiones y cursos de acción sean orientados con eficacia y productividad; b) posibilitar una relación más fructífera entre el propio gobierno y los ciudadanos; c) crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales; d) que los gobiernos realicen lo que estratégicamente es útil para la sociedad; e) contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz, oportuna y continua; f) que las respuestas institucionales no sean homogéneas ni unilaterales, sino consensadas y diferenciadas; g)

tener un carácter adaptativo y correctivo, con el reconocimiento que la racionalidad es limitada; h) en su ámbito institucional, conjugar sistemas operacionales que articulan las estrategias y las decisiones públicas; i) mantener un carácter de lo político y de lo público, para superar la visión tecnocrática; mercantilista y privatizadora, entre otros (Uvalle, 1998: 19-23).

Uvalle enfatiza que “la gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño” (Uvalle, 1998: 23).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) promueve una Nueva Gestión Pública para América Latina o Reforma Gerencial; que busca asegurar los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática ente el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes: a) la profesionalización de los altos funcionarios; b) la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados ante la sociedad; c) descentralizar la ejecución de los servicios públicos; d) la administración debe basarse en la desconcentración organizacional; e) la administración pública gerencial se orienta por el control de los resultados, contrariamente al control de las normas y procedimientos; f) mayor autonomía gerencial de las agencias; g) la orientación de servicios hacia el ciudadano-usuario, entre otros factores.

B. Hacia un nuevo modelo de gestión pública

1. Las preguntas fundamentales

La modernización como proceso, conduce a una nueva administración pública, a una nueva gestión pública, pero cualquier proceso de cambio, reforma, modernización, reinención o transformación administrativa que se promueva en los próximos años en las administraciones públicas locales de nuestro país, será complejo, difícil y tendrá que superar múltiples inercias y limitaciones de diversa índole, así como considerar diferentes factores y los logros alcanzados, pero se deberá de intentar y tendrá que ser a fondo y permanente.

Por lo anterior, el primer paso en este proceso de transformación debe ser el planteamiento y la resolución de los siguientes aspectos: primero, ¿qué debe hacerse?; segundo, ¿quién tiene la mayor capacidad para hacerlo?; tercero, ¿cuál es la mejor forma de hacerlo?, y cuarto, ¿cómo y quién controlará y evaluará los avances y resultados, en especial por lo que concierne a su impacto social?

Antes de intentar desarrollar los posibles aspectos instrumentales que pudiese comprender este proceso de transformación y la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, es preciso analizar: las tendencias y el contexto que lo condicionan; los principios y características básicas que deben distinguir a las administraciones públicas de México en el Siglo XXI, así como las principales líneas de acción que posibilitarían la construcción e implantación de nuevos modelos, sin dejar de señalar que son ideas iniciales, no exhaustivas y que es necesario contar con un diagnóstico de cada situación particular.

II. Principales tendencias

Al igual que en otros ámbitos y latitudes, las administraciones públicas de México están condicionadas por las siguientes tendencias:

REFORMA DEL ESTADO Y DEL GOBIERNO: Que ha llevado a cuestionar la capacidad de las actuales instituciones y a la necesidad de fortalecer, modernizar o crear nuevas instituciones.

GOBERNABILIDAD: Debe sustentarse no únicamente en el avance y perfeccionamiento de la democracia, sino en la capacidad gubernamental, en la eficacia de las administraciones públicas.

REALIDADES EMERGENTES: La aparición y desarrollo de nuevas realidades y fenómenos de carácter económico, financiero, político y social, desde los mercados globales, el deterioro ecológico, hasta las grandes metrópolis, demandan soluciones innovadoras y competitivas.

SOCIEDAD MÁS DEMANDANTE Y ACTIVA: Ahora se cuenta con una población que demanda más y mejores servicios, más crítica, con propuestas sólidas, y con la intención de participar activamente.

CAMBIOS ACELERADOS Y COMPLEJOS: Se vive en un período de cambios de toda índole, complejos, acelerados, desde el ámbito cultural hasta el tecnológico, que reclaman una adaptación constante.

IMPULSO DESCENTRALIZADOR: A escala mundial y nacional, se promueve el fortalecimiento de los gobiernos locales, así como una redistribución de funciones, competencias y recursos.

CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE ACCIONES- La existencia de diferentes ámbitos gubernamentales, los problemas comunes y el hecho de que prácticamente en la prestación de la mayoría de los servicios públicos concurren todas las esferas de gobierno, hacen imprescindible una coordinación efectiva.

ADOPCIÓN DE NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN: Se buscan y desarrollan modelos exitosos para su aplicación en la gestión pública.

EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: Dadas las crisis financieras recurrentes, el objetivo es sanear las finanzas públicas.

DESCONFIANZA EN EL GOBIERNO: La población mantiene su desconfianza en los gobiernos y en los resultados de su actividad.

III. Contexto relevante

Sin pretender ser un diagnóstico, es viable caracterizar el contexto interno y externo en que se desenvuelven las administraciones públicas de México, incluyendo las estatales y municipales, en estos términos, que inclusive se podría generalizar a otros países de la región:

DESEQUILIBRIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS: El mal funcionamiento de los mercados y los problemas estructurales de la economía, han llevado a la concentración de la riqueza y al incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.

CRISIS DE LA PLANEACIÓN: La planeación sufre una crisis de legitimidad, que reclama una revisión de sus bases jurídicas, procesos y mecanismos, para encontrar modelos más efectivos y participativos.

DEFASAMIENTO DEL MARCO JURÍDICO: El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad.

LIMITACIÓN DE RECURSOS: Por razones económicas y por el comportamiento de los ingresos, del gasto y de la deuda pública, la limitación de los recursos se ha convertido en un factor estructural.

PERSONAL BUROCRATIZADO: Las actitudes y aptitudes del personal son limitadas y sus funciones están muy adjetivizadas.

ESTRUCTURAS ORGÁNICAS RÍGIDAS Y JERARQUIZADAS- La mayoría de las estructuras responden a modelos tradicionales, que limitan su adaptación a las nuevas condiciones.

LIMITACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA COORDINACIÓN: Los instrumentos y mecanismos actuales no propician la plena participación social, además de dificultar la coordinación y la cooperación intergubernamental.

BAJOS NIVELES DE PRODUCTIVIDAD EN EL GASTO PÚBLICO: Las estructuras programático-presupuestales y las formas para ejercer el gasto público, no permiten una mayor productividad del mismo.

SISTEMAS DE CONTROL LIMITADOS: El control está orientado al cumplimiento de normas y no a la evaluación del desempeño.

DISFUNCIONALIDAD EN LOS MECANISMOS DE APOYO: Falta, racionalidad y agilidad en los procedimientos de apoyo y gestión interna.

IV. Principios y características básicas

Las administraciones públicas locales del XXI, se deberán concentrar en los siguientes principios y distinguirse por estas características:

EFFECTIVA: Orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, a apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía nacional y local, así como de las instituciones públicas y sociales.

SENSIBLE: Vinculada a los propósitos políticos, abierta a todas las demandas sociales y en especial, a atender los requerimientos de los sectores menos favorecidos de la población.

PRÓXIMA: Cercana a los ciudadanos, tanto para prestar los servicios públicos, proporcionar información, como para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

SUBSIDIARIA: Para que las acciones públicas sean realizadas por la instancia más cercana a la población o por la misma población, y para complementar las iniciativas de los actores sociales.

RESPONSABLE: No únicamente por el manejo honrado de los recursos, sino por responder de sus acciones y resultados ante la población, mediante una rendición clara y objetiva de cuentas.

PARTICIPATIVA: Al propiciar la participación efectiva de la población en general y de los involucrados en particular, en la definición de las políticas públicas, seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados, tanto de carácter sustantivo como adjetivo.

LEGAL: Todas sus acciones apegadas a Derecho y dotando a los particulares de los medios para la legítima defensa de sus intereses.

FLEXIBLE: Con la capacidad necesaria para adaptarse con oportunidad a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y económico, a través de la innovación y la creatividad.

TRANSPARENTE: Al proporcionar la información necesaria para que los poderes y entidades públicas y la población en general, puedan conocer y evaluar su actividad sustantiva y situación financiera.

CONGRUENTE: Su actividad estará en congruencia con la actividad de otros ámbitos de gobierno y habrá armonía en todo el quehacer público, fortaleciendo los mecanismos de coordinación.

V. Líneas de acción fundamentales

Las líneas de acción fundamentales para una transformación a fondo de las administraciones públicas, en especial las estatales, podrían ser:

GOBIERNO CON BASE A POLÍTICAS PÚBLICAS: Que implica la definición e instrumentación de políticas conjuntamente con la población o los sectores involucrados, más allá de las políticas gubernamentales.

CONCENTRACIÓN EN RESULTADOS: La actividad pública deberá estar concentrada en obtener resultados concretos y sustantivos.

DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES: Es imprescindible desarrollar integralmente a las instituciones públicas, así como apoyar el desarrollo de las instituciones sociales y no gubernamentales.

IMPULSO A LA DESCENTRALIZACIÓN: A partir de la definición de qué hace cada quien, se deberá de impulsar la redistribución de funciones, atribuciones y recursos, en especial hacia el ámbito municipal.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Que significa avanzar en la capacitación, formación y actualización de los servidores públicos, para la instrumentación del servicio civil de carrera.

EFICACIA Y EFICIENCIA INTERNA DE LAS INSTITUCIONES: Que implica eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, así como eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

RACIONALIDAD DE LOS MEDIOS A LOS FINES: Que se traduce en economía, suficiencia y adecuación de los medios a los fines institucionales, así como en mayor productividad de recursos.

SERVICIOS EFECTIVOS Y DE CALIDAD A LOS CIUDADANOS: Los ciudadanos demandan y merecen servicios públicos de calidad, proporcionados en las mejores condiciones de oportunidad, costo y suficiencia, aunado a mecanismos para evaluar los servicios recibidos.

COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN CON OTROS ÁMBITOS DE GOBIERNO: La existencia de problemas comunes y la concurrencia de responsabilidades, hacen de la coordinación y la cooperación intergubernamentales actividades que hay que revitalizar y fortalecer.

ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO: Que va desde el compromiso político, códigos de conducta, honradez, hasta la rendición de cuentas.

VI. Principales medios y procesos a desarrollar

Los principales medios y procesos para avanzar en la transformación a fondo del aparato público, podrían ser los siguientes, entre otros:

- Modernización de la legislación y normatividad administrativa, empezando por las leyes orgánicas.
- Adecuación de las bases jurídicas, mecanismos y procesos de planeación, apoyado en la implantación de nuevos esquemas de regionalización y sectorización.
- Reforma fiscal y tributaria, y de las finanzas públicas, aunado a una reforma presupuestal y a la operación de un sistema de evaluación de proyectos.

- Reforma orgánico - estructural, para la adopción de estructuras más efectivas y flexibles, así como la incorporación y desarrollo de modelos avanzados de gestión o gerencia pública.
- Desarrollo del servicio civil de carrera, incluyendo la formación y actualización de funcionarios y gerentes públicos.
- Mejoramiento a fondo de la calidad, suficiencia, costo y oportunidad de los servicios públicos, a partir de los requerimientos de los propios usuarios.
- Desconcentración y descentralización de la administración pública, dentro de sus diferentes ámbitos, en especial hacia la esfera municipal.
- A partir de mecanismos y tecnología adecuadas, desarrollo institucional de las entidades públicas.
- Con una nueva ética pública, fortalecimiento de los sistemas de control, evaluación e información.
- Adecuación de las normas y sistemas de coordinación y cooperación intergubernamental.

C. La Modernización de la Administración Pública Estado de México

I. Antecedentes históricos y avances

La administración pública del Estado de México, ha sido producto de un largo desarrollo, que condiciona su situación actual y esta será determinante de sus condiciones futuras, lo que significa que esta sujeta a un proceso de cambio administrativo. La administración pública de hoy es muy diferente a la del pasado, y la del próximo milenio tendrá que ser mejor y diferente a la de hoy.

Es a partir de 1969-1970, que sin duda es un parteaguas en el proceso de cambio administrativo, cuando la sociedad mexiquense acelera su cambio, su dinámica, y la administración pública tiene que incrementar, de manera significativa, su capacidad de respuesta, así como su estructura y dimensiones, o sea que el cambio administrativo es deliberado, dirigido y planificado.

En este período, la administración pública busca conducir, promover, orientar, los procesos de desarrollo estatal y no permanecer al margen de las transformaciones sociales, para lo cual requiere incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia, así como modificar sus estructuras, sistemas y actitudes y aptitudes del personal público. Es cuando los esfuerzos de mejoramiento administrativo se sistematizan y se les da una intencionalidad, para hablar ya de un proceso de reforma administrativa, en una primera etapa, y posteriormente de modernización administrativa.

Sin analizar las diferencias conceptuales entre reforma y modernización administrativa, sino únicamente reafirmar que existen y para el caso del Estado de México no existe una frontera bien definida para diferenciar estos procesos, tanto en tiempos, como en programas y resultados. Señalar, para ubicarlos en el tiempo, que la reforma abarco desde 1969/70 hasta mediados de la década de los ochenta, o tal vez dentro de algunos ámbitos y mentes todavía persista en tanto que la modernización administrativa se inicio con la nueva estructura orgánica adoptada a partir de 1981 y continua a la fecha, con sus altibajos y peripecias.

El proceso de cambio administrativo deliberado se inicia en el periodo 1969-1975, cuyo objetivo central era el de que la maquinaria estatal fuese orgánicamente adecuada al desarrollo y a los adelantos técnicos de la época. Así: se crean nuevas dependencias para consolidar las funciones gubernamentales; se impulsa la creación de organismos auxiliares; se busca la elevación de los niveles de eficiencia administrativa, se da una revisión y formalización de estructuras y métodos de trabajo, y se crean unidades de coordinación que centralizan funciones de coordinación y control de otras dependencias.

Durante el periodo 1975-1981, en el ámbito federal se promueve una reforma administrativa, dirigida a la adecuación y capacitación de las instituciones para servir mejor a la política integral de desarrollo. En el ámbito estatal, también se emprenden acciones de reforma que se concentran en la desconcentración física y funcional; la modernización de los sistemas de información; la adecuación de los instrumentos administrativos al crecimiento cualitativo y cuantitativo de la población, en suma, el cambio administrativo durante este periodo, se orientó a generar sistemas operativos en determinados sectores y propiciar, en consecuencia, mayor capacidad operativa.

El programa de reforma administrativa del periodo 1981-1987 se basó en cinco grandes áreas de reformas: a las bases jurídicas; orgánicas y funcionales; para el mejoramiento de los sistemas de administración de justicia y atención al público; a los sistemas de planeación, programación, presupuestación; financiamiento, control y evaluación; a los sistemas de apoyo e información, y para el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana. Se realiza una reestructuración a fondo de la administración pública, mediante la expedición de una nueva Ley Orgánica, y adquiere una fisonomía moderna. En resumen, se presenta un proceso de reestructuración, consolidación funcional y fortalecimiento del aparato público en la idea de adaptarlo a las condiciones de cambio que experimentaba la sociedad en el Estado de México.

Durante el periodo 1987-1989, se observa continuidad en el criterio de expansión administrativa, bajo los lineamientos de acción siguientes: simplificación administrativa;

desconcentración y descentralización; diálogo y comunicación permanentes; probidad y eficiencia gubernamentales, así como adecuaciones jurídicas y orgánicas. En el lapso, 1989-1993, bajo la tendencia de un Estado más inteligente y con mayor capacidad de respuesta, se enfatiza en modernizar la administración, en racionalizar el uso de recursos; en la desincorporación de entidades públicas; en consolidar el aparato público y en una mayor transparencia y probidad.

Durante los periodos descritos, las políticas administrativas se convierten en un factor de gran interés para los gobiernos estatales. Asimismo, con la reforma administrativa -del año 1969 al año de 1981- se considera que la maquinaria administrativa exige su superación vía la adecuación a las condiciones vigentes, y en la significación de los elementos humanos que dirigen o personifican cualquier sistema administrativo. La reforma administrativa es concebida como la búsqueda de racionalidad focal, es decir, de eficiencia en determinado sector o rubro administrativo. Al llegar el año de 1981, el cambio administrativo es definido, dirigido e inducido en la maquinaria gubernamental sobre la base de una concepción global, metodológica y procesal y con un matiz eminentemente prescriptivo, o sea los esfuerzos se orientan hacia la racionalidad global, en el sentido de la búsqueda de eficiencia y eficacia en el aparato público, orientada al aspecto estructural, procedimental, social, etcétera. En otras palabras, la mejor forma en que se ha abordado el cambio administrativo, es la de institucionalizar la racionalidad, que se clarifica en alcanzar un aparato público más eficiente en sus procesos de gestión y socialmente más eficaz.

Durante el periodo 1993-1999, la Secretaría de Administración puso en marcha el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública, el cual tiene como finalidad articular, intensificar y dar mayor congruencia a las diversas acciones que se han emprendido para impulsar y consolidar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública, que también se promovió hacia las administraciones municipales.

Dentro de este contexto, también se ejecutó el Programa de Mejoramiento del Servicio y la Atención al Usuario, con el cual se pretende incidir en el cambio actitudinal de los servidores públicos, a fin de que proporcionen a la ciudadanía una atención amable en los trámites y servicios de la administración pública. Por su parte, la Secretaría de Contraloría coordinó el Programa General de Simplificación Administrativa, cuyas vertientes o modalidades son: agilización de trámites; mejoramiento de la atención al público; desconcentración y descentralización administrativa; desregulación y transparencia en la gestión pública, entre cuyos resultados cuantitativos se encuentran 857 proyectos de simplificación cumplidos.

No es foro propicio y el autor de este trabajo sería el menos indicado, para analizar y evaluar las estrategias y resultados de los diferentes procesos y programas de reforma y modernización administrativa que se han impulsado a lo largo de estos ya casi 30 años, pero lo más importante es que ha existido un cambio administrativo consciente, racional y deliberado.

No obstante los avances y logros alcanzados, el panorama de modernización todavía presenta una serie de situaciones administrativas con las cuales se cuestiona la eficiencia y capacidad de la administración pública para atender las demandas y necesidades de la sociedad mexicana; debido principalmente a su proceso tardío de adaptación a los cambios sociales; a funciones y recursos centralizados; inercias burocráticas para experimentar el cambio; insuficiencia de recursos y exceso de instrumentos jurídico-administrativos.

II. Retos de la Modernización de la Administración Pública

Bajo la perspectiva de estos procesos de cambio administrativo que se han dado en el Estado de México, a partir de 1969, con la denominación de reforma, modernización o simple mejoramiento, es posible señalar algunos de los retos a que se enfrenta la Administración Pública del Estado de México, por lo que toca a sus procesos de cambio administrativo:

DE LA PERMANENCIA: La modernización no es un resultado, un efecto que se obtiene de una vez y para siempre, sino un proceso constante y permanente y, por naturaleza, inacabado e inacabable. Se requiere de un esfuerzo permanente para alcanzar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social. Más allá de los cambios sexenales o trianuales, debe haber continuidad en los programas.

DE LA VOLUNTAD POLÍTICA: Ya que el primer requisito de todo proceso de cambio administrativo es precisamente la voluntad política. Se debe contar con la decisión, la voluntad, el apoyo, y la promoción de los titulares de los respectivos gobiernos, ya sea estatal o municipal, así como de los titulares o coordinadores de las instituciones y sectores.

DE LA INTEGRALIDAD Y ARMONÍA: En los diversos procesos se han atacado diferentes aspectos, pero hace falta integralidad, por lo que las vertientes de una modernización integral podrían ser, entre los aspectos más relevantes:

- Modernización legislativa o normativa.
- Modernización democrática o de la participación social.
- Modernización de la imagen.

- Modernización tecnológica.
- Modernización operativa.
- Modernización presupuestal y hacendaria.
- Modernización de las relaciones intergubernamentales.
- Modernización de la función pública; relaciones laborales.
- Modernización estructural y de la gestión pública, entre otras.

EL RITMO: Sí es un proceso muy lento, nos desfasamos de la realidad, como de hecho ha ocurrido, y si es demasiado rápido, tenemos el riesgo de la modernización irreflexiva, de cambiar por cambiar las cosas. Además del problema que algunas administraciones están más modernizadas y otras presentan severas deficiencias.

DE LA COORDINACIÓN: No únicamente se presentan los retos o problemas de integralidad, armonía y ritmo, sino de coordinación, que tal vez sea el más evidente, puesto que las diversas acciones de modernización, simplificación, desregulamiento, mejoramiento de la función pública y otras importantes acciones emprendidas, están a cargo de diferentes entidades responsables, en la mayoría de los casos sin ninguna o limitada vinculación entre los programas y coordinación en las actividades y resultados alcanzados. No se propugna porque todas estas acciones fuesen ejecutadas bajo la responsabilidad de una sola entidad o dependencia, sería inviable por lo complejo y especializado de estos procesos, pero si por la existencia de una instancia, a primer nivel, de coordinación, planificación, seguimiento y evaluación de la modernización de la administración pública.

DE FONDO Y SUSTANTIVIDAD: Es lo referente a las adaptaciones de fondo, o sea si la administración estatal y las municipales serán capaces de adaptarse a los cambios de fondo que ha tenido y tendrá la sociedad local, nacional y mundial, como son los siguientes, entre muchos otros:

- Globalización económica.
- Procesos de descentralización y federalismo.
- Modelos económicos imperantes; la economía de mercado.
- Transformaciones sociales; una nueva mentalidad social.
- El equilibrio ecológico; la conservación del medio ambiente.
- El combate a la pobreza extrema.
- La inseguridad, el narcotráfico y el incremento de la delincuencia.
- La gobernabilidad.
- La innovación y el acelerado cambio tecnológico.
- La evolución del propio servidor público.

La sustantividad se refiere a que la modernización de la administración pública no se limite a lo adjetivo, a lo estrictamente administrativo del aparato público, y que su objeto sea únicamente la modernización de los archivos, los sistemas de personal y recursos materiales, y otros aspectos de apoyo institucional, sino que se concentre en lo sustantivo, en transformar estructuras, procesos operativos, sistemas de los sectores, dependencias e instituciones que prestan servicios directos a la población.

DEL CONTEXTO HISTÓRICO: No caer en la tentación de trasladar modelos exitosos en otros ámbitos a la administración estatal, ya que el Estado de México, con una evolución política, social y administrativa muy particular, con mas de 12 millones de habitantes, tiene características y circunstancias propias y diferentes de otros contextos, que reclaman el desarrollo e implantación de modelos específicos. No se puede tener una visión ahistórica del aparato público y pensar que los retos se reducen a la adopción de panaceas externas y/o a la simple modernización tecnológica.

DE LA OBJETIVIDAD Y DE LA AUTOCRÍTICA: para transformarse hay que primero conocerse a fondo y con objetividad, y esta premisa es también válida para el cambio administrativo, por lo que es indispensable realizar un diagnóstico objetivo, imparcial, claro, de las debilidades y fortalezas de las administraciones estatal y municipales. En muchas ocasiones somos demasiado tolerantes y hasta ciegos de las ineficiencias y omisiones del propio quehacer gubernamental.

DE UNA POLÍTICA ADMINISTRATIVA EXPLÍCITA: al respecto, diría Bernardo Kliksberg que existen políticas implícitas, pero en reto es precisamente que partidos políticos, gobiernos y administraciones nacional, locales e institucionales adopten y desarrollen políticas públicas explícitas sobre la administración pública, sobre el cambio administrativo. Hay que superar la evolución errática, aleatoria, localizada, reactiva, por agregación del aparato gubernamental. Hoy mas que nunca, se hace indispensable direccionar el cambio administrativo, establecer políticas claras y participativas sobre el rumbo de la administración pública estatal y municipal.

DE LA LEGITIMIDAD: al igual que en otros procesos, como sería el de la planificación o planeación del desarrollo, se ha perdido credibilidad ante la sociedad. Sin duda que el mucho hablar durante la década de los setenta y de los ochenta sobre reforma administrativa, modernización administrativa, simplificación, mejoramiento del aparato público, aunado a resultados poco satisfactorios o mal divulgados, han hecho que la sociedad, en este caso la mexicana, crea poco en los procesos de cambio administrativo. Ha perdido la confianza sobre la capacidad del aparato público para transformarse por sí mismo y desde adentro.

Participación de la sociedad y de sus instancias organizadas en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas de administración pública, así como beneficios tangibles, serían factores básicos para avanzar en la legitimidad y recobrar la confianza en estos procesos de cambio.

III. Hacia una política administrativa

Impulsar el desarrollo integral de una entidad federativa como el Estado de México implica, necesariamente, reactivar en su oportunidad a su administración pública estatal, ya que no es posible arribar al siglo XXI con un aparato gubernamental obsoleto, rebasado por la compleja realidad socioeconómica, con estructuras y sistemas caducos, así como con actitudes negativas y aptitudes limitadas por parte de los servidores públicos.

Modernizar integralmente y a fondo a la administración pública y una ética renovada del servicio público son imperativos para gobernar y avanzar en la legitimidad y en los consensos con la sociedad, puesto que la gobernabilidad transita por la vía de una mayor y mejor democracia, pero paralelamente por la vía de la efectividad del aparato público. A pesar de los esfuerzos realizados y los logros obtenidos, la modernización de la administración pública y una nueva ética del servicio público son retos pendientes, como partes integrantes de una política administrativa clara y explícita. En otras palabras, una mayor capacidad de respuesta del aparato público y valores renovados en los servidores públicos son los ejes a seguir.

A partir de la idea de que hay que superar la falsa dicotomía entre política y administración, entre el qué hacer y como hacerlo, entre el que decide y el que actúa, es preciso definir, proponer y hacer explícita una política administrativa. Una armonía permanente entre la cabeza que piensa y decide, con el cuerpo que trabaja y materializa las ideas.

Una política administrativa que impulse la capacidad política; que permita la consolidación de la democracia; el avance en el desarrollo social; que propicie mayor seguridad para la población; que posibilite la igualdad de oportunidades, la lucha efectiva contra la pobreza extrema, la educación para la equidad y la participación en el esfuerzo colectivo, el desarrollo equilibrado de regiones y una economía con justicia, que sea a la vez competitiva en el mundo de la globalización.

En el pasado, han existido políticas administrativas explícitas y los gobernantes han instrumentado programas de reforma y modernización administrativa. Hoy también se hace, pero los programas son parciales, discontinuos y no promueven cambios de fondo. Ahora más que nunca se requiere contar con un gobierno eficaz, honrado y cercano a la sociedad.

Existe una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del gobierno estatal y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas o que ha asumido, en las últimas décadas. Dicha brecha tenderá a aumentar frente a las nuevas demandas y complejos retos que plantea la crisis, la democratización y el siglo XXI, a menos que se realicen cambios de fondo en el aparato público estatal.

La capacidad de un gobierno, y el gobierno del Estado de México no es la excepción, es el cuello de botella de todo proyecto político. Sin suficiente capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos más consistentes, más ambiciosos, no se podrán materializar o se reducirá drásticamente el cumplimiento de sus metas.

Junto al diseño e instrumentación de políticas de fondo relativas a las diversas áreas de la economía, de lo social y hasta del ámbito político, no se ha planteado en general un proceso de elaboración sistemática de una Política de Administración Pública. Es por ello que se hace imprescindible diseñar una política innovadora en este campo, porque de lo contrario el aparato gubernamental simplemente incrementará aún más sus agudos déficits actuales de capacidad de respuesta.

Ya lo decía el Maestro del quehacer político, Maquiavelo: “Nadie deja de comprender cuán digno de alabanza es el gobernante que cumple la palabra dada, que obra con rectitud y no con doblez.....” y la palabra dada en los tiempos actuales, en una gran proporción, se cumple por medio del aparato público, en función a su capacidad de respuesta.

La política administrativa que debe integrarse y ponerse en práctica, debe contribuir a incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de la administración pública estatal y de las municipales. Capacidad no sólo para hacer más y mejor las cosas, sino para escuchar a la ciudadanía, para estar más cerca de la población y para coordinar esfuerzos de grupos e instituciones.

Tal vez ahora lo más importante sea definir primero esta política administrativa, más que pensar en las estrategias y en los instrumentos específicos para transformar el aparato público, dependerá la propia instrumentación de los medios que en su oportunidad se propongan, sin perder nunca de vista que la administración estará siempre al servicio de la política.

Algunas características o rasgos que debiese tener esta política administrativa en el ámbito estatal, son los siguientes:

- Que sea participativa, democrática, desde su integración hasta su instrumentación y control. Para los cambios administrativos de escritorio ya no hay cabida ni para las elitistas.

- Con un carácter histórico, que reconozca la evolución y las particularidades propias del Estado de México. La visión ahistórica del cambio administrativo, es desconocer que vivimos en realidades muy diferentes. Además, que nosotros generemos nuestras propias soluciones, nuestra propia tecnología administrativa adecuada a la realidad estatal.
- Que busque la plena adecuación del aparato público a las condiciones económico sociales de fondo, tanto las presentes como las futuras, así como una mayor y mejor vinculación con la sociedad. Se requiere profundizar en la desregulación, la simplificación, la desconcentración y la transparencia del aparato público.
- Que tenga una visión totalizadora del fenómeno político - social en que vivimos. Que sea incluyente y no deje de considerar ningún factor que influya en la estructuración y funcionamiento del aparato público.
- Que parta de un diagnóstico objetivo y apropiado de los verdaderos problemas estructurales y de fondo.
- Que no se pierda el carácter mediador de la administración pública, ya que el aparato público, por muy eficaz y eficiente que sea, es y será tan sólo un medio para el cumplimiento de las políticas públicas que define la sociedad.
- Que dentro de los problemas estructurales, toque el relativo al saneamiento de las finanzas públicas y la deuda estatal, ya que la piedra de toque para la viabilidad de cualquier proyecto económico o social, además de la participación social, seguirá siendo la disponibilidad de recursos.
- Que no se mistifiquen los medios, o sea no debemos de pensar que las estrategias de calidad total, orientación al usuario, reingeniería y otras de moda, sean suficientes para transformar la administración pública. Antes de pensar en aplicar técnicas exitosas en el sector privado, se debe tener una profunda y real voluntad de cambio.
- Que se superen los dogmas formalistas, para no seguir pensando que los cambios de organigramas producen necesariamente una mayor eficacia gubernamental. Que sea innovadora, hasta audaz y que proponga la generación y adopción de modelos innovadores.
- Que sea integral, desde la modernización del marco jurídico, la imagen institucional; de la participación social; la tecnológica; de la función pública; de las relaciones intergubernamentales, hasta la financiera y presupuestal.

En resumen, los gobiernos locales deben retomar una línea básica ya olvidada y plantear una nueva política administrativa explícita, que se sustente por un lado, en incrementar sustancialmente la capacidad del aparato público, para disminuir la brecha entre capacidad de respuesta y las necesidades crecientes de la población, para lo cual se requiere una modernización integral, a fondo y sostenida de la administración pública, y por el otro en una ética renovada del servicio público, con la incorporación y vigencia de valores sólidos dentro de la función pública.

IV. Hacia una nueva ética gubernamental o del servicio público

No es posible avanzar en la modernización de la administración pública, en incrementar la capacidad de respuesta del aparato público, si no se complementa en una nueva ética gubernamental, con una ética renovada del servicio público, ya que la integridad de políticos y servidores públicos es un ingrediente crucial en una sociedad plural y democrática como la nuestra, sin olvidar que con un exceso de control no se hará nada y con muy poco control las cosas se harán mal.

Esta nueva ética gubernamental o del servicio público por la que deben propugnar los gobiernos locales, podrá comprender los siguientes elementos:

- Compromiso político, para asumir responsabilidades frente a su Partido y la sociedad. Los políticos y los servidores públicos deben proclamar que la ética gubernamental es importante, sostener que los valores son fundamentales, poner el ejemplo y fomentar la buena conducta con recursos adecuados.
- Una estructura jurídica eficaz, con leyes y reglamentos claros, congruentes y actualizados, que fijen normas de comportamiento y se hagan cumplir, lo que implica la divulgación y conocimiento de las mismas.
- Mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, no únicamente de los recursos asignados a ellos, sino sobre todo de las funciones y resultados a su cargo. Esto requeriría del establecimiento de procedimientos administrativos, la práctica de auditorías operacionales, evaluaciones del desempeño tanto personal como Institucional, así como de mecanismos de consulta y supervisión por parte de la población.
- Códigos de conducta operativos en la práctica, que lleve al establecimiento y aplicación de valores, roles, responsabilidades, obligaciones, restricciones, cartas de derechos de los ciudadanos y otros medios adecuados a cada servicio público e institución.
- Una profesionalización constante de los servidores públicos, que implica formación, capacitación, actualización y carrera administrativa, entre otros factores.
- Condiciones propicias para el servicio público, o sea un trato justo y equitativo para el personal, salarios adecuados, seguridad laboral, condiciones apropiadas de trabajo y otros elementos correlativos.
- La existencia o el fortalecimiento de una instancia u órgano regulador y coordinador de esta nueva ética en el servicio público.
- Una sociedad civil activa, para que sus integrantes actúen como vigilantes permanentes de las actividades del gobierno y de los servidores públicos, lo que llevaría a fortalecer la contraloría social.
- Procesos de regulación en contra de conductas indeseables, pero que también incentiven a la buena conducta, para mantener un equilibrio entre la corrección y la prevención.

- No únicamente hacer énfasis en eliminar y hasta castigar a los malos servidores públicos, sino también en incorporar valores en todos los sistemas administrativos, hasta llegar a crear toda una infraestructura ética eficaz, con los elementos arriba señalados.

Sin duda que se requiere de una mayor eficiencia y eficacia del aparato público, de elevar su capacidad de respuesta, pero a la par es indispensable una nueva ética y normas de conducta en el servicio público, para darle sentido y contenido al quehacer gubernamental. La transición democrática, económica y social requiere para materializarse de una transición administrativa, que nos lleve de una administración autocrática a una más democrática: de una administración centralizada a una descentralizada; de una administración burocratizada a una efectiva y racional; de una administración distante de la sociedad a una próxima y vinculada; de una administración abstracta y con elevados niveles de corrupción, a una humanizada y regida por valores éticos.

D. Un nuevo modelo de gestión pública: El caso del Estado de México

1. Metodología

A partir de un análisis histórico de los programas de reforma y modernización administrativa que se han dado en el Estado de México y un diagnóstico estratégico, expertos y especialistas, tanto identificados con la administración pública estatal como externos, analizaron el contexto socioeconómico, las tendencias del cambio administrativo y las necesidades actuales y futuras, para integrar y proponer un nuevo modelo de gestión pública que permita incrementar la capacidad de respuesta del aparato público.

Asimismo, se conocieron los aspectos teóricos en la materia y se tuvo como referencia las experiencias exitosas en otros ámbitos e instituciones, para determinar su factibilidad de ser aplicados en la administración pública estatal, así como las propuestas planteadas en foros por la sociedad, para integrar propuestas viables de estrategias, modelos y estructuras.

II. Prospectiva y características

Para promover el cambio administrativo en la administración pública del Estado de México, existen dos escenarios: el primero, mantener los programas, los modelos y las orientaciones actuales, lo que llevaría a una mayor racionalidad de carácter incremental, para hacer mejor las cosas pero de la misma forma, además sería muy difícil elevar la capacidad de respuesta del aparato público; el segundo, efectuando cambios radicales, modificando paradigmas, eligiendo la disciplina del valor, concentrándose en constituir una administración pública de vanguardia, capaz de enfrentarse con efectividad a los retos actuales y futuros.

Como no se pretenden cambios meramente de forma, ni desconocer los avances y logros, se afirma que se requiere una modernización auténtica, integral y a fondo de la administración pública. Así, se aspira en la administración pública del Estado de México en el siglo XXI, que un nuevo modelo de gestión pública eficiente, eficaz y honesto, se concentre en los siguientes principios y se distinga por las siguientes características, que son muy similares a las señaladas en el punto IV de la segunda parte, pero ya referidas a una situación específica:

EFFECTIVA: Orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, a apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía nacional y local, así como a las instituciones públicas y sociales; concentrada en los resultados sustantivos, con la capacidad suficiente para dar cumplimiento a lo señalado en planes y programas y atender a las necesidades de la sociedad, mediante la evaluación del desempeño institucional y personal.

SENSIBLE: Vinculada a los propósitos políticos, abierta a todas las demandas sociales y en especial, a los requerimientos de los sectores menos favorecidos de la población, para lo cual los canales de comunicación entre el gobierno y sociedad se habrán ampliado y mejorado sustancialmente.

PRÓXIMA: Cercana a los ciudadanos, tanto para prestar servicios públicos de calidad, ágiles y oportunos, proporcionar más y mejor información y orientación, como para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y trámites, mediante una intensa desregulación y simplificación de normas y procedimientos, conjuntamente con una mayor desconcentración territorial y funcional.

PARTICIPATIVA: Al propiciar la participación efectiva de la población en general y de los involucrados en lo particular, en la definición e instrumentación de las políticas públicas, seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados; se tendrá una administración participativa y la contraloría social estará fortalecida

PROSPECTIVA: Con una visión a futuro, para no pensar únicamente en la solución de los problemas de hoy y emergentes, sino en los estructurales y de los años por venir, mediante la planeación y estrategias a largo plazo, subordinadas a las mejores causas de la sociedad.

SUBSIDIARIA: Para que las acciones públicas sean realizadas por la instancia más cercana a la población o por la misma población, y para complementar las iniciativas de los actores sociales, para lo cual se avanzará sustancialmente en la construcción de redes sociales de colaboración.

DESCENTRALIZADA: Con la capacidad suficiente para seguir asumiendo cabalmente las competencias, atribuciones y recursos provenientes de los procesos de descentralización y de federalización, pero también con una vocación decidida para redistribuir funciones y recursos hacia los municipios de la entidad.

PROFESIONAL: Dispondrá de personal profesionalizado, cuyo ingreso, movilidad y permanencia en la función pública sea con base al mérito y la idoneidad, como base de un servicio de carrera administrativa, evitando que no se presente el anquilosamiento de la función pública.

ÉTICA: No únicamente por el manejo honrado de los recursos públicos y la revitalización de los valores, sino por responder de sus acciones y resultados ante la población, mediante una rendición objetiva de cuentas y códigos de conducta, y con énfasis en el control preventivo más que el disciplinario.

INSTITUCIONAL: Las instituciones públicas estarán desarrolladas integralmente y se apoyará el desarrollo de las instituciones sociales y no gubernamentales.

LEGAL: No únicamente porque todas sus acciones estarán apegadas a Derecho, sino por dotar a los particulares de más y mejores medios para la legítima defensa de sus intereses, para lo cual se revisará y adecuará el marco legal vigente. También se habrá impulsado una nueva cultura cívica, por lo que la ciudadanía respetará y hará respetar las leyes y las normas de convivencia social.

DIMENSIONADA: Será una administración pública con las dimensiones y la magnitud que requiere la población estatal; sencilla en sus relaciones con la sociedad; normativa y conductora del desarrollo estatal, más que ejecutara; en fin, una administración inteligente, democratizada y racional.

FLEXIBLE: Con la capacidad necesaria para adaptarse con oportunidad a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y administrativo, a través de la innovación y la creatividad, como resultado de una reestructuración orgánica y funcional acorde con la dinámica de nuestro estado.

TRANSPARENTE: Al proporcionar la información necesaria para que los poderes, entidades públicas y la población en general, puedan conocer y evaluar los procesos de toma de decisiones, los resultados de su actividad sustantiva y situación financiera.

CONGRUENTE: Su actividad estará en congruencia con la actividad de otros ámbitos de gobierno y habrá armonía en todo el quehacer público, para lo cual los mecanismos de coordinación interinstitucional, con los otros poderes y ámbitos de gobierno funcionarán plenamente, y la dimensión regional será punto de confluencia de acciones y concurrencia de responsabilidades.

EFICIENTE: Mediante la racionalidad en el uso y aplicación de los recursos, incluyendo los tecnológicos, para lo cual los programas de ahorro, y productividad y prácticas sustentadas se habrán constituido en elementos indispensables.

III. Factores y variables que integran el nuevo modelo

Los factores y variables que integran este Nuevo Modelo de Gestión Pública, como áreas de concentración, son los siguientes:

EN LA SOCIEDAD, para definir políticas públicas claras y propiciar una administración participativa.

EN LOS RESULTADOS SUSTANTIVOS, para dar cumplimiento a lo señalado en planes y programas y atender a las demandas de la sociedad, mediante la evaluación del desempeño y el fortalecimiento de los sistemas de control de gestión.

EN EL USUARIO, EN EL CIUDADANO, para proporcionarle servicios públicos de calidad, a un costo razonable y con oportunidad.

EN EL SERVIDOR PÚBLICO, para avanzar en su profesionalización y establecer un sólido sistema de servicio civil y/o de carrera administrativa.

EN LOS VALORES, para arribar a una nueva ética gubernamental, con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y códigos de conducta.

EN LAS REGIONES Y EN EL AMBIENTE, para impulsar un desarrollo integral, equilibrado y sustentable, que produzca bienestar pero no a costa del ambiente.

EN UNA VISIÓN A FUTURO Y LA CONTINUIDAD, mediante una planeación y estrategias a largo plazo, así como para asegurar la continuidad en la ejecución de planes y programas.

EN LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO, para fortalecer el federalismo, mediante la descentralización de atribuciones y recursos hacia los municipios.

EN EL TERRITORIO Y AUTONOMÍA, para acercar la administración a la población, mediante una mayor desconcentración, y dotar de mayor autonomía a los órganos administrativos y a las entidades públicas.

EN LAS ESTRUCTURAS, para hacerlas más flexibles y eficaces, para lo cual será necesario una reestructuración funcional y sectorial, desde el primer nivel.

EN LOS PROCESOS, para integrar, simplificar, agilizar y modernizar los procesos internos de trabajo, para elevar su efectividad.

EN LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS, para desregular y simplificar aún mas a la administración, para que se convierta en agente efectivo de desarrollo.

EN LOS RECURSOS MATERIALES, para alcanzar mayor productividad y ahorros sustanciales en su uso y aplicación.

EN LA TECNOLOGÍA E INFORMACIÓN, para integrar y aprovechar racionalmente la tecnología y la información disponibles.

EN LAS FINANZAS PÚBLICAS, para lograr su equilibrio, mediante una reforma fiscal, financiera y presupuestal.

EN LAS BASES JURÍDICAS, para alcanzar su actualización, sistematización y codificación.

EN EL CIUDADANO, para dotarlo de más y mejores elementos en su relación con la administración.

EN SUS DIMENSIONES Y MAGNITUD, para disponer de una administración al tamaño de las necesidades de la sociedad.

EN LOS SISTEMAS DE DIRECCIÓN, para mejorar la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos.

IV. Interrelaciones del nuevo modelo de gestión pública

Las características o puntos relevantes de este Nuevo Modelo de Gestión Pública son las siguientes:

- Su propósito preponderante es elevar sustancialmente la eficacia, la capacidad de respuesta de la administración pública, para resolver los problemas fundamentales de la población, apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía nacional y local, así como a las instituciones públicas y sociales.
- Hace énfasis en la interrelación de los elementos que lo integran, dándole igual importancia a todos ellos.
- Se reconoce la vinculación que debe existir entre lo que se decide hacer; políticas públicas, planes y programas, los medios para su operación; normas, estructuras y procesos, los recursos para su ejecución; humanos, materiales, técnicos y financieros, el control de sus resultados y la evaluación de su impacto en la sociedad.
- Al ciudadano, a la población en general, se le reconocen diferentes roles como: participante en la definición y evaluación de políticas públicas; usuario o beneficiario de los servicios públicos; sujeto activo de derechos y obligaciones; agente de la actividad económica que contribuye al gasto público, entre otros.
- Se incorporan los valores que deben prevalecer en el servicio público y se plantea el fomento de la Ética.
- Considera fundamental la participación social en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, planes y programas.
- No se limita a lo que estrictamente es el aparato público, sino que pretende consolidar los diferentes sistemas, que están conformados por un conjunto de factores y entidades de diversa naturaleza.
- Propicia la flexibilidad del aparato público, para adaptarse a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y administrativo.
- Postula una mayor coordinación inter e intragubernamental, a través de la creación y operación de gabinetes especializados y/o comisiones intersecretariales, consejos regionales, así como por otros mecanismos.
- Recupera la dimensión territorial como eje de la planificación y de la acción gubernamental, teniendo como referencia una regionalización preponderante.
- Busca vincular de la forma más sencilla, directa y transparente posible a la sociedad con la administración pública estatal, tanto en el cumplimiento de sus obligaciones como en el ejercicio de sus derechos.
- Fomenta la eficiencia interna, mediante la racionalidad en el suministro, uso y aplicación de los siempre limitados recursos, incluyendo los tecnológicos.

V. Construcción e implantación del nuevo modelo

La administración pública es el medio a través del cual la sociedad alcanza los objetivos determinados colectivamente y que es tan importante como el fin social que la anima. Al

igual, no se desconoce que existe una brecha entre la capacidad del gobierno estatal y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas o que ha asumido.

Así, durante las últimas tres décadas, la administración pública del Estado de México ha sufrido profundas transformaciones para impulsar el desarrollo de la entidad y atender las necesidades de la sociedad. No obstante los avances logrados no han alcanzado los niveles deseados, debido principalmente a su proceso tardío de adaptación a los cambios sociales, funciones y recursos centralizados, inercias burocráticas para experimentar el cambio, entre otros aspectos.

Adicionalmente, debe considerarse la magnitud y complejidad de la problemática que plantea una creciente población, cada vez más demandante y participativa. En consecuencia se hace necesario modernizarla y transformarla integralmente y a fondo, para adecuarla a los requerimientos no solamente actuales, sino también futuros, identificándose para ello, las siguientes vertientes básicas:

- El Fortalecimiento de los Sistemas de Planeación, Control y Evaluación.
- Una Gestión Pública Eficiente y Eficaz.
- El Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público.

Para cada una de estas vertientes existen diagnósticos específicos, objetivos, políticas, estrategias y acciones, para construir el Nuevo Modelo de Gestión Pública que se propone y avanzar en la Modernización Integral de la Administración Pública del Estado de México.

Cabe mencionar que no es un modelo abstracto o teórico, sino parte de necesidades reales y de las demandas sociales. En consecuencia, los objetivos hacia donde deben encaminarse los esfuerzos de modernización de la administración pública deben ser definidos conjuntamente con la sociedad. Así, la sociedad demanda una administración pública que produzca más y mejores resultados, que le proporcione servicios suficientes y de mayor calidad, que sea más productiva y eficiente. Una administración pública en constante aprendizaje e innovadora, eficaz y emprendedora, que descarte trámites burocráticos. Busca una mayor descentralización de los servicios, acercándolos a donde se requieren; eliminar la excesiva reglamentación para facilitar la actividad económica; un tratamiento diverso de los problemas según la región de que se trate, en fin, pretende acrecentar y fortalecer la confianza en su gobierno.

Reflexiones finales

Una primera reflexión es que podría parecer demasiado pretensioso hablar de un nuevo modelo de gestión pública para una administración local, pero es necesario intentarlo, ya que la transformación de las administraciones públicas no puede limitarse al ámbito federal o de los gobiernos nacionales. Y este es uno de los objetivos de este trabajo: desarrollar una metodología para construir un modelo de gestión pública adecuado a un espacio y tiempo determinado. No es un modelo abstracto o teórico, sino un modelo que a partir de su conceptualización y del trazo de sus grandes líneas, se empieza a construir en la realidad.

Una segunda reflexión sería en el sentido de que se trata precisamente de un modelo propositivo, y que este modelo no es una realidad empírica, aún y cuando se refiere a ella. No es la representación o construcción explicatoria de algo que ya existe, sino se trata más bien de un objetivo, de una aspiración, de un deber ser, ya que a través de este modelo se busca deliberadamente una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. No representa a la realidad existente y ésta no está adecuada a lo que prescribe el modelo y al igual que cualquier otro modelo, no es algo que ya esté totalmente acabado y perfecto, sino que es susceptible de mejorarse, de enriquecerse, de perfeccionarse como es lógico suponer, por lo que siempre será necesario reajustarlo, en tanto que la realidad así lo exija, ya que determinadas variables se pueden presentar en forma diferente, y en una interrelación dinámica entre el mundo real y el mundo simbólico, se irá construyendo un modelo cada vez más apegado a la realidad y ésta más acorde al modelo.

Una tercera reflexión sería sobre que se busca explícitamente vincular los procesos de modernización administrativa con el diseño e implantación de este nuevo modelo de gestión pública, puesto que éste último no se construirá por sí mismo, sino que es consecuencia de múltiples acciones de cambio administrativo y está condicionado por diversos factores, además que un nuevo modelo de gestión postula la modernización de la administración pública. Como lo establece el Dr. Uvalle. “La gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño” (Uvalle, 1998:23) En consecuencia, debe desarrollarse un intenso, amplio, integral y permanente programa de modernización de la administración pública.

Una cuarta reflexión, se enfocaría hacia la necesidad de que los gobiernos nacionales y locales adopten una política administrativa explícita, al lado de las políticas prioritarias de

carácter social y económico, en los términos que se propuso en este trabajo. No es posible arribar a nuevos estadios de bienestar para la sociedad, si no se transforman los medios para impulsar su desarrollo.

Una quinta reflexión apunta hacia los propósitos de este trabajo, uno evidentemente es el de describir lo que está en torno de un modelo propositivo de gestión pública para un gobierno local, y el otro es el de contribuir a construir lo que impulsa el CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina, más allá de los modelos tradicionales y de los empresariales o generados en realidades distintas a las nuestras, para avanzar en la conquista de nuestra autonomía cultural.

Y la última reflexión: es que debemos tener presente que la administración pública del nuevo milenio debe permitir consolidar los avances democráticos, ser puente efectivo para concluir las diferentes transiciones en que estamos inmersos y en especial, responder con eficacia y oportunidad al principal desafío que en materia de justicia social enfrenta la sociedad mexicana y en general todas las sociedades de la región: el desarrollo social, la superación de la pobreza extrema, el brindar oportunidades para mejorar los niveles de vida y bienestar para toda la población, el alcanzar un crecimiento económico equilibrado y sustentable, ya que allí encuentra su justificación cualquier cambio o transformación del aparato público, cualquier modelo de gestión pública que se genere y adopte.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcobendas, Ayuntamiento de, (1997). *Calidad y Modernización en la Gestión Pública, Alcobendas Plan Ciudad*. Alcobendas, España: Ediciones Gestión 2000, S. A: Ed.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), Ed. *Una Nueva Gestión Pública Para América Latina*. Caracas, Venezuela: CLAD-.
- GUERRERO Orozco, Omar (1996). *Perfil de la Administración Pública Socialmente Necesaria*. En Revista IAPEM, No. 32, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed.
- MÉNDEZ, José Luis (1999) *¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa*. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia No.13. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ed.
- MORENO Espinosa, Roberto (1998). *La gestión pública en el umbral del nuevo milenio*. En: Revista IAPEM, Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública No.37. Retos de la Gestión Pública Contemporánea. Toluca, México: Instituto de Administración Pública, Ed.

- OCDE-PUMA, (1995). *Gobierno en Transición, Reformas al Sector Público en Países de la OCDE, Conclusiones del Comité de Administración Pública*. México, D.F. Departamento del Distrito Federal, Ed.(Traducción).
- OCDE (1997). *La Transformación de la gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Colección: Informes y Documentos, Serie: Administración General. Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, Ed.
- OCDE (1997). *La Ética en el Servicio Público, Cuestiones y Prácticas Actuales*. Colección. Estudios, Serie: Administración General. Madrid, España. Ministerio de Administraciones Públicas, Ed.
- ORMOND, Derry y Löffler, Elke (1999). *Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?* En: Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 13. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ed.
- PARDO, María del Carmen (1996). *Retos y Perspectivas en la Administración Pública Mexicana*. En: Revista IAPEM, No. 32, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed.
- ROSALES Nuñez, Juan. *Una nueva cultura de la gestión pública*. En: Revista IAPEM, Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública No. 37 Retos de la Gestión Pública Contemporánea. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed.
- SHAND, David (1996). *La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*. En: Revista de Administración Pública RAP, No. 91, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. México, D.F., México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Ed.
- SHEPHERD, Geoffrey (1999). *El desafío de la reforma administrativa en América Latina*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 13. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ed.
- VALLE Berrones, Ricardo (1998). *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*. En: Revista IAPEM, Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública No. 37. Retos de la Gestión Pública Contemporánea. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed.
- VELASCO Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*, Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Ed.
- VELASCO Monroy, Santiago G. (1998). *Retos y perspectivas de la Administración Pública del Estado de México*. En: Revista IAPEM, Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública, No. 40, Federalismo y Administración Pública. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed.
- VILLORIA Mendieta, Manuel (1996); *La Modernización de la Administración Pública como Instrumento de la Democracia*, Colección: Estudios, Serie Estudios. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de las Administraciones Públicas.