

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO *

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS **

"Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan"(Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1965).

LOS ORÍGENES

•El Retorno a los Clásicos

El tema que nos ocupa, "Formación y Reforma Administrativa", se inscribe dentro del largo camino que se inicia a partir de la antigua *polis* griega, cuando las expresiones "reforma del Estado", "buen gobierno", "prevalencia de las leyes", "interés público", "administración pública" y "buena administración", ya estaban en uso. También, desde entonces, "el pueblo quería informarse", y se juzgaba conveniente para la democracia, -como uno de sus rasgos habituales- "hacer rendir cuentas de su administración" a quienes desempeñaban los cargos públicos. Para cumplir con esos deberes, y realizar las reformas, podían escoger instituciones de otras repúblicas que más convinieran al gobierno, elegidas previa reflexión, experiencia y perfección conveniente (Herodoto. *Los Nueve Libros de la Historia*; Platón. *La República, Las Leyes, El Político*; Aristóteles. *La Política*; Cicerón. *Tratado de la República*; de Coulanges. *La Ciudad Antigua*).

Asimismo, en esa época surgió la necesidad de la formación de los hombres de Estado, de los dirigentes de la vida pública; de educar para llegar a ser un buen gobernante y prestar los servicios públicos. Por consiguiente, sólo los más instruidos y experimentados en la ciencia de gobernar deberían de aceptar el mando, reuniendo las cualidades del estratega, del buen dirigente de la economía, siempre en estrecha relación con la política, y del buen administrador de la *polis*, con ayuda de la jurisprudencia y del arte de hablar. Conocimientos que, a su vez, deberían estar unidos a las virtudes cívicas y al ideal de la legalidad como la más alta virtud del ciudadano. Enseguida, tomando en cuenta la capacidad, el carácter y la conducta, y después de las pruebas suficientes, se haría la elección de quienes fueran

* Presidente del Consejo Directivo del INAP

** Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública

considerados más a propósito y dignos de tener un puesto. De este modo iría bien la administración pública, por cuanto estaría siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo, al dejar la ciencia o el arte de organizar y gobernar a quienes se dedicaran exclusivamente a aquélla. (Jaeger. *Paideia*; Jenofonte, "Recuerdos de Sócrates"; Platón, *La República*, *Las Leyes*, *El Político*; Aristóteles, *La Política*; Cicerón. *Tratado de la República*).

• El Comienzo en México

En México, desde el inicio de su vida independiente fue obligación de cada ministro, conforme al *Reglamento Provisional de Gobierno* de 1821 (Regencia del Imperio) "Proponer las **reformas y mejoras** que [creyese] conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás... lo que [pudiera] convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración". Asimismo, la **aptitud e idoneidad** serían los criterios para llenar las vacantes del personal; con base en la **suficiencia y el talento** se daría a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud; y se debería **cuidar el cumplimiento** exacto y escrupuloso de **sus obligaciones**, adelantándose desde entonces los fundamentos de un servicio profesional de carrera y de la rendición de cuentas, ya prescrita a los Secretarios del despacho por la *Constitución Política de Cádiz* "para el buen gobierno y la recta administración del Estado" (Cortes de Cádiz, 1812).

En otro momento relevante de nuestra historia, el Gabinete del Presidente Benito Juárez decidió, en el año de 1861, coronar lo conquistado en los terrenos político y social con la "**revolución de la administración pública**", la "**reforma administrativa**", para que aquello diera fruto. Previsión, organización, orden, método, economía, moralidad y una administración de justicia que hiciera efectiva las leyes, fueron sus principios rectores.

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Ya en el siglo XX, con la participación activa del Estado en la vida económica y social, se crearon comisiones de eficiencia interna (1935, 1939) e Intersecretarial (1943) para el "mejoramiento de la organización de la Administración Pública", a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos (Carrillo, 1980).

Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental" (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública. 1965).

En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, preparado por la CAP ese mismo año, se reconoce que en México no existía un órgano central dentro del gobierno, a manera del servicio civil, que marcara los lineamientos generales conforme a los cuales se llevara a cabo la política de administración de personal. Además, se hacía necesario contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con sistemas y

métodos modernos, para contar con una administración pública eficiente y de alta probidad. Para tal propósito, se hacían necesarias la capacitación dentro de la función pública y por parte de los institutos, universidades, escuelas y centros de enseñanza superior que, con la ayuda del Estado, se ocuparían en formar personal altamente especializado. También se hacía necesario preparar y capacitar ejecutivos, directores y mandos medios de alta calidad, mediante seminarios y mesas redondas, lo cual resultaría sumamente útil en la formulación y realización de cualquier reforma administrativa.

REFORMA GERENCIAL DEL SECTOR PÚBLICO

Al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de 'racionalismo económico' y la gerencia de la empresa privada. Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la **"Nueva Gerencia Pública"** y la **"Reinvención del Gobierno"**, cuyo objeto ha sido *reducir su tamaño, imponerle una disciplina e incentivos tipo mercado, aminorar los costos y mejorar su desempeño*. Para esto último, es necesario **"dejar que los gerentes públicos gerencien"** al otorgarles mayor flexibilidad y devolución de autoridad y, a la vez, **"hacer que los gerentes públicos gerencien"**, al asegurar su rendición de cuentas. Reformas administrativas que eventualmente tienen éxito, o muchas veces la retórica tiende a rebasar la práctica (Barzelay, 2001; Echebarría y Mendoza, 1999; Kettl, 2001; Polidza, o. 1999; Mascarenhas, 1993; OECD, 1997).

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

De igual manera, a partir de 1990, organismos internacionales (The World Bank; United Nations; OECD), enfatizan el tema de "gobernanza" (*governance*), y a México se le recomienda (Giugale, 2000), complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia, y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

En esa circunstancia se inscribe la reforma administrativa en México de las últimas dos décadas. A partir de 1982, el cambio estructural llevaría a "transitar por el periodo más severo de ajuste económico". La meta era "un Estado más fuerte, [pero] no necesariamente más

grande". El tamaño de la Administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988. La reforma adoptó el nombre de **Simplificación Administrativa**, para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Mediante un servicio civil de carrera se pretendía mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio. Era necesario **"promover la capacitación permanente del personal federal"**, y coadyuvar a la de los estados y municipios (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

Con la estrategia de **"Modernización del Estado"** en el periodo gubernamental 1989-1994 (Poder Ejecutivo Federal, 1989) se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Prioritario fue el estricto desempeño de la Administración Pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Además de medidas de buena gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas; información a la ciudadanía; mecanismos de voz para la sociedad; fortalecer el pacto federal; y desregular para alentar la actividad privada. La modernización de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se exigió de **"empresarios públicos" altamente calificados** y la **"profesionalización de los servidores públicos"**, en todos los niveles. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990).

En 1995 inicia el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. Se anuncia la **"reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública"** (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y **profesionalización de la función pública**; y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formuló el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* con acciones de: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el Diagnóstico General del PROMAP afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Por consiguiente, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos.

SITUACIÓN ACTUAL: INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL

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

En consecuencia, hoy se implementa una “**Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental**” en el marco del “**Sistema Nacional de Planeación Participativa**”, el cual comprende los macro procesos de:

1. **Planeación estratégica;**
2. **Seguimiento y control,** y
3. **Mejoramiento organizacional.**

El **Sistema Nacional de Indicadores** proporciona los elementos para analizar las estructuras y los procesos de la Administración Pública, e implantar un **proceso de mejoramiento continuo**. (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

Por consiguiente, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señala la necesidad de medidas de “**buen gobierno**”. Unas correspondan a las “**normas básicas de acción gubernamental**” (gobernanza):

1. Apego a la legalidad;
2. Gobernabilidad democrática;
3. Federalismo;
4. Transparencia, y
5. Rendición de cuentas.

Otras medidas se refieren a un **modelo de innovación y calidad** para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros “más emprendedores”, mediante cambios en “la mejora y optimización de lo bien hecho” y que “generan valor agregado” a la sociedad, además de “un cambio profundo de cultura” Se necesita “un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la ética”. (Poder Ejecutivo Federal, 2001; SECODAM, 2001; Presidencia de la República, 2001). Medidas todas ellas que conforman lo que podemos calificar como un “**Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa**” (ver conceptos similares de Bourgault, 2002; y Poulin, 2002). **Tipos de Reformas según el “Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa”**

El primer tipo de reformas, relativo a los principios de **gobernanza** (transparencia de la gestión, combate a la corrupción; participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa; y coordinación con los gobiernos locales). *El segundo*, de **gerencia pública**, se ocupa de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo:

- A. Políticas de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos.
- B. Medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación;
- C. Reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público;
- D. Gobierno digital o electrónico (atención ciudadana, “Compranet” y “Tramitanet”);
- E. Austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
- F. Sustitución de controles rígidos por la facultación (“*empowerment*”) y la autonomía.

El Tercero, acciones de **ética en el servicio público**, que incluyen el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y la prevención de actos de corrupción (Presidencia de la República, 2002).

Para conducir e instrumentar esas reformas, intervienen: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) recientemente establecida por Decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

FORMACIÓN PROFESIONAL

Conforme a la actual **Estrategia para la Innovación y Calidad Gubernamental**, el “buen gobierno” tiene como principal meta crear los sistemas y condiciones que permitan ‘atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público’. Se busca **profesionalizar** la tarea de los Servidores Públicos, para que los recursos humanos de la Administración Pública Federal impulsen el cambio “hacia un Gobierno de calidad”, a través de la formación que imprima a su gestión un enfoque de “innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos” (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001).

Acciones de Profesionalización en la Administración Pública Federal

Con tal orientación, además de intervenciones en áreas sustantivas o sectoriales, se han previsto, y realizan las siguientes acciones, mediante cursos, talleres, diplomados, especialidades y maestrías:

1. En el área de **gobernanza**: transparencia, información ciudadana, y combate a la corrupción.
2. En el área de **gerencia pública**:
 - A. Introducción a la administración pública;
 - B. Planeación estratégica, planeación, programación y presupuestación, construcción de indicadores, diseño y administración de proyectos;
 - C. Normatividad, nuevo enfoque de control interno, auditoría, contraloría social; quejas e inconformidades del público, y capacitación a usuarios en normatividad jurídica aplicable y simplificada;
 - D. Disposiciones legales en materia de recursos materiales, obra pública, patrimonio inmobiliario y bienes muebles; adquisiciones;
 - E. Desarrollo organizacional; simplificación administrativa; reingeniería y mejora de procesos y servicios públicos; calidad total; normas de calidad (ISO 9000/2000), atención ciudadana; y medición del grado de satisfacción al usuario;
 - F. Tecnología de informática;
 - G. Trabajo en equipo.

3. En el área de **ética en el servicio público**:
 - A. Ética y valores profesionales y personales;
 - B. Códigos de ética y de conducta;
 - C. Derechos humanos;
 - D. Cultura enfocada al usuario;
 - E. Actitudes de mejora y servicio público de clase mundial.

Esas tareas se realizan a través de un sistema institucional de formación de servidores públicos organizado de manera descentralizada. A partir de las líneas de política del *Plan Nacional de Desarrollo*, de los *Programas Sectoriales* y de la nueva Secretaría de la Función Pública que dirige el **Sistema Profesional de Carrera**, en particular el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades**, cada una de las dependencias de la Administración Pública opera lo propio, al planificar y ejecutar sus respectivos programas de desarrollo de personal. Ello se efectúa a través de sus centros, institutos, academias y unidades de recursos humanos, y por medio de universidades u otras instituciones de educación superior, como el INAP. Este último, se fundó hace casi medio siglo como organismo independiente para la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país, y sugerir medidas que mejoren la Administración Pública. Ha capacitado a más de 45 mil funcionarios desde su creación y forma cuadros para profesionalizar el servicio público en los ámbitos federal y local, mediante maestrías, licenciatura, especializaciones, diplomados, talleres, seminarios, mesas redondas y conferencias, además de las acciones que desarrolla la red de Institutos Estatales de Administración Pública en las entidades federativas.

Actividades de Desarrollo y Formación Permanente en el INAP

Entre otros temas del área de **Gobernanza** están los de Transparencia y Combate a la Corrupción; Rendición de Cuentas; Acceso a la Información Gubernamental; Participación de las Mujeres en la Administración Pública y en la Política; Los Partidos Políticos y la Administración Pública; Administración Pública y Federalismo; Gobierno y Administración Estatal y Municipal; Administración y Prácticas Parlamentarias; Administración y Partidos Políticos; Función Pública y Derechos Humanos; Gobernabilidad, Desarrollo Político y Transición en México. En el área de **Gerencia Pública**: Servicio Profesional de Carrera; Procesos de Innovación y Calidad Gubernamental; Estrategias de Calidad en el Sector Público; Perfeccionamiento de las Estrategias Gerenciales; Evaluación de la Gestión Gubernamental; Alta Dirección en Informática Gubernamental; Administración y Mejora Continua; Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. En relación con la **Ética en el Servicio Público**: Liderazgo Organizativo y Ética Pública; Deontología de los Servidores Públicos; Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TAREAS Y RETOS DEL NUEVO MILENIO

• La Nueva Circunstancia Global y el Papel de los INAP's

Preparar a los administradores públicos para que funcionen en un mundo que cambia con rapidez (Rosenbaum, 2001), constituye un quehacer fundamental del servicio profesional de carrera y un desafío para los institutos nacionales de administración pública. Estos últimos deben adecuarse, o transformarse, si desean jugar un papel relevante en las tareas para fortalecer la capacidad del gobierno, mejorar la gobernanza y asegurar la prestación de servicios públicos eficientes y de alta calidad, transmitiendo las habilidades requeridas para el desempeño exitoso de los funcionarios públicos en el nuevo milenio.

En ese contexto es pertinente advertir que para muchos institutos nacionales de administración pública el principal reto que afrontan es cómo adaptarse a los nuevos requerimientos de reforma traídos por la globalización respecto a la gobernanza, por cuanto marginarse a ese proceso pone en peligro su supervivencia (Nzouankeu, 2001).

• De la Imitación a la Innovación

Como hemos apuntado, las reformas del sector público han sido iniciadas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y retirar actividades del Estado a favor del sector privado. Tales esquemas sobreponen principios y mecanismos que no reflejan las realidades socioculturales locales (Nzouankeu, 2001). Cabe señalar, que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile sin fin; a poco de haberse anunciado, ofreciendo toda clase de promesas, se presenta otra nueva (Nye, 1997).

Los rasgos comunes del patrón dominante de reforma se toman del modelo de mercado, inspirados en las llamadas "mejores prácticas" del sector privado aplicadas a las organizaciones gubernamentales cuyo fin es el interés público, resultando de limitada utilidad (Savoie, 2000; Frederickson, 1999). El reduccionismo gerencialista no toma en consideración, señalan con toda propiedad Osborne y Plastrik (1998), que la teoría y las herramientas de la gerencia de negocios son de poca ayuda y resultan insuficientes en la transformación del gobierno, por cuanto el cambio en las organizaciones públicas demanda mayor esfuerzo político, pues habitan en un medio político y los negocios privados están insertos en una economía de mercado. Asimismo, la literatura gerencial se enfoca principalmente al cambio de la "organización", no de los grandes sistemas objeto del sector público (sistemas federal-estatal-municipal, educativos, de salud, regulatorios, de personal, presupuestarios, entre otros).

En ese orden de ideas Les Metcalfe, del Instituto Europeo de Administración Pública, señala que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas para resolver problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden extrapolarse sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión pública. La reforma ha sido la imitación de métodos triviales de la administración de empresas para mejorar las capacidades

"microinstitucionales". Ahora el desafío es la innovación desarrollando capacidades "macroorganizativas" que respondan a las necesidades propias del Estado y al cambio en el plano interinstitucional, manejando un complejo de relaciones interorganizativas que comprenden gobiernos, organizaciones no lucrativas y empresas privadas (Metcalf, 1999). En consecuencia, la eficacia interna de las dependencias y entidades públicas no es suficiente para el éxito; el gerente público de hoy también debe ser un innovador (Cohen y Eimicke, 1998).

Asimismo, no debemos confundir "innovación" con aplicación de modas o inventos gerenciales. Error que lleva a serias equivocaciones en la 'reforma de la administración pública' al emular las "mejores practicas internacionales", suponiendo que aplicar una aparente fórmula sencilla puede salvar la brecha entre países ricos respecto al desempeño del gobierno y la prestación de servicios públicos (Blunt). Por lo tanto, aún cuando esos modelos puedan emplearse como punto de comparación ("benchmark"), existe el peligro de convertirse en un fin en sí mismos, copiados a expensas de la cultura y los valores locales.

Aún más, no puede asumirse que las prácticas gerenciales de los países altamente industrializados sean mejores. Por el contrario, las naciones de menor desarrollo económico deben aprender de sus propias innovaciones e historias de éxito dentro de su propio contexto (INTERMAN, 1995).

•Gobernanza y Formación de Funcionarios para el Nuevo Milenio

La eficacia de los sistemas de gobernanza y administración pública juegan un papel crítico en la implementación de los valores del nuevo paradigma del desarrollo expuesto en la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas, que proporciona una visión para el mundo del siglo XXI e incluye entre sus objetivos clave "la buena gestión de los asuntos públicos" (United Nations, May 2002).

Ahora bien, para ello se requiere fortalecer y mejorar la capacidad institucional y humana del sector público, que incluye las siguientes capacidades:

- a) Formulación de políticas;
- b) Administrativa-gerencial;
- c) Financiera;
- d) Desarrollo de recursos humanos, y
- e) Tecnológica y de innovación. Al igual que la descentralización hacia los gobiernos locales y mecanismos que asocian a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas (United Nations, May 2002; August 2002).

En el marco de la *Declaración del Milenio*, los altos funcionarios del gobierno y los cuadros directivos de la administración pública deben estar políticamente motivados, dotados de competencia técnica y destreza en la construcción de consensos y acuerdos. Requieren técnicas gerenciales para traducir la visión en estrategias, programas y actividades; mejorar las habilidades de liderazgo en un contexto internacional altamente complejo y volátil; y el aprendizaje continuo por cuanto las habilidades tradicionales se tornan obsoletas en un entorno turbulento. De igual forma, se requiere:

- a) Expertismo en todos los niveles políticos y de alta dirección, para reemplazar el conocimiento tecnocrático por un enfoque más interdisciplinario en la formulación de las políticas públicas;
- b) Información sobre calidad, herramientas para resolver problemas, y destreza en el manejo de procesos grupales;
- c) Conocer los cambios constantes en tecnologías de información y comunicación;
- d) Desarrollar habilidades de negociación y mediación en un mundo interdependiente;
- e) Entrenamiento para adoptar una cultura de aprendizaje y verse como activos agentes de cambio, y
- f) Internalizar los valores de la ética del servicio civil (United Nations, August 2002).

También se ha recomendado en el desarrollo de la capacidad de gobernar, la *"reflexión normativa"*, observando entre otros principios los siguientes:

- a) Ser reflexivos, creativos e innovadores;
- b) Pensar en términos históricos;
- c) Enfatizar los futuribles y el largo plazo;
- d) Prepararse para las crisis y complejidades;
- e) Reconocer los aspectos legales;
- f) El razonamiento moral y axiológico; y g) el afán y la capacidad de aprendizaje (Dror, 1996).

Asimismo, los retos de la globalización implican disponer de funcionarios idóneos por la fuerte correlación entre un sector público eficaz y la competitividad económica. La dinámica de la globalización introduce esa dimensión en los niveles del gobierno central, municipal y local, y en los organismos regionales. Esto hace ineludible incluir en la formación de funcionarios un saber internacional e intercultural, para diseñar estrategias que defiendan los intereses nacionales, y estar al "acecho" de los cambios internacionales a fin de modificar procesos administrativos y funcionales. (Sabourin, 2002).

Responder a esa circunstancia, al igual que a la rápida evolución de los conocimientos y aptitudes necesarios en el actuar y la reforma de la administración pública, hacen necesario adoptar un enfoque teórico-práctico que promueva una cultura de aprendizaje permanente, además de desarrollar instituciones nacionales de formación de alta calidad (Naciones Unidas, 2003).

CONCLUSIÓN

Hemos hecho un muy somero repaso de la Antigua *polis* en la Grecia clásica para encontrar que las "innovaciones" hoy promovidas con las expresiones "reforma del Estado, buen gobierno, buena administración pública, prevalencia de la ley, derecho a la información y rendición de cuentas" eran consideradas ya como mejores prácticas, escogidas en ocasiones de otras repúblicas cuando así conviniera, previa reflexión, experiencia y perfección.

Asimismo, en esa época era necesario educarse en la ciencia o el arte de gobernar y organizar para llegar a ejercer el mando y prestar los servicios públicos. Enseguida, se hacía

la elección de aquellos considerados más a propósito y dignos de tener un cargo, de manera que la administración pública marchara bien, siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo.

En México, a partir de la conformación de su primer gobierno al inicio de su vida independiente, se manifestó la voluntad por introducir “reformas y mejoras” en todos los ramos de la administración pública, seguidas en otros momentos de su historia con propuestas de revolución (para coronar lo conquistado en lo político y social), de reestructuración y reorganización administrativas. Durante los gobiernos más recientes se le ha calificado como simplificación, modernización, desarrollo administrativo y buena gobernanza, de corte gerencialista e inducidos en ocasiones desde el exterior. Hoy a la reforma, siguiendo esos “paradigmas”, se le denomina “innovación y calidad” para un buen gobierno de clase mundial enfocado a los clientes.

Cabe hacer un llamado de atención con respecto al aprendizaje indiscriminado de “experiencias exitosas” de otras realidades, por cuanto sobreponen modas, principios y mecanismos de gerencia privada que no reflejan las necesidades, los valores ni las realidades socioculturales locales. Por lo tanto, se hace necesario pasar de la imitación a la auténtica innovación en la ‘reforma de la administración pública’, y dejar de emular las llamadas “mejores practicas internacionales”. La teoría y las herramientas de la gerencia de negocios, inserta en una economía de mercado, son insuficientes en el macro entorno societal del Estado, del gobierno y su administración. Como sostuviera Bielsa —en el primer tercio del siglo pasado— el Estado no puede ser administrado con el sentido utilitario de una empresa privada, sino conforme al “*criterio jurídico*”, al “*sentido político*”, y a la “moral administrativa” que constituyen su *substratum*. Y en cuanto a las perturbadoras y bruscas reformas e innovaciones, efecto de la información ‘libresca’, la cuestión está ‘en conservar lo bueno’ e ‘innovar lo rutinario y arbitrario’.

Convenimos también —con Bielsa— en que “una Administración Pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan idoneidad técnica y moral”.

En nuestro caso, desde el primer Reglamento de Gobierno de 1821 se había reconocido que la “aptitud e idoneidad”, la “suficiencia y el talento”, serían los criterios para llenar las vacantes del personal, dando a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud. Hoy también estamos convencidos que “Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan”, tal como fue establecido por la Comisión de Administración Pública en el siglo pasado. Después de un largo intento, esa tarea está ahora a cargo de la nueva Secretaría de la Función Pública que se ocupa del Sistema Profesional de Carrera, y en particular de la capacitación y certificación de capacidades para los cuadros superiores y mandos medios de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, coincidimos con la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas en que la eficacia de los sistemas de gobernanza y gobierno juegan un papel crítico en la implementación del nuevo paradigma *holístico* del desarrollo, siendo para ello clave “la buena gestión de los asuntos públicos” y para esto se hace necesario fortalecer la capacidad humana del sector público, reemplazando las habilidades tradicionales por otras acordes

con la dinámica que introducen las siempre crecientes y cambiantes necesidades de una población cada vez más participativa y demandante, además de las propias de la globalización que requiere de un "saber internacional" para responder de la mejor forma a los intereses nacionales. Estas tareas constituyen un reto importante para los institutos y escuelas de administración pública, que deben adaptarse o reinventarse en forma creativa e innovadora para la misión estratégica de formar administradores públicos que se desempeñen como agentes de cambio en un mundo que se transforma con rapidez. En esto ha puesto todo su empeño el Instituto Nacional de Administración Pública de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. *Moral, a Nicómaco*. México. Espasa-Calpe Mexicana. 1986. ———. *Política*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 70. 1998. Azcárate, Patricio (Traductor). Nota a pie de página en Aristóteles. *Moral, a Nicómaco*. México. Espasa Calpe Mexicana. 1986.
- Asian Development Bank. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. <http://www.adb.org/Documents/Manuals/> Barzelay, Michael. *The New Public Management*. Berkeley. University of California Press. 2001.
- Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Buenos Aires, Roque de Palma Editor. 1955.
- Blunt, Peter. *Public Administration reform and Management Innovation for Developing Countries*.
- Bourgault, Jacques. "Le management public en appui a la gouvernance". En: *Didactheque Internationale en Management Public. Enseigner le Management Public. Experiences Internationales*. Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. *Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México. 2002.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.
- . *El Futuro del INAP*. México, s.e. 2002. Cicerón. *Tratado de la República*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.
- . *Tratado de las Leyes*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.
- Cohen, Steven y Eimicke, William. *Tools for Innovators*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1998.
- Cortes de Cádiz. *Constitución Política de la Monarquía Española*. Imprenta Real. 1812.
- De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 181. 2000.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. "La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público". En Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.
- Frederickson, H. George. Introduction. *Public Management Reform and Innovation. Research, Theory, and Application*. Tuscaloosa, Alabama. The University of Alabama Press. 1999.
- Giugale, Marcelo M. *A Comprehensive Development Agenda for The New Era*. Washington, D.C. The World Bank. 2000.

- Gómez, Henry y Dávila, Carlos. *Management Innovation in the Developing World*. Geneve. INTERMAN (International Management development network). 1995.
- Heredoto. *Los Nueve Libros de la Historia*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 176. 1986.
- Jaeger, Werner. *Paideia*. México. Fondo de Cultura Económica. 2000.
- Jenofonte. *Apología de Sócrates*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 245. 2000.
- Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. Brookings Institution Press. 2000.
- . *The Transformation of Governance*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2002.
- Mascarenhas, R.C. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". En American Society for Public Administration. *Public Administration Review*. Washington, D.C. July/August. 1993, Vol. 53, No. 4.
- Metcalfe, Les. "La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En: Losada i Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Naciones Unidas. *Estrategias para dotar al Sector Público de funcionarios muy competentes*. Nueva York. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública. Febrero de 2003.
- Nzouanke, Jacques Marie. New Role, Status and Organization of Training Institutes of Public Administration in Africa. En: *Afric Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. New York. United Nations. African Training and Research Centre in Administration and Development. 2001.
- Nye, Joseph S. Introduction. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge MA. Harvard University Press. 1997. En Savoie, Donald J. Introducing the Topic. En Peters, Guy B. y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal. Canadian Centre for Management Development. 2000.
- OECD. *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*. 1995.
- . *In Search of Results. Performance Management Practices*. Paris. OECD.PUMA. 1997.
- Ortega y Gasset, José. *El Tema de Nuestro Tiempo*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". 1985
- Osborne, David y Plastrik, Peter. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. New York. Plume Books. 1998.
- Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 13..1998.
- . *Las Leyes*. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991.
- . *La Política*. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991,
- Polidano, Charles. *The New Public Management in Developing Countries*. Manchester. Public Policy and Management Working Paper no. 13. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. 1999.
- Poulin, Yves. "Une expérience de formation-action au diagnostic institutionnel". En: Didactheque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public. Experiences Internationales*. Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1989.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República. 2001. <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/>
- *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996.
- Presidencia de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. México. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. 2002.
- *Actas. Comisión de Administración Pública. 1965-1970. Acta Numero 1*. México. Dirección General de Estudios Administrativos. s/f.
- Regencia del Imperio. *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho*. México. 1821
- Rosenbaum, Allan. Preparing Public Administrators to Function in a Rapidly Changing World. En: *African Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. New York. United Nations. African Training Research Centre in Administration for Development. 2001.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Simplificación Administrativa*. México. 1984.
- *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*. México. 1990
- SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México. 2001.
- The World Bank. *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience*. Washington, D.C. The World Bank. Policy and Research Series 18. 1991.
- *Governance and Development*. 1992.
- *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. 1993.
- UNDP. *Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 2*. UNDP. Management Development and Governance Division. 1997.
- United Nations. *The Critical Rol of Public Administration and Good Governance in Implementing the United Nations Millennium Declaration: Institutional capacity development*. Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Mayo de 2002.
- *The Rol of Public Administration the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Economic and Social Council. General Assembly. Agosto de 2002.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS

Alejandro Carrillo Castro

Carretera Libre México Toluca No. 2151 (Km. 14.5), Colonia Palo Alto, C. P. 05110, México, D. F.; teléfonos: 5081 2680, 5081 2682; Fax 5081 2602.
e-mail: presidenciainap@infosel.net.mx

Realizó estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo los grados de Licenciado en Derecho y Doctorado en Administración Pública. Entre otros cargos, se ha desempeñado como Secretario General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Cónsul General de México en Estados Unidos, Representante Permanente de México ante la OEA, Coordinador General de Comunicación Social en el Gobierno Federal, Comisionado en el Instituto Nacional de Migración. Asimismo, formó parte del Grupo Mundial de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas.

Actualmente es Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública de México. Es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha publicado diversos libros en su especialidad.

Promovió la fundación del CLAD y fue su Presidente por dos periodos. También fundador y Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Carretera Libre México Toluca No. 2151 (Km. 14.5), Colonia Palo Alto, C. P. 05110, México, D. F.; teléfonos: 5081 2627; Fax 5081 2608. e-mail: camperoc@terra.com.mx

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde obtuvo además el grado de Doctor en Administración Pública. Formó parte del Secretariado Técnico de la Comisión de Administración Pública (CAP) y se desempeñó como Coordinador Auxiliar de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Coordinador de Asesores en dependencias públicas y consultor del Gobierno de México en la OEA. En Naciones Unidas ha ocupado los cargos de Experto Regional, Asesor Técnico Principal, Jefe de Proyecto y Consultor en países del istmo centroamericano-adscrito al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)- y sudamérica. Fue Delegado de México ante el Consejo Directivo del CLAD, consultor y docente del mismo. En la UNAM ha sido profesor-investigador de tiempo completo de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, del Colegio de la Frontera Norte, y profesor invitado de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En el INAP fue investigador y Director de la División de Consultoría.

Actualmente es miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y preside el Comité de Investigación. Autor de ensayos y artículos sobre temas de su especialidad.