

# **La administración pública del estado de México: Retos y prospectiva\***

---

APOLINAR MENA VARGAS\*\*

## **1. El contexto: tiempos de cambio y de rediseño gubernamental**

En la última década del siglo XX hemos sido testigos privilegiados de constantes y profundas transformaciones en el mundo. En todas las latitudes, en todos los países, están en curso procesos de cambio encaminados a consolidar la democracia, promover un desarrollo económico sostenido y propiciar una distribución más justa de la riqueza.

En la última década hemos presenciado grandes transformaciones geopolíticas y la configuración de bloques de países que, desde la óptica del Lester Thurow, competirán por el dominio económico del mundo en el siglo XXI. En esta misma dinámica, cotidianamente se producen avances asombrosos en el ámbito de la ciencia y de la tecnología.

---

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

\*\*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, Profesor y Coordinador de Estudios de Posgrado; miembro fundador y Tesorero del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México. Actualmente es Director General de Organización y Documentación en la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México.

“Los tiempos son tiempos de avances y retrocesos, de surgimiento de un nuevo sistema geoeconómico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización en todos los campos del planeta, de una poderosa incertidumbre sobre el futuro. Numerosos países están buscando respuestas, entre otros planos fundamentales, en el rediseño profundo del Estado”. Kiiksberg (1994: 9 y 10).

Todos los debates académicos y todos los esfuerzos institucionales que tienen que ver con el rediseño del Estado, coinciden en la necesidad de convertirlo en un instrumento capaz de producir eficiencia económica y de encarar con efectividad los desafíos que caracterizan a este fin de siglo. Se reconoce la importancia de modificar la composición y el funcionamiento interior del Estado, al mismo tiempo que se resalta la conveniencia de transitar hacia nuevos modelos de vinculación Estado-sociedad civil.

En este contexto, gradualmente se acrecienta el convencimiento de que es necesario un proceso de rediseño, o incluso de reinención del Estado, para que éste sea capaz de vincularse eficientemente con una sociedad que cada vez es más plural, mejor informada, más demandante y participativa.

Actualmente se requiere un Estado que procure el desarrollo humano, que fortalezca la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad, crecimiento, que promueva la participación ciudadana en las actividades productivas y en las tareas gubernamentales. De cara al siglo XXI se requiere, en palabras de Bernardo Kiksberg, un Estado inteligente; un Estado socialmente necesario, como lo concibe Ricardo Uvalle.

“Sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico una al otro La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad.” Uvalle (1995- 12).

En esta perspectiva, competitividad, calidad y apertura son características que debe poseer un Estado reordenado, es decir, aquél que regula y promueve, que posee capacidad para gobernar la sociedad y el mercado, con énfasis en su papel de coordinador de los esfuerzos privados y públicos.

El arribo inminente del siglo XXI conlleva un desafío enorme para la imaginación, la creatividad y la innovación. Edgard Morin sostiene que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos, que el mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado.

Actualmente, en muchas partes del mundo, de nuestra aldea global, se trabaja intensamente con la mira de definir el perfil final del siglo XXI; y, en esta búsqueda, el ente estatal es uno de los actores centrales. El diseño del Estado necesario, del Estado inteligente, no se reduce a la simple cuestión de su tamaño, porque lo más importante es el papel de éste frente a los problemas de la economía y de la sociedad, la manera en la que se interrelaciona con la sociedad civil y su capacidad de gestión para cumplir el papel histórico que le corresponde.

Mucha razón le asiste a Bernardo Kliksberg cuando dice: “En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado 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 referéndums, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil”. Kliksberg (1994: 26 y 27).

Hoy ha sido superada aquella idea de que la acción del Estado y la acción de la sociedad civil no eran compatibles, en virtud de que está más que comprobado que cuando ambos actores conjuntan sus esfuerzos los resultados son mayores.

David Osborne y Ted Gaebler son dos convencidos de que ha llegado la hora de reinventar la función de gobernar, mediante la introducción del espíritu empresarial en la gestión pública. Desde su óptica, un gobierno efectivo debe tener una orientación empresarial, ganar en lugar de gastar, tener capacidad de anticipación, estar descentralizado, orientarse hacia el mercado, entendiéndose la sociedad, guiarse por una misión, orientarse por resultados, guiarse hacia el cliente; el usuario, el ciudadano, en nuestro lenguaje publiadministrativo y, cumplir un papel catalítico.

Su propuesta es interesante a todas luces. Es así que, previa adaptación de sus planteamientos a la Administración Pública, nuestros procesos de modernización podrían encaminarse por ese sendero e ir al encuentro de un nuevo paradigma gerencial, en el que al mismo tiempo que se privilegie la calidad y la competitividad, se otorgue una gran importancia al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa y creciente de la sociedad civil en las tareas públicas, que -como ya lo comentamos antes- son competencia tanto del gobierno como del ciudadano.

De cara al futuro, el nuevo paradigma gerencial debe instrumentarse plenamente en el sector público. Willis Harman sostiene que este nuevo paradigma implica la profesionalización total de la función pública. Kliksberg (1994: 34 y 35). Y es cierto, la actitud que debe asumir el gobierno y su administración pública ante la proximidad del tercer milenio es dar el poder real a los usuarios, a los ciudadanos; trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a sus necesidades reales; procediendo como lo recomienda Michel Barzelay, es decir, centrándose en sus requerimientos y rindiéndoles cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. En otras palabras, de aquí al futuro se deberá trabajar con el propósito central de consolidar un gobierno que trabaje con calidad total.

El siglo XXI se ha adelantado y las señales en este sentido son evidentes. Con asombro hemos presenciado constantes y profundos cambios geopolíticos y económicos, así como avances sorprendentes en el ámbito de la ciencia y de la tecnología.

Impulsados por esta inercia, el estado y la administración pública están inmersos en un proceso de reforma, de rediseño profundo, ante la exigencia ciudadana de que se conviertan en instrumentos capaces de producir eficiencia económica, así como de generar bienestar y distribuirlo con un sentido equitativo.

El aparato de gobierno se ha visto en la necesidad de transformarse, de mejorar su desempeño interno y de revitalizar su relación con la sociedad, pues los cambios experimentados en el ámbito nacional e internacional hacen impostergable la necesidad de hacer frente a realidades cada vez más complejas con un perfil renovado, con una nueva actitud.

La función pública y el papel del Estado son muy diferentes a los de hace algunos años. Actualmente, el estado es, ante todo, un ente que cataliza las iniciativas y las acciones de los particulares, que conduce y alienta las propuestas de la sociedad, para que ella misma promueva, corresponsablemente, su bienestar y su desarrollo integral. De esta manera, el estado asume ahora una función más social y menos interventora en la vida económica.

México no es ajeno a esta megatendencia que está en curso en todas las latitudes. Los retos del desarrollo que enfrentamos los mexicanos y las exigencias de una sociedad cada vez más plural, mejor informada, más demandante y participativa, han obligado a repensar el estado, llevándolo a reorientar sus medios y estrategias, sin renunciar a los fines que le dieron origen y razón de ser.

Los nuevos tiempos demandan un aparato público más eficiente, más disciplinado en cuanto al manejo de su presupuesto; más regulador y menos Impositivo; concertador y normativo pero, a la vez, ágil y oportuno; y, sobre todo, más consciente de su responsabilidad social.

## 2. El Estado de México: una entidad federativa *sui generis*

El Estado de México está situado en la porción centro de la República Mexicana. Limita al norte con Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero, Morelos y el Distrito Federal; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guanajuato y Michoacán. Su extensión territorial es de 21,196 km<sup>2</sup>, que representan el 1.1% de la superficie total del país. La altitud de sus localidades oscila entre los 1,330 y los 2,800 metros sobre el nivel del mar. Políticamente está dividido en 122 municipios y su capital es Toluca de Lerdo, ubicada a 65 kms. de la capital del país.

Se ubica en la parte sur de la altiplanicie meridional, en una de las regiones más elevadas del país. Ocupa una posición estratégica en el territorio nacional, en virtud de que envuelve en su parte norte, este y oeste al Distrito Federal, que es la capital de la República mexicana.

Desde el inicio de la presente década, el Estado de México se convirtió en la entidad federativa más poblada, superando incluso al Distrito Federal. De acuerdo con los datos más recientes, cuenta con 11.7 millones de habitantes, en apenas el 1.1% de la superficie nacional, por lo que 13 de cada 100 mexicanos radican en la entidad. De 1970 a 1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional que registró 2.6%. En el quinquenio posterior, aun cuando disminuyó a 3.2%, continuó situándose por encima del promedio nacional que descendió a 2.0%. La magnitud poblacional del Estado es impresionante, al punto de que, por ejemplo, tiene más habitantes que cuatro países latinoamericanos; Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Paraguay y que cinco países europeos; Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Portugal. Además, su crecimiento demográfico en cinco años es igual al registrado por Suecia en 45 años o por Italia en 37 años.

En promedio, en cada kilómetro cuadrado residen 545 mexiquenses; cifra superada únicamente por el Distrito Federal. Asimismo, dos terceras partes de la población es urbana y sólo una es rural; el 70% de la población radica en 28 municipios conurbados de la zona metropolitana de la ciudad de México, 9% en siete municipios del Valle de Toluca y el 21% restante se encuentra disperso en 87 municipios.

La población de la entidad se incremento diariamente en 1,040 habitantes; lo que implica construir dos escuelas, introducir 100 mil metros cúbicos de agua potable adicionales y edificar 200 casas nuevas diarias.

De 1980 a 1995, la actividad económica estatal participó con más del 10% anual en el Producto Interno Bruto Nacional y fue superada únicamente por la del Distrito Federal. En 1995 la población económicamente activa del Estado ascendió a 3.7 millones de personas y los afiliados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social fueron 840,177, por lo que su participación en el empleo nacional fue del 8.3%. Los sectores de actividad económica más importantes son el industrial y el de servicios, que aportan 43% y 52% del Producto Interno Bruto estatal, respectivamente; mientras que el sector agropecuario sólo aporta 5% de la producción de la entidad.

Con base en los datos más recientes, el Producto Interno Bruto del Estado de México equivale a 39,700 millones de dólares, superior al de los siete países de Centroamérica. Si consideramos que América Latina está compuesta por 33 países, el PIB del Estado de México calificaría en el octavo lugar, después de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y México.

Por otra parte, la población estudiantil del Estado de México es de 3.5 millones de personas. El esfuerzo educativo estatal equivale a dotar de estos servicios al total de la población de países como Costa Rica, Irlanda o Nueva Zelanda.

El programa de abasto social de leche aplicado en la entidad podría satisfacer la necesidad acumulada de lácteo que tienen los niños que habitan los siguientes países: Belice, Honduras, Panamá, Jamaica, Bahamas y Costa Rica.

Las centrales de abasto de productos básicos de la entidad atienden a una población de 15 millones de personas, equivalente a los habitantes de Chile, los Países Bajos o Australia; y la red carretera estatal representa el 78% del diámetro ecuatorial de la tierra.

### **3. Magnitud e integración de la Administración Pública Estatal**

El Estado de México tiene actualmente más de 12 millones de habitantes y si se considera que de acuerdo con las tendencias de crecimiento de la población, en el año 2000 tendrá 13 millones de habitantes, se comprenderá el enorme desafío que debe encarar el Gobierno Estatal para satisfacer las demandas de la población, especialmente aquéllas relacionadas con educación en todos sus niveles, salud y seguridad social, vivienda y empleo, seguridad pública y protección del medio ambiente.

El acelerado proceso de desarrollo que ha caracterizado al Estado de México, el crecimiento de su población y el fenómeno de conurbación que comparte con el Distrito Federal, han

motivado la necesidad de contar con una Administración Pública que responda con eficiencia a las demandas de la sociedad. El aparato gubernamental enfrenta cotidianamente el reto de adaptarse a los cambios generados por la dinámica social.

A fin de comprender la magnitud y la integración de la Administración Pública en el Estado de México, comenzaremos por señalar que al día de hoy laboran en ella 326,554 servidores públicos, de los cuales 190,157 (58.23%) corresponden al Poder Ejecutivo Estatal; 68,712 (21.04%) forman parte de las representaciones federales en la entidad; y 67,685 (20.73%) se desempeñan en los gobiernos municipales.

De esta manera, en promedio, existen 16.3 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; pero si se excluye al magisterio, entonces habría 6.9 servidores públicos por cada 1,000 habitantes.

En el caso del Gobierno del Distrito Federal, el cual no brinda servicios educativos, existen 30.6 servidores públicos por cada 1,000 habitantes, sin embargo, las delegaciones políticas en su territorio, cubren los servicios que en los estados corresponderían a los municipios.

Si en el Estado de México se excluyera al magisterio y se añadiera a los servidores públicos municipales, se tendrían 12.6 empleados públicos por cada 1,000 habitantes; es decir, 18 menos que en el Gobierno del Distrito Federal.

A manera de ejemplo, en el caso particular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ésta cuenta con 3,287 servidores públicos para atender a una población superior a los 12 millones de habitantes; mientras que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene adscritos a 10,700 trabajadores para una población de 8 millones y medio. Esto refleja, evidentemente, no sólo el distinto tamaño del conglomerado burocrático de las instituciones gubernamentales, sino también una fortaleza y capacidad de respuesta sustentada en una base cuantitativa diferente.

Por otra parte, en el caso de la Administración Pública mexicana en su conjunto es decir, la federal, la estatal y la municipal; existen 47 servidores públicos por cada 1,000 habitantes mientras que en los Estados Unidos de América existen 67 servidores públicos por cada 1,000 habitantes. Esto demuestra que el sector público en México no tiene el volumen exagerado que se ha pretendido hacer creer incluso, algunos países de la Unión Europea llegan a registrar más de 100 servidores públicos por cada 1,000 habitantes.

Así pues, el aparato gubernamental en México tiene un tamaño moderado y para elevar sus índices de eficacia, debe redistribuirse y profesionalizarse. El sector público de nuestro país constituye el 16% del total de la población ocupada, y el 13% de la población económicamente activa.

Volviendo al caso del Estado de México, es pertinente señalar que el Gobierno Estatal participa de manera significativa en los servicios educativos, ya que -por ejemplo- el 58% del total de servidores públicos está dedicado a funciones de carácter docente; y el 68.5% del total se desempeña en el Sector Educación, Cultura y Bienestar Social. Tradicionalmente, el Gobierno del Estado ha tenido una amplia participación en materia educativa. Hoy en día, opera el sistema educativo estatal más grande de la República Mexicana y es la entidad federativa que más recursos destina a la educación. En otras palabras, la Administración Pública Estatal está muy orientada a la educación.

Las funciones de educación y cultura, seguridad pública, salud, seguridad y asistencia social, que tienen un carácter sustantivo y esencial para la Administración Pública del Estado de México, absorben casi al 90% del total de servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal. Esto significa que el número de servidores públicos es prácticamente irreductible, salvo que deseara compactarse el personal que brinda servicios de carácter adjetivo, lo que, indudablemente, tendría implicaciones en los logros y resultados de la función pública.

En los últimos 10 años, el personal adscrito a unidades administrativas encargadas de las funciones de desarrollo político y administrativo<sup>1</sup>, pasó de 11 a 12.4%; mientras que en el mismo periodo, el personal para las funciones de desarrollo social<sup>2</sup> pasó de 84.4 a 86.6%. Por lo que respecta a las funciones de desarrollo económico<sup>3</sup>, el número de servidores públicos de estas unidades administrativas decreció en los últimos 10 años del 4.9 al 1%; en razón del intenso programa de desincorporación de entidades paraestatales.

---

<sup>1</sup> Funciones de desarrollo político y administrativo: Considera a las unidades administrativas que realizan actividades de gobierno (política interna), finanzas, planeación, programación, administración, comunicación social, apoyo municipal, procuración de justicia, orden público y seguridad ciudadana, principalmente.

<sup>2</sup> Funciones de desarrollo social: comprende a las unidades administrativas que realizan actividades de educación, cultura y asistencia social, promoción del empleo, salud, desarrollo urbano y comunitario, ecología, obras públicas y comunicaciones, principalmente.

<sup>3</sup> Funciones de desarrollo económico: Incluye a las unidades administrativas que realizan actividades tendientes a promover y apoyar la actividad económica relacionada con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria, minería, comercio, artesanías y turismo; el abasto popular y del desarrollo regional.

El Sector Central de la Administración Pública Estatal se integra por 12 dependencias: 11 Secretarías y una Procuraduría General de Justicia. Las Secretarías que operan actualmente son las siguientes: Secretaría General de Gobierno. Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social; Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Administración; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y Secretaría de Ecología. Además, existen tres Coordinaciones Generales de Apoyo Municipal, de Comunicación Social y de Asuntos Metropolitanos.

El Sector Auxiliar de la Administración Pública Estatal se integra por 34 organismos públicos descentralizados, una empresa de participación estatal mayoritaria y dos fideicomisos. De estas 37 entidades, 29, es decir, el 78.3%, fueron creadas durante la presente década. Asimismo, 21, es decir, casi el 60%, forman parte del Sector Educación, Cultura y Bienestar Social.

Existen, asimismo, seis organismos autónomos y 11 órganos desconcentrados por materia o por función, de los cuales 10 están adscritos a secretarías de despacho y uno a un organismo auxiliar.

El grado de desconcentración de los servidores públicos de las dependencias y organismos auxiliares en su conjunto, excluyendo las áreas que prestan servicios de salud, seguridad pública y educación, es aproximadamente del 45%; es decir, de cada 100 efectivos, 55 se desempeñan en unidades administrativas centrales y 45 lo hacen en unidades desconcentradas.

Entre 1990 y 1999, el aparato público mexiquense se incrementó en número de unidades administrativas en un 39%. El aumento significativo en el número de unidades se dio entre 1990 y 1992, cuando fue del 36%; lo que se debió principalmente a la apertura de direcciones de área, toda vez que éstas casi no existían como nivel jerárquico entre las direcciones generales y subdirecciones.

Actualmente, existen 2,500 unidades administrativas, de las cuales el 48% corresponden a las dependencias del Sector Central; y el 52% restante a las entidades del Sector Auxiliar.

El tramo de control promedio es de 3.5 unidades administrativas subordinadas a cada unidad titular. El tramo de control más reducido corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico 2.4; y el tramo de control más amplio a la Procuraduría General de Justicia 4.7.

En cuanto al índice de administración, existen 12.5 servidores públicos; exceptuando cuerpos de seguridad, magisterio y personal sustantivo de unidades médicas, por cada unidad administrativa. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene el índice de administración más reducido 3.6; y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social y la Procuraduría General de Justicia, tienen el índice más alto al registrar 34 y 23, respectivamente.

#### **4. Logros y Avances del Proceso de Rediseño y Modernización de la Administración Pública Estatal**

Consciente de que los tiempos actuales exigen una administración pública nueva y diferente, con procesos ligeros que no sólo faciliten los trámites al usuario, sino también la operatividad interna del sector público, a partir de septiembre de 1993, el Gobierno Estatal emprendió un proceso de reestructuración orgánica, con base en los siguientes criterios:

- Adoptar estructuras orgánicas funcionales, sólidas y racionales, que sustenten con eficiencia el desarrollo de planes y programas.
- Verificar la posible duplicidad de funciones, tramos de control y niveles jerárquicos innecesarios.
- Orientar las propuestas de reestructuración hacia la desconcentración de órganos y funciones.
- Reestructurar para ser más eficientes y efectivos; sin que ello implique el incremento en el número de unidades administrativas.
- Dar prioridad al fortalecimiento de las áreas sustantivas sobre las de apoyo y de carácter técnico.

Así las cosas, durante el periodo 1993-1999, las acciones de rediseño organizacional permitieron la creación de 556 unidades administrativas y la supresión de 464. Con esto se conformó una estructura más racional y eficiente, que se compactó principalmente en las áreas de apoyo; y que se fortaleció en las áreas sustantivas, básicamente en las de carácter educativo.

Este proceso de reestructuración logró mayor congruencia y continuidad, porque -en octubre de 1995- el Gobernador del Estado puso en marcha el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999. Este Programa ha permitido avanzar en la transformación de los esquemas de organización y funcionamiento del aparato gubernamental. Es así que, a la fecha, en la mayoría de las dependencias y organismos auxiliares existen estructuras de organización sencillas, compactas y funcionales, que han permitido dar cumplimiento a los planes y programas de gobierno, bajo criterios de racionalidad y eficacia; reglamentos interiores que definen con claridad el

ámbito competencial de todas las unidades administrativas; y manuales administrativos con los que se ha evitado la improvisación y la discrecionalidad, así como el crecimiento agregativo que sólo genera respuestas reactivas y temporales. Se tienen, asimismo, sistemas y procedimientos administrativos cada vez más modernos y funcionales, que les permiten organizarse y operar con mayor eficiencia.

Mediante el diseño y la instrumentación de diversos mecanismos de orientación e información, se ha facilitado la interlocución del Gobierno con la sociedad y se ha mejorado la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Ahora, la población está más y mejor enterada sobre los trámites y servicios gubernamentales y cada vez es más participativa, porque está convencida de que sus opiniones sobre el desempeño de la Administración Pública son tomadas en cuenta.

Al acercar las oficinas públicas y las instancias de decisión a los lugares en los que la ciudadanía requiere soluciones para sus problemas, y al simplificar y modernizar los procedimientos de alto impacto social, se ha logrado mayor transparencia, honradez, eficiencia y eficacia en la función pública.

También se ha avanzado en el cambio de actitudes de los servidores públicos. El personal tiene una mística de servicio más fuerte, así como mayor voluntad de trabajar para satisfacer plenamente las necesidades de los ciudadanos. Además, la capacitación objetiva y sistemática, así como la evaluación permanente del desempeño, ha permitido que los servidores públicos estatales estén cada vez mejor preparados y posean la capacidad para perfeccionar las actividades de sus instituciones.

Por otra parte, se han modernizado los sistemas y procedimientos para la racionalización y control de los bienes y recursos materiales, con lo que el aprovechamiento óptimo de los insumos ha aumentado las posibilidades de hacer más con menos; y se ha avanzado en la automatización de los procesos gubernamentales, para consolidar una auténtica cultura informática en la Administración Pública y desarrollar macrosistemas que permitan mejorar los servicios que se otorgan al público.

Además, se registran avances importantes en la modernización de las unidades documentales y en el mejoramiento de los procesos de emisión, registro, preservación y resguardo de los acervos que constituyen el patrimonio documental del Estado y de los municipios; así como en la transformación de las administraciones municipales, que gradualmente se han convencido de la necesidad de emprender procesos de modernización administrativa para incrementar sus niveles de calidad y de productividad.

Los resultados del Programa son significativos; sin embargo, la dinámica y complejidad política, económica y social de nuestra entidad federativa, impone la obligación de abrir plenamente el aparato gubernamental a la participación ciudadana, para lo cual es necesario incorporar esquemas de descentralización; transparentar todos los actos públicos; desburocratizar los trámites y procedimientos; favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos; privilegiar la calidad total en los servicios públicos; y favorecer la libre organización y expresión de la sociedad.

## 5. Retos y Perspectivas

Ante la proximidad del nuevo milenio, la Administración Pública Estatal se encuentra en el mirador de la exigencia ciudadana para que se constituya en un instrumento que trabaje a favor de la sociedad y le brinde apoyo invariable para solucionar sus demandas y necesidades. El aparato gubernamental enfrenta el reto inexorable de crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales, en razón de que la sociedad contemporánea exige que el Gobierno sea una organización apta para promover el desarrollo de la vida común y un ente catalizador para que la iniciativa de los ciudadanos sea punto de referencia en la atención y solución de los grandes problemas públicos.

El Gobierno y la Administración Pública deben realizar lo que es estratégicamente útil para la sociedad. El protagonismo gubernamental ya no tiene cabida en la realidad actual, porque ahora la ciudadanía es más activa, está más informada y es más emprendedora.

En el siglo XXI es indudable que la Administración Pública deberá cambiar sustancialmente, a fin de que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz. El máximo reto durante los próximos años será configurar una Administración Pública inteligente, democratizada y racional, que recobre la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

El nuevo milenio traerá consigo la imperiosa necesidad de lograr que el Gobierno y la Administración Pública tengan opciones oportunas y eficaces para responder a la complejidad que se genera y desarrolla en las esferas en las que los ciudadanos formulan demandas, plantean problemas y reclaman espacios para participar en las decisiones y acciones públicas.

Gradualmente, la Administración Pública se deberá transformar y adoptar las siguientes características: en primer lugar, promover la descentralización política y administrativa para generar una sinergia entre participación y eficiencia; en segundo lugar, sustituir las estructuras orgánico-funcionales piramidales, jerarquizadas y autocráticas por estructuras flexibles, adaptativas, horizontales y modulares; en tercer lugar, profesionalizar invariable

y crecientemente a todos los servidores públicos: en cuarto lugar, instrumentar un modelo de calidad total y un control por resultados en todos los procesos administrativos; y en quinto lugar, volcarse totalmente a servir con eficacia, oportunidad y esmero a los ciudadanos.

En el Estado de México, actualmente se requiere un Gobierno que procure el desarrollo humano; que fortalezca nuestro sistema democrático; que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto estatal de productividad, competitividad y crecimiento; y que promueva la participación ciudadana en las actividades productivas y en las tareas gubernamentales.

Con el propósito de configurar un gobierno más eficiente y productivo, que posea la capacidad para atender a plenitud las demandas y necesidades de la sociedad, se deberá dar continuidad al proceso de modernización y mejoramiento integral de la Administración Pública que está en curso. El aparato gubernamental deberá transformarse por sí mismo y desde adentro; para que, renovado y fortalecido en sus esquemas de organización y funcionamiento, concentre invariablemente todos sus esfuerzos en la atención de los problemas de los ciudadanos.

De esta manera, sin dejar de perfeccionar los aspectos adjetivos, los de gestión interna, las dependencias y organismos auxiliares deberán concentrarse en los sustantivos, es decir: en transformar las estructuras, los procesos operativos y los sistemas relacionados con los servicios de mayor impacto social y los que más interesan a los ciudadanos: salud, educación, seguridad pública, asistencia social, ecología, etcétera.

Antes que servirse a sí misma, la Administración Pública debe volcar su atención y sus esfuerzos hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por la vía de la modernización, el desempeño y la efectividad de las acciones institucionales de las dependencias y organismos auxiliares serán crecientes y permitirán la recuperación gradual de la confianza de la sociedad.

En resumen, lo más importante de cara al futuro no es cuestionar los grandes cometidos de la Administración Pública, sino cómo los cumple en función de la diversidad y la complejidad de las demandas y necesidades de la ciudadanía; es decir que, sin desdeñar los aspectos descriptivos que formalizan sus acciones en la sociedad, lo más trascendente es perfeccionar el comportamiento factual, concreto y real, de las instituciones gubernamentales. De esta forma, tan relevante es modernizar y mejorar los elementos organizativos y procedimentales como las estrategias que tienen que ver con la actividad del Gobierno y con su cobertura, efectividad e incidencia en la sociedad.

Los procesos de modernización administrativa deberán encaminarse al diseño de un nuevo paradigma gubernamental, en el que al mismo tiempo que se privilegie la calidad y la competitividad, se otorgue una gran importancia al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa y creciente de la sociedad civil en las tareas públicas, que son competencia tanto del gobierno como del ciudadano.

La actitud que debe asumir el Gobierno y la Administración Pública ante la proximidad del tercer milenio es dar el poder real a los ciudadanos; trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a las necesidades reales de los usuarios; centrar toda su capacidad y sus esfuerzos en la atención ágil y efectiva de los requerimientos de la sociedad y rendirle cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. En otras palabras, se deberá trabajar con el propósito central de consolidar un gobierno con sentido humano que trabaje con calidad total.

La modernización administrativa deberá ser planeada, a fin de evitar acciones erráticas, aleatorias, localizadas, reactivas o por mera agregación. La transformación de la Administración Pública tendrá que ser debidamente direccionada, con una visión de mediano y largo plazos, con un enfoque integral y objetivo, y congruente con las expectativas de los ciudadanos.

Este trascendente proceso de cambio gubernamental deberá encaminarse a la configuración de una Administración Pública que posea las siguientes características:

- Moderna, con la capacidad organizativa y funcional para adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales de la entidad, con base en un servicio civil de carrera, a través del cual se privilegien el mérito, la capacidad y el desempeño administrativo eficiente de los servidores públicos.
- Institucionalizada, correctamente integrada en sus órganos de dirección y gestión y con mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental bien diseñados para darle coherencia a las políticas públicas.
- Sincronizada, provista de los mecanismos que le permitan ser lo suficientemente flexible para responder de manera oportuna a las nuevas demandas sociales, así como para avanzar en paralelo con la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad.
- Equilibrada, capaz de promover un equilibrio entre la capacidad institucional de todas las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Estatal, así como para incorporar -con estricto respeto a su autonomía- a las administraciones públicas municipales al proceso de modernización.
- Democratizada, con una voluntad incluyente, que le permita abrir espacios públicos para la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y control de las tareas gubernamentales.

- Profesionalizada, promotora de un proceso de formación integral y continua de los servidores públicos, a fin de dotarlos de mayores conocimientos y aptitudes para que tengan un desempeño eficiente y de calidad, que beneficie a la sociedad.
- Planificada, con la capacidad para anticiparse al futuro con una visión estratégica y racional, para garantizar la buena marcha de los asuntos públicos.

Los principales obstáculos que deberá superar la administración pública estatal de cara al siglo XXI son la capacidad decreciente o limitada de las estructuras institucionales para hacer frente al gran cúmulo de demandas de la ciudadanía; la todavía excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos; la carencia o insuficiencia de mecanismos para la evaluación del desempeño gubernamental; y la gradual pérdida de confianza de la sociedad en la función pública.

En el contexto de transición que se vive tanto a nivel nacional como estatal, es fundamental que el Gobierno del Estado de México le dé continuidad al proceso de modernización administrativa, a fin de que el aparato público sea más moderno, democrático, descentralizado, transparente, eficiente, desregulado, simplificado y basado en un servicio civil de carrera. En otras palabras, el propósito central consiste en darle contenido a una Administración Pública necesaria, inteligente y eficaz.

## BIBLIOGRAFÍA

KLIKSBERG, Bernardo (Comp.) (1994). *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. INAP, Fondo de Cultura Económica, México.

UVALLE Berrones, Ricardo (1994). *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. IAPEM, Toluca, México.

MORIN, Edgard (1991). "El Astro Errante", en: *Un Nouveau Commencement*. Editions du Seuil, París, Francia.

OSBORNE, David y Gaebler, Ted (1996). *La Reinención del Gobierno. Cómo el Espíritu Empresarial Está Transformando al Sector Público*. Paidós, Barcelona, España.

BARZELAY, Michel y Armajani, Babok J. (1992). *Breaking Through Boureaucracy. A New Wisdom for Management in Government*, University of California Press, Estados Unidos de América.