



ESTADO DE PROGRESO



nuevo león

MEMORIAS

# UAN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**“DESAFÍOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
POR UN GOBIERNO CON RESULTADOS”**

1299

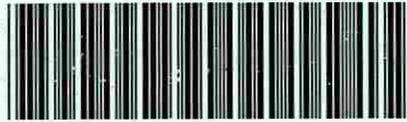
3

7

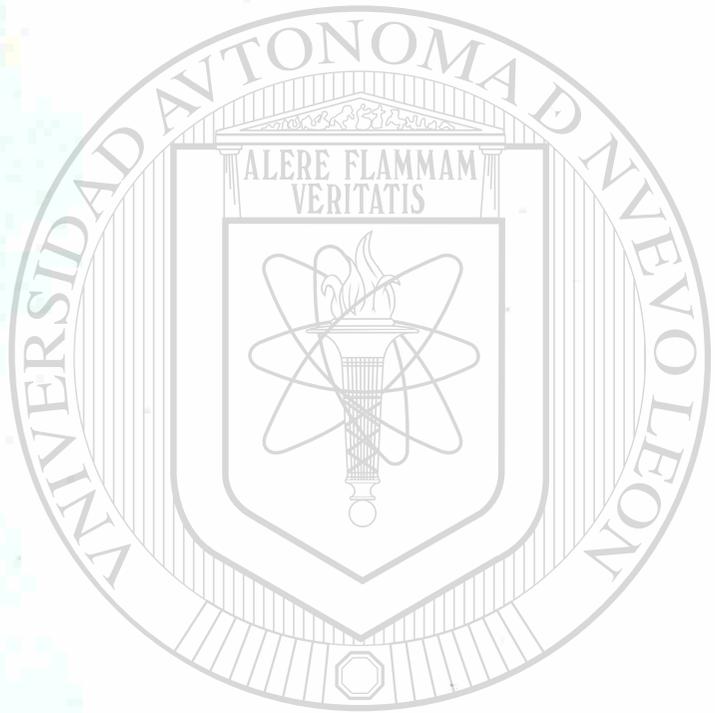
05

**DICIEMBRE 8 2004**  
“BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
RAÚL RANGEL FRÍAS”

JL 1  
.N8  
D47  
200



1020152690



# UANL

---

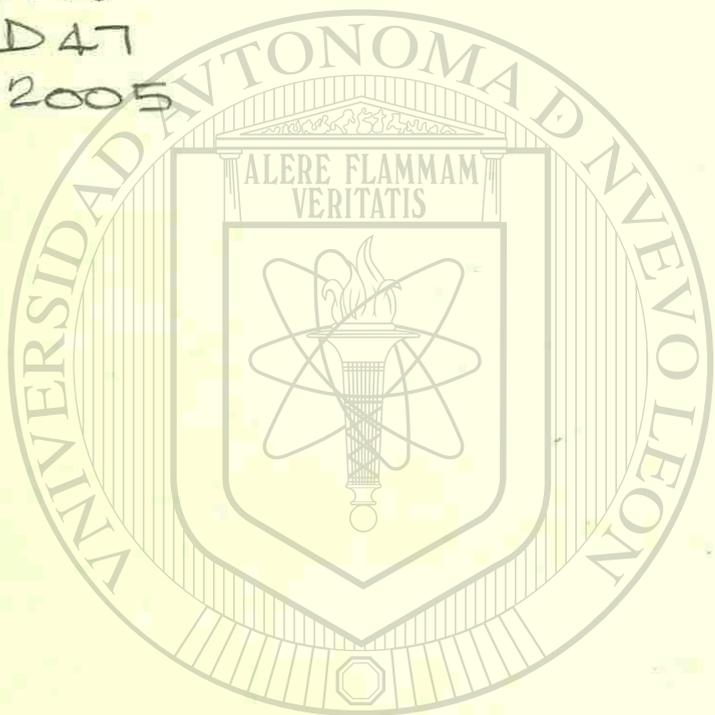
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



1003494

JL 1299  
.N8  
D47  
2005



19-VII-06  
Mario

**CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<i>Dr. Carlos Gómez Díaz De León</i>	2
<b>PRESENTACIÓN</b>	
<i>Lic. Alejandro Treviño Martínez</i>	6
<b>EL IMPERATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO: EL ARTE Y EL DEBER DE HACER MÁS CON MENOS</b>	
<i>Lic. Ignacio Pichardo Pagaza</i>	9
<b>ÉTICA PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD EN MÉXICO: HACIA UNA NUEVA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO</b>	
<i>Dr. Roberto Moreno Espinosa</i>	18
<b>INNOVACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO, HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE GOBIERNO</b>	
<i>Dr. Ricardo Uvalle Berrones</i>	41
<b>LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO</b>	
<i>Dra. María Del Carmen Pardo</i>	61
<b>MENSAJE</b>	
<i>Dr. Jesús Ancer Rodríguez</i>	73
<b>MENSAJE Y CLAUSURA</b>	
<i>Lic. José Natividad González Parás</i>	75

la capacitación y abarcar a todos los miembros del servicio público sin importar su estatus ni su nivel jerárquico, y en segundo término debe abordar todos los aspectos que conforman las capacidades laborales de éstos. Ello significa el considerar un abanico de competencias profesionales destinadas a cubrir las necesidades de todos y cada uno de los servidores que integran la administración de Nuevo León. Con estas bases y con la adecuación gradual de los otros subsistemas, a saber: el normativo, el de ingreso, el de evaluación del desempeño y el de certificación e incentivos, al enfoque de profesionalización por competencias, se logrará institucionalizar el Sistema para la Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León.

Considerando que el eje estratégico del Sistema de Profesionalización lo constituye la capacitación y que las tendencias internacionales del proceso de modernización administrativa están enmarcadas por la Nueva Gestión Pública, las autoridades responsables del proyecto de implementación del sistema acordaron realizar

un Seminario que sirviera de plataforma de despegue y que al mismo tiempo pudiera tener un efecto multiplicador en las dependencias centrales y entidades públicas descentralizadas de participación ciudadana. Para ello se convocó a las autoridades superiores de la administración pública a una sesión con expertos investigadores nacionales que dieran cuenta del estado actual de la teoría y práctica administrativa desde la academia y que abordara los aspectos centrales relativos a ese tema que constituyen las agendas de gobierno.

Estas memorias, integran la reflexión y la visión que diversos expertos nos ofrecen sobre la Nueva Gestión Pública y la agenda estratégica para su aplicación en Nuevo León. Inicia con la presentación del Lic. Alejandro Treviño Martínez, Coordinador de Innovación y Competitividad Gubernamental y organizador del evento. Asimismo, el Lic. Treviño Martínez nos señala las condiciones y restricciones que han orientado la reestructuración y el rediseño gubernamental de la Gestión Pública de Nuevo León con un

enfoque humanista e innovador.

En este contexto y considerando las condiciones altamente restrictivas bajo las cuales tienen que operar los gobiernos, una importante premisa de lo que se conoce como "buen gobierno" es la cuestión de proveer los bienes y servicios al menor costo. Sobre la premisa de "un gobierno que cueste menos" es decir "Al arte y deber de hacer más con menos" el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza presentó una panorámica de los principales conceptos y prácticas asociadas con la eficiencia y la eficacia administrativa y los desafíos de la gestión por resultados.

Otro de los aspectos importantes de la nueva gestión pública lo constituye la necesidad de transformar la cultura de servicio para atender las exigencias de ética, rendición de cuentas y transparencia. El Dr. Roberto Moreno Espinosa nos ofrece importantes reflexiones sobre este tópico, apuntando las condiciones para una transformación de la cultura burocrática.

Por otra parte la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación a las tareas gubernamentales ha significado una profunda modernización de la administración sobre costos, agilidad, accesibilidad y otros factores. Sin embargo, la implantación de estas modalidades que con el fundamento en e-gobierno o gobierno electrónico se cobijan; plantea también una serie de retos que es importante considerar en el proceso de modernización administrativa, los cuales son atinadamente señalados por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Una revisión crítica de los principales temas de la agenda del gobierno federal permite reflexionar sobre los proyectos de largo alcance como los son los de Calidad e Innovación Gubernamental y la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ambos aspectos son ampliamente analizados por la Dra. María del Carmen Pardo en un contexto de escepticismo sobre los resultados de ambos proyectos.

La presente edición se cierra con las reflexiones que sobre estos desafíos de la Nueva

Gestión Pública hace el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Lic. José Natividad González Parás, al tiempo que exhorta a los cuadros directivos y gerenciales de la administración a convertirse en líderes del proceso de cambio institucional que exige la ciudadanía y que se ha asumido como un compromiso de su gobierno.

El presente documento tiene el propósito de aportar en el terreno de las transformaciones lo que la visión de un mejor Nuevo León nos plantea como agenda de trabajo para mejorar la calidad de servidores públicos y en la construcción de una sociedad más justa y comprometida con el desarrollo integral de todos los nuevoleonenses.

## PRESENTACIÓN

**Lic. Alejandro Treviño  
Martínez**



Desde el inicio de la actual administración, el Gobernador del Estado ha puesto en marcha un Programa Integral de Profesionalización de la Administración Pública, cuyo propósito es brindar a los servidores públicos oportunidades reales de capacitación y desarrollo en el desempeño de sus funciones. Sin lugar a dudas, los servidores públicos son el elemento más valioso de toda Administración, y es precisamente a los servidores públicos a quienes se debe apoyar a través del Programa de Profesionalización.

En este contexto, se ha escogido como tema general de reflexión y análisis, el de los "Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un Gobierno con Resultados", con lo cual se ha nutrido la presente publicación.

El tema es por demás relevante, ya que el concepto de la "Nueva Gestión Pública" ha impactado fuertemente, tanto en las administraciones públicas de los países más desarrollados ("New Public Management", "Reinventing Government", etc.), como en las administraciones de los países en transición, como el nuestro. Como servidores públicos interesados en los procesos de modernización, estamos obligados a estar informados de los rasgos y características fundamentales de esta nueva corriente administrativa, que se conoce como "Nueva Gestión Pública".

Los imperativos de análisis sobre esta nueva corriente, resultan además indispensables en el caso de Nuevo León, pues desde su campaña política, el Señor Gobernador asumió el compromiso de llevar a cabo un amplio programa de modernización de la

Administración Pública, precisamente bajo el concepto de Rediseño de Gobierno o Reinvencción del Gobierno.

Como resultado de ese compromiso, existe en Nuevo León, un nuevo modelo de Administración Pública, que se manifiesta a través de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública; una nueva estructura gubernamental; la creación de nuevos organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, que se agrupan bajo las figuras de Corporaciones, Institutos, Agencias y Consejos, y la expedición de los Reglamentos Interiores de las dependencias y entidades del Gobierno.

Existe en consecuencia una nueva filosofía de la acción gubernamental, que a través del rediseño del gobierno, incorpora nuevos enfoques, nuevos principios, nuevas políticas y programas.

Con el rediseño de gobierno que se ha implementado, se busca establecer una Administración Pública más competitiva, menos burocrática y con mayor participación ciudadana.

La nueva Ley Orgánica de la Administración pretende también poner en práctica una Administración Pública moderna, honesta y transparente, apegada a la Ley, eficiente y eficaz, con mayor capacidad de respuesta, promotora del desarrollo económico y centrada en los ciudadanos, a quienes debe servir cada vez mejor. En suma, una Administración Pública profesional, integrada por servidores públicos comprometidos con la ética pública y con una clara vocación de servicio.

Y precisamente estas orientaciones incorporan algunos de los principios de la Nueva Gestión Pública, del "New Public Management", cuyos rasgos fundamentales vamos a analizar en estas memorias.

En este documento se presentan las reflexiones de un cuerpo de distinguidos académicos y profesionales en la materia. En primer lugar, el Maestro Ignacio Pichardo Pagaza nos presenta en su Conferencia Magistral sus conceptos sobre la "Nueva Gestión Pública", sus antecedentes, los principios fundamentales que la integran

y las perspectivas de esa nueva corriente del pensamiento administrativo.

Posteriormente, el Dr. Roberto Moreno Espinosa nos ofrece interesantes planteamientos y conceptos sobre la nueva ética pública y la gobernabilidad en México. El Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su parte, nos hace un interesante planteamiento sobre la importancia de la innovación en las sociedades del conocimiento y cómo la innovación está relacionada con la nueva gestión pública como factores de cambio y progreso de nuestras sociedades. Finalmente, la Dra. María Del Carmen Pardo aborda el tema de la Nueva Gestión Pública y el Buen Gobierno, haciendo alusión a las experiencias llevadas a cabo por el Gobierno Federal, particularmente a través del nuevo Sistema de Profesionalización de la Administración Pública y la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal.

Estas valiosas contribuciones nos ofrecen una perspectiva de vanguardia sobre los principales aspectos de la Nueva Gestión Pública y con ello, contaremos con un

análisis crítico muy valioso que nos permitirá hacer importantes reflexiones en torno a la Profesionalización de los Servidores Públicos de Nuevo León. En Nuevo León tenemos un Nuevo Modelo de Administración Pública, y precisamente ese nuevo modelo de administración se nutre de los principios de la Nueva Gestión Pública que en estas memorias se presentan.

## EL IMPERATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO: EL ARTE Y EL DEBER DE HACER MÁS CON MENOS

*Dr. Ignacio Pichardo Pagaza*



A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, en muchos países, la economía enfrentaba problemas, de crisis en los precios del petróleo; de un estancamiento económico generalizado, además de un crecimiento muy lento y una alta tasa de desempleo. Al mismo tiempo se iniciaba la crisis del socialismo real que desembocó en la caída, tanto académica, como ideológica y práctica de la economía dominada por el Estado, al mismo tiempo, se desarrollaba

un nuevo pensamiento económico en varias universidades, especialmente en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, durante los gobiernos, de el Presidente Reagan de los Estados Unidos y la Señora Thatcher.

Sin entrar en los detalles de este nuevo pensamiento económico, el punto esencial era restablecer al mercado y a la competencia como los instrumentos más eficientes de asignación de recursos de nuestro Estado, ya no el Estado como captador de recursos, sino como el Estado propietario. Se buscaba revertir esa tendencia y decir que el mercado y la competencia son mecanismos mejores para utilizar los recursos de la sociedad. No vamos a entrar a la descripción más amplia que representa este péndulo histórico, en que nos fuimos a los extremos en la teoría liberal del mercado y de la competitividad y ahora estamos regresando a un punto en el que observamos todos los aspectos positivos del pensamiento liberal y de su consecuencia administrativa, pero al mismo tiempo reconocemos las limitaciones, los puntos débiles que deben corregirse.

Son muchos los conceptos y los principios que forman este campo de rutina que se llama la Nueva Gestión Pública que consiste en un amplio espectro de ideas, de conceptos, de principios y de técnicas; entre ellos el principio que ya mencioné del mercado. Hay que dejar que sea el mercado el que decida cómo asignar los recursos y no un órgano central de la democracia o del gobierno en su conjunto. El principio de la subsidiaridad es importante y uno de los principios claves de la Nueva Gestión Pública que adaptado a nuestras circunstancias, tiene dos vertientes:

La primera dice que todo aquello que la sociedad realice a través del sector privado o del sector no gubernamental, que lo haga por sí misma y no por medio del gobierno. En otras palabras: Gobierno, concéntrate en lo que es tu actividad fundamental, lo demás, si lo puedes hacer, bien sino, que lo hagan, el sector privado ó quienes puedan hacerlo, es la primera vertiente del principio de subsidiaridad.

La segunda vertiente específica que hay que dejar

que las decisiones de gobierno se tomen lo más cerca de donde se originan los problemas, lo más cerca de los ciudadanos.

En el sector público de muchos países, se olvidaron de la planeación, concepto que cayó en desuso cuando cayó también el socialismo real que era donde había surgido principalmente; en cambio, el sector privado jamás dejó de pensar en la planeación y formó el nuevo concepto de "planeación estratégica", la misión, la visión, los objetivos, las metas, los resultados.

Otro concepto fundamental de la Nueva Gestión Pública es la rendición de cuentas que no es la contable y financiera; sino que va mucho más allá, a una rendición de cuentas legal, administrativa, política, y en muchas ocasiones fiscal; es decir: es la responsabilidad del funcionario público por el manejo de su unidad de trabajo o de la institución que le toque encabezar.

Veamos la excelencia en la prestación de los servicios públicos. Ustedes saben, igual que yo, que la sociedad, en este caso los mexicanos, no queremos seguir recibiendo

servicios de segunda, de menor calidad; cuando uno va a cualquiera de las grandes tiendas departamentales de nuestro país, encuentra sobre el mismo objeto ofertas múltiples, en una televisión encuentra 15 marcas diferentes; en automóviles, entre las diferentes marcas y modelos hay como 500 opciones que tiene el cliente para decidirse por un vehículo. En los servicios públicos en términos generales, no es el caso de Nuevo León, donde están avanzando muchísimo, muchas veces el ciudadano no tiene opciones, en muchas entidades del País, para pagar los impuestos hay que hacer colas de una ó dos horas.

En lo que concierne al tema de los resultados, lo que se llamaría un axioma, que es una averiguación de los imperativos cotidianos, hace que la norma de conducta se eleve a la categoría de norma universal. Es un imperativo administrativo fundamental que tenemos los servidores mexicanos. En un ambiente de restricción de recursos hay que hacer más con menos.

Algunos autores han hecho de este axioma una pequeña teoría que le llaman de las

3E's, actuar con Eficiencia, con Eficacia y con Economía.

Actuar con **Eficacia** significa conseguir los resultados propuestos, los objetivos señalados para la institución, la unidad de trabajo que están ustedes encabezando, eso es eficacia, conseguir los objetivos.

La **Eficiencia** significa una relación del sumo producto, conseguir esos resultados, el producto, al menor costo posible en términos de recursos financieros, recursos imputados; no basta con calcular los recursos directos, de recursos humanos y del esfuerzo total.

La **Economía**, se refiere a una actitud que a veces a los mexicanos se nos escapa, no es el caso de Nuevo León, pero en otros lugares muchos financieros, llegan a su oficina y su primer proyecto es remodelar las instalaciones, ¿por qué?. Hay que trabajar con austeridad, ese es el sentido de la economía.

En otro tiempo no estaba tan claro que la idea central de la administración moderna es conseguir resultados.

Anteriormente decíamos que una buena administración pública se caracterizaba porque el control que tenía era el correcto, porque tenía programas muy interesantes, la política pública imaginativa. Ahora, la administración pública dice: no me digas cuáles son tus problemas, no me expliques cuál es la estructura, y no me pidas presupuesto en términos de infraestructura. Dime primero cuáles son los resultados que te propones obtener y luego, te vamos a evaluar, a pedir resultados.

Un tema obligado es el del liderazgo, no me estoy refiriendo al liderazgo político de los grandes estadistas, o a grandes líderes sindicales, sino a un liderazgo virtual para la administración pública que es el liderazgo de los administradores, de los que manejan una unidad, una institución, una agencia, un consejo.

La pregunta que siempre se hace, los líderes nacen o se hacen? las dos respuestas son correctas, pero la mayor parte de las veces hay que ir formando a nuestros propios líderes y esa es una de las tareas que tenemos.

Durante mucho tiempo, la teoría del liderazgo se apoyaba en una base carismática. ¿Quién es líder? Es un hombre o una mujer que reúne un conjunto de características, aptitudes y atributos que pueden ser visibles, espirituales, o intelectuales, como la preparación; o bien físicos: el hombre o la mujer bien parecidos, bien planteados, seguros de sí mismos, que pisan fuerte. Es una teoría que tuvo auge y sigue teniendo elementos válidos, pero que sin duda no responde a las necesidades actuales de la administración pública.

Otra teoría es la psicología, la que decía ¿Quién es líder?, Líder es el que responde a las necesidades de su grupo en un momento dado, independientemente de que sea un "Don nadie" que se crece al reto, porque es capaz de enfrentar a las necesidades de su grupo, mucho tiempo esta fue una teoría de liderazgo socorrida; pero hoy se dice líder, hombre o mujer, me estoy refiriendo al tema Administrativo; líder en la administración, es aquel que consigue resultados o que obtiene resultados, dice, la

teoría óptima es la que multiplica atribuciones por resultados.

Ese es un ejemplo de cómo este concepto de obtener resultados se encuentra en el Centro de la Administración.

Otro ejemplo es el tema del presupuesto, la nueva Gerencia Pública en materia de resultados, pregona entre muchas otras cosas lo siguiente: hay que cambiar el presupuesto por renglones administrativos, a uno que señale misión, tareas y resultados esperados; claro que eso ofrece muchas resistencias en los propios servidores públicos, yo prefiero que me asignen la partida presupuestal, pero que no me digan qué resultados esperan de esa partida, y menos que me vengan a checar al finalizar el ejercicio, si cumplí o no con mis atributos.

Señalar a cada unidad de trabajo su misión de libertad para generar ahorros presupuestales que reviertan a la propia unidad, este es un punto que la Administración Tradicional siempre brinca. Todos los recursos provengan de donde provengan van a la Tesorería, tu dime cuánto

necesitas y yo te lo doy, pero nada de que te quedes con recursos para ahorrar de tu presupuesto o con ingresos que tuviste la capacidad de producir.

Ahora se propone un enfoque plural, hay que ver las circunstancias de cada caso, yo creo que un reactivo importante a un Administrador Moderno es decirle: a).- Tu vas a manejar tu presupuesto conforme a los objetivos que has señalado o a los resultados, b).- Decide cómo vas a gastar tu presupuesto. c).- Tanto en tus ahorros como en la capacidad de generar ingresos, se quedan en beneficio de la institución que ustedes manejan.

Propiciar que los órganos internos y externos de control, evalúen resultados no solo contables y financieros, esto a quienes trabajan en áreas que no son de control, los evalúen con toda precisión por los resultados.

Ya les decía a ustedes que la rendición de cuentas, es otro concepto central de la Nueva Gestión Pública, creo que esto ya lo mencioné, salvo el hecho que la rendición de cuentas debe ser transparente,

medible y periódica, la rendición de cuentas debe ser integral, déjenme hacerles un comentario, ahora con el problema que se presentó en el Distrito Federal, en el linchamiento de las personas en Tláhuac, se difundió mucho si se debería de pedir o no la renuncia al Secretario de Seguridad en el Distrito Federal.

Pero yo tengo muy claro un recuerdo de un caso, el cual regreso a él: en una empresa de aviación la puerta de un avión que iba a 30,000 pies de altura se abrió, formó el vacío, perdiendo la vida algunas personas y antes de que aterrizará el avión, el Director General renunció, él no sabía de vuelos, pero administrativamente él es el responsable.

Otro ejemplo: andando en Europa todavía como Embajador, cae una tormenta enorme, la cual produce una inundación y provocó la caída de un puente en el momento en que iba un autobús de pasajeros y murieron varios pasajeros, tres horas después en el escritorio del Primer Ministro estaba la renuncia del Secretario General, bueno, tiene que ser así, esa es la

responsabilidad administrativa, nadie está diciendo que el señor sea responsable penalmente, no, pero de que cada uno de nosotros en nuestra comunidad tiene esta rendición de cuentas global, así tiene que ser, no, es el responsable administrativo de la unidad.

La administración y medición de resultados, son dos conceptos diferentes: uno es la medición de los resultados del trabajo de una Unidad, de una Institución, de un Departamento, de una Agencia, de un Consejo, o de una persona, de un funcionario; y la otra es toda una filosofía a la que se le denomina la administración o resultado, también se le llama la administración en la ejecución.

En ambos conceptos administración de resultados y medición de resultados, están estrechamente vinculados, pero se dice que en la Administración de Resultados, es incorporar la mención a las decisiones de estrategia, no son conceptos nuevos, incluso hubo una época en que se llamaron control de gestión, ahora esta medición de resultados es un concepto más alto que control de gestión,

pero tiene que ver mucho con el control de gestión.

¿Qué elementos se requieren para que exista un programa de medición de resultados? Repito, está en el centro de la Administración Moderna de la Nueva Gestión Pública, son los siguientes: un marco de referencia, tiene que haber un (POA) Programa Operativo Anual, o un contrato de acción como le llaman en algunos lados, o como le llamamos muchos en México siguiendo la tendencia francesa, el contrato de gestión, en el cual se establece un contrato entre una agencia del Gobierno Central, que dice: mira, tú vas a alcanzar estos propósitos con este tipo de organización, con este presupuesto y tus resultados deben ser en cada una de las áreas.

Segundo elemento, hay que definir metas y resultados esperados, esto es fundamental, definir qué resultados esperan, créanme que no es nada sencillo, por que a veces uno se confunde con el tipo de resultados que está realizando la empresa, hay que ir al fondo de ello, por ejemplo: en materia de Educación, decimos, cuál es el criterio del número de

reprobados, de número de los que pasaron, de alumnos que van de un grado a otro, o finalmente en qué tanto está sirviendo a la ciudad el tipo de educación que estamos llevando a cabo.

Entonces la definición de los resultados esperados y los criterios de definición son muy importantes, porque hay áreas de la administración en las que es muy fácil establecer criterios cuantitativos para medir los resultados, pero hay otras áreas en las que no.

Determinación de costos directos y costos licitados, informes periódicos sobre los resultados. Para poder manejar este esquema de Administración por resultados, es indispensable que toda la Unidad Administrativa, toda la Institución entienda y participe del programa de trabajo y que desde luego haya disposición y voluntad a los más altos niveles.

Es importante que haya un buen uso de la medición de los resultados.

La medición de los resultados debe de servir para mejorar la actuación de la ejecución, no solamente como una medida

de reingeniería en el sentido peyorativo y ver cómo le recortamos al recurso personal e instalaciones, hay que evitar la tendencia de usar la medición de resultados en forma coercitiva, fomentar la cultura de la política, hay que medir para estimular y no para castigar, ustedes están viviendo la puntualidad de la agencia o de la institución que están manejando y si la utilizan solo para castigar, es un uso limitado y tal vez equivocado en la medición de resultados, en cambio la pueden utilizar esa medida para elevar la productividad.

Medición de datos y la medición de resultados, las dos son importantes y nos podemos encontrar de que en muchas instituciones, los funcionarios hasta hacen burla del sistema de resultados; en el Poder Judicial, cuántas sentencias se hicieron, eso no depende de la complejidad del programa; en la Procuraduría de Justicia, te dicen, ¿cuáles quieres?, el número de actas consignadas, el número de delitos; ahora el número de delitos no necesariamente está relacionado con una mala acción nuestra, sino porque le dimos confianza a la sociedad, para que haga más denuncias,

en otras palabras hay resistencia al conducir criterios de medición de resultados.

Pero hoy quiero decirles a ustedes rápidamente, que muchas veces no es suficiente la medición cuantitativa, sino que lo que importa es el nivel de confianza que una institución le da a la sociedad y eso también es un resultado positivo, hay que estar muy consciente de ello.

Ahora los medios de comunicación tanto de televisión como los medios impresos generan sus propios criterios de la medición de resultados de las instituciones, ustedes los han visto, todos los días se publican pequeñas mini encuestas. Yo concluyo con la cuestión de las percepciones, porque una cosa es lo que realmente está ocurriendo en el seno de una institución y otra distinta es la percepción que el público tiene de esa institución.

Los mandos superiores, deben tener la capacidad de distinguir lo que es una percepción que puede no coincidir con la realidad, con los resultados efectivos de una institución.

Termino diciéndoles a ustedes, que estén ciertos de que esta

aventura de modernización tan importante que se ha emprendido en Nuevo León, va a ser ejemplo en todo el País y recomiendo a ustedes lo siguiente:

Yo creo que toda Modernización Administrativa debe tomar en cuenta los valores culturales de la sociedad en la que se está implementando, los valores, las tradiciones, la historia, la ideosincracia de la población con la que estamos trabajando porque al final del día, estos valores son los que permanecen, hay uno de ellos que no menciono, por que se que lo van a tocar ahora mismo, es el tema del valor, de la integridad, de la ética, valor fundamental que el servidor público, debe atenerse a los principios básicos de la ética pública, estrictamente, pero es el tema que se abordará a continuación.

## ÉTICA PÚBLICA Y GOVERNABILIDAD EN MÉXICO: HACIA UNA NUEVA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO

**Dr. Roberto Moreno Espinosa\***



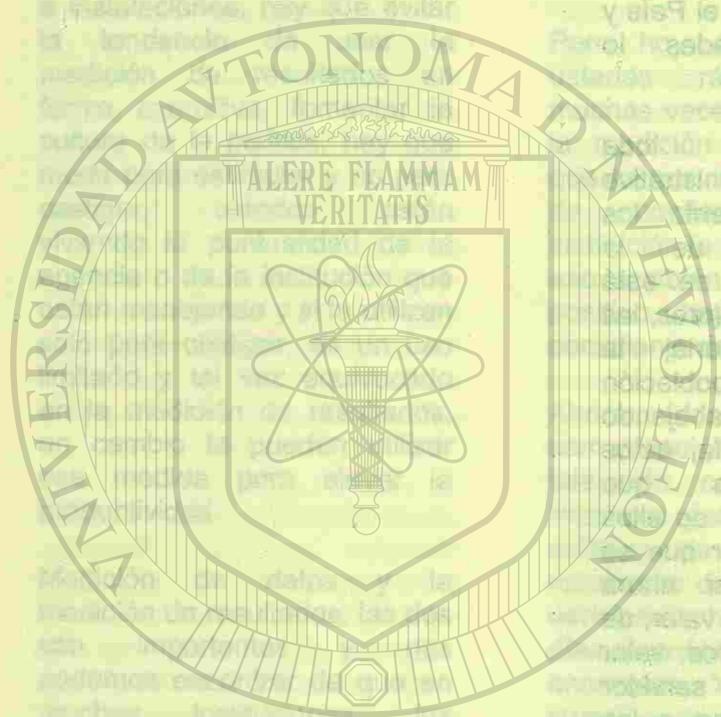
### Introducción

La ética pública ha tenido una importancia que podemos considerar permanente; sin embargo en los regímenes democráticos contemporáneos adquiere una relevancia

creciente y se erige en un factor fundamental que impacta la capacidad de gobierno y gestión con base en mayores o menores índices de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales; dado su carácter público abarca tanto al sector público como al tradicionalmente considerado como privado y al social, de esta manera tiene claras implicaciones en la gobernabilidad democrática en donde las instancias, dependencias y entidades estatales concurren con un conjunto creciente de organizaciones de la sociedad civil, además de constituir un ingrediente de la mayor relevancia para perfilar una nueva cultura en el servicio público es, a todas luces, un requisito *sine qua non* para acceder a nuevos estadios en la calidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio y la función pública.

\* Doctor en Administración Pública, integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), actualmente Coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y del Doctorado con Orientación en Administración Pública del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Puede afirmarse que la ética pública constituye uno de los factores centrales que es indispensable atender en un momento histórico en el cual lo público tiende a una dilatación creciente, así el tradicional monólogo que caracterizó a los regímenes latinoamericanos, incluido el mexicano, el cual se



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE

desenvolvió, hasta muy reciente, en un modelo endogámico, se han transformado para perfilar otros de corte más abierto, público y democrático en donde la participación y la interlocución con la sociedad civil entra en un proceso de intensificación.

Asimismo, en el país, la responsabilidad de la administración pública en las esferas económica, política y social se ve incrementada en un escenario de mayor intensidad y participación ciudadana y de una complejidad en ascenso de la sociedad mexicana. Cabe destacar, en el primer caso, que el Estado mexicano ha asumido una estrategia de franca apertura hacia el exterior y procedido a la negociación, firma y puesta en marcha de tratados de libre comercio con países de al menos tres continentes; las implicaciones, retos y desafíos que de ello se desprenden son múltiples; de manera inmediata la elevación de los estándares de calidad en la producción de bienes y servicios, la protección de los derechos de propiedad, la vigencia del Estado de Derecho, la preservación irrestricta de los Derechos Humanos y la

promoción de los principios de la democracia se tornan en un imperativo, y si México ya había sentado bases fundamentales de su transición a la democracia con la Reforma Política promovida desde finales de la década de los setenta (1977), la apertura comercial y el nuevo modelo económico en el contexto de la globalización, añaden nuevos elementos que catalizan los procesos democratizadores, tal como lo planteó en su momento Arnaldo Córdova al referirse a la inserción de México en la globalización sobre la que afirma:

“Es ante todo, un proceso de economía política. Y, como tal, produce muchos efectos colaterales que acaban cambiando la faz de los propios Estados que la conducen. El caso de México no podía ser una excepción... El Estado mexicano, para tener éxito en el proceso de globalización, debía reformarse a sí mismo, democratizándose. Ello quiere decir que la oportunidad de la globalización equivalía, exactamente, a la posibilidad real de una

democratización a fondo del Estado y de la vida política en México. Lo trágico —añade Córdova— fue que ambos objetivos jamás coincidieron y, en gran medida, siguen sin coincidir” (Córdova, 1999).

Ciertamente era poco moral que el Estado mexicano quisiera insertarse en los procesos de globalización, manteniendo incólume el régimen corporativo—clientelar, centralizante y autoritario que estuvo vigente gran parte del siglo XX, así, la democratización del país se fue imponiendo necesariamente por la acción colectiva de múltiples grupos y fuerzas políticas.

En el ámbito político las transformaciones del régimen mexicano son múltiples y han aportado su cuota para crear las condiciones que han perfilado el cambio de un régimen en donde la moral prevaleciente se veía fuertemente determinada por el denominado sistema político, en donde las piezas centrales, como en su momento lo señaló Daniel Cosío Villegas, eran el presidente y el partido y donde prevalecía el *estilo personal de*

*gobernar*, todo ello imprimía en el manejo del gobierno y de la administración pública una alta discrecionalidad, lo que se traducía en un componente público de baja intensidad; formalizaba en exceso el principio de la división de poderes de lo que se desprendían múltiples aspectos, tales como la limitada fiscalización del legislativo y de la propia sociedad civil, por tanto un débil control externo, entre otros.

Lo anterior sufre un conjunto de transformaciones que tienen un momento de inflexión fundamental en 1977, con el arranque de la ya citada Reforma Política que, si bien, fue de corte político—electoral en sus inicios, sentó premisas fundamentales que dieron pauta a la conformación de un sistema de partidos, a una mayor pluralización de la sociedad mexicana, a la alternancia política en los tres órdenes de gobierno; de igual manera se fue dando paso a una democracia participativa que se añade a la de corte meramente representativo de antaño; de esta manera una nueva moral se va imponiendo en paralelo con las características que se

desprenden de los cambios del régimen político.

En el ámbito de lo social es importante tener en cuenta el proceso de diferenciación de la sociedad, el cual se ha ido intensificando en las últimas dos décadas, nuevas formas de organización se desarrollan y aparecen en el panorama nacional; tales como organizaciones no lucrativas, las del denominado tercer sector, las no gubernamentales, además de otras de corte político, político-religiosas etcétera; así, el espacio de lo público tiende a una dilatación en ascenso, se asiste a escenarios que redimensionan, fortalecen y propician la participación ciudadana, por lo tanto, los espacios de acercamiento, roce e interlocución entre el Estado y la sociedad se multiplican. Esta nueva realidad es expresión clara no sólo de una mayor corresponsabilidad compartida de los asuntos públicos entre las instancias mencionadas, sino también, y esencialmente, de una nueva gobernabilidad democrática en donde la responsabilidad y la ética pública se incrementan, tanto para la esfera pública-gubernamental como para la

pública-social; hoy es cada vez más frecuente hacer alusión a la responsabilidad social corporativa; el voluntariado social cobra múltiples expresiones, todo ello de cara a las condiciones de todo género que prevalecen en los albores del ya arrancado siglo XXI.

En la presente me propongo desarrollar un conjunto de planteamientos en torno a la ética pública en las condiciones que actualmente caracterizan al régimen político mexicano, lo que desde mi perspectiva agrega ingredientes sustantivos a la que predominó y se impuso en lo que fue el régimen corporativo prevaleciente a lo largo de siete décadas del fenecido siglo XX. La estructura de la misma parte por un breve análisis de la transición a la democracia en el país; a continuación efectúo un análisis en torno a la ética como eje y factor básico en una sociedad democrática. Parte fundamental radica en una puntualización de las expresiones que en materia de ética pública gubernamental se desprenden y relacionan con la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información, la responsabilidad

de los servidores públicos, el nuevo equilibrio entre los poderes públicos y la necesidad de la profesionalización creciente de la función pública. Por último desarrollo un conjunto de planteamientos a título de consideraciones finales, así como algunas propuestas que me parecen pertinentes.

### La transición a la democracia en México

No cabe duda que la ética pública emerge de manera fundamental y cobra mayor relevancia cuando un mayor número de actores políticos y sociales participan en los asuntos de carácter público, cuando estos se los arroga y reserva el Estado-gobierno y sus instituciones y son interpretados y gestionados por la clase política en el poder, no sólo se limita la creatividad, la participación y se desprecia y desperdicia la energía social, sino que el desarrollo democrático también se ve fuertemente limitado y la ética que se extiende y promueve, es aquella que es más acorde y congruente con los intereses políticos y económicos dominantes. En el caso mexicano, transitar de un régimen político autoritario y fuertemente centralizado en los

aspectos político, económico y cultural a otro más abierto, descentralizado, federal, con reglas del juego más claras y transparentes, en donde el poder público se encuentra más equilibrado, donde el poder contrapesa al propio poder, donde las mayorías y las minorías políticas disponen de medios, dispositivos y formas de representación, donde se reconoce y aprecia la presencia, participación, formas de pensar, actuar y de cultura del otro, donde existe y se acepta una ética de la alteridad, ha sido un proceso dilatado, pausado, lleno de avatares y de costos sociales elevados.

Para llevar a cabo un breve análisis de la transición a la democracia en México, partiré esencialmente por destacar una serie de procesos, hechos y acciones que tienen como escenario histórico los últimos 25 años, los que han sido determinantes para proyectar al país a una atmósfera democrática que conjunta una serie de ingredientes que para generaciones relativamente recientes eran, para decir lo menos, sólo un sueño, quizá un lejano sueño y que con los pasos que se han dado actualmente, los cuales, es

indispensable ponderar en toda su magnitud, con el objeto de preservar y desarrollar aquellos aspectos que permitirán a la sociedad mexicana fortalecer su democracia y extender los beneficios de ésta al conjunto de la población, donde prevalezca una ética orientada al desarrollo y calidad de vida.

Es importante tener en cuenta que durante la primera mitad de la década de los setenta del siglo XX, el régimen político mexicano vivía años difíciles en múltiples planos, se perdía legitimidad a pasos acelerados, el juego político era más virtual que real, el *que se mueve* —se decía— *no sale en la foto* y los que se atrevían a hacerlo, o caían en desgracia o eran de plano eliminados; lo predominante en el ámbito político era un esquema abiertamente degenerativo, endogámico, de crecimiento hacia dentro del mismo sistema; formaban parte de éste no sólo las piezas fundamentales a las que ya he hecho referencia, sino que era parte fundamental todo un esquema enfrascado en una corrupción sistemática, desde la cúspide hasta el agente de tránsito y la sociedad envuelta en este torbellino de complicidades forzadas; otros

proverbios de moda que evidenciaban una clara tendencia a la corrupción eran aquéllos como *El de vivir fuera del presupuesto es vivir en el error*, o bien la existencia del denominado *Año de Hidalgo*, el cual aún parece no haber sido extirpado en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. La ética pública en este escenario era en todo caso *sui géneris* y funcional al modelo en su conjunto.

Un esquema así dejaba pocos espacios para una genuina participación, para un juego en la arena política en donde más de dos actores con cierto grado de equilibrio estuvieran en posibilidades reales de conseguir sus fines, prácticamente se desconocía la existencia del otro. Con todo, la sociedad mexicana logró concretar acciones que fueron abriendo el ostión que era para entonces el sistema político mexicano, a fuerza de concretar una guerrilla rural, urbana, conformar pequeños partidos políticos que se vieron forzados a militar en la clandestinidad, integrar frentes de todo género, algunos de ellos denominados de liberación nacional; por su parte, algunas fuerzas políticas encontraron en las instituciones

de educación superior los espacios más adecuados y críticos para extender su militancia, etcétera.

No obstante, en el ambiente brevemente descrito, la clase política logró abstraer y entender que la reforma del sistema político era una necesidad creciente, so pena de incrementar la presión social y política y llegar hasta un estallido de alcances y consecuencias incalculables. Así comenzó a gestarse la Reforma Política que tuvo lugar en el seno del sexenio lopezportillista. Se puso en vigor una nueva legislación electoral que sentó nuevas reglas del juego político; se dio cabida a una recomposición de la Cámara de Diputados en la cual la cuarta parte de sus integrantes provenían de partidos políticos diferentes al entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), amo de los comicios político-electorales en el periodo 1929-1977 y cuya preeminencia en decadencia y desgaste logró prolongarse hasta 1997. De esta manera la sintomatología que se dejaba entrever en la primera década de los setenta no correspondía a una fase terminal sino a señales preventivas a las que

había que atender y poner remedio; en todo caso dicha fase terminal, aún tendría que esperar al menos dos décadas. Todo hace suponer que los partidos políticos en los albores del siglo XXI tendrán que hacer un conjunto de ajustes, renovar e innovar viejas prácticas, perfilar una ética política más acorde con la sociedad mexicana de inicios del nuevo siglo.

Buena parte de la Reforma Política se dirigió y orientó a cooptar a la izquierda, a institucionalizarla; esta misma depositaba pocas expectativas en dicha Reforma, tanto es así que algunos analistas políticos han afirmado que la Reforma se hizo para la izquierda, pero quien más la ha aprovechado es la derecha, lo que en perspectiva histórica sucedió, fue que se sentaron las bases fundamentales para dar lugar a un juego político más parejo, a una alternancia política en los tres órdenes de gobierno, al reconocimiento de las minorías políticas, en suma, a la diferenciación y pluralización de la sociedad mexicana. De igual manera, paralelamente al desarrollo de la Reforma Política y las diferentes fases por las que ha atravesado, el fortísimo poder presidencial se

ha ido acotando, el país de un solo hombre parece ser que se está superando y ya se están dando muestras y manifestaciones de que la forma de Estado federal empieza a perfilarse.

Asimismo, a lo largo del periodo histórico, objeto de análisis, se han venido concretando una serie de procesos y acciones tales como una genuina alternancia política en el ámbito municipal, es más, se puede afirmar que buena parte de la alternancia en los otros dos órdenes de gobierno: estatal y federal, partió precisamente del juego político que dio lugar a que en los municipios diversos partidos políticos centraran su actividad orientada a ganar y controlar un mayor número de estos, lo que a la postre fue determinante para efectivamente lograr una alternancia inclusive en el ámbito federal en el año 2000.

También es importante destacar que en las etapas por las que se ha hecho transitar a la Reforma Política, se dio lugar a la creación de un organismo público autónomo que se ha convertido en pieza y factor fundamental para hacer de las elecciones unas

más creíbles y transparentes que paulatinamente están ganando la confianza de la ciudadanía, esta misma ha dado su anuencia a través de sus representantes para invertir buena parte del presupuesto público para canalizarlo a las organizaciones, partidos políticos y al Instituto Federal Electoral (IFE), y los institutos estatales electorales y el del Distrito Federal a fin de fortalecer los procesos político-electorales. Dicho sea de paso, es comprensible también que en la medida en que se va ganando confianza y se va consolidando la democracia en este país, los costos de dichos procesos deberán ser cada vez más económicos donde, en ello subyace a todas luces una ética pública en tales procesos.

Destaca, por otra parte, la paulatina atención creciente a la preservación y promoción de los derechos humanos como un elemento clave para consolidar al país en lo interior y en el concierto internacional en materia de conservación y defensa de las libertades individuales y ciertamente colectivas propias de las democracias modernas, además como dispositivo básico para posicionar al país en un mundo más abierto que

día con día añade nuevas formas, tecnologías y dispositivos para acortar las distancias, para incrementar, acentuar y fomentar la comunicación individual, grupal e institucional, el aislacionismo no es ya propio de los tiempos actuales y mucho menos de los que están por venir, así se ha dado forma a otro organismo público autónomo en el ámbito federal y a nivel de las entidades federativas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el primer caso y a las Comisiones homólogas en los estados federados.

Vale la pena también destacar el papel creciente y cada vez más influyente de la opinión pública que dispone actualmente de mayores medios de comunicación, transmisión y transferencia en tiempo real, entre ellos los *mass media* que, por cierto cuentan con mayores espacios de libertad de expresión y menor censura. Hoy es palpable, a título de ejemplo, que públicos mayores tienen acceso a la superautopista de la información: la Red de Internet que, como es sabido, propicia la comunicación a nivel mundial en tiempo real y a costos sumamente bajos.

En suma, en los 25 años que siguen al arranque de la Reforma Política del 77 se han dado pasos cuantitativos y cualitativos en materia de democratización lo que significa que a la moral y ética o quizá negación a la misma en el antiguo régimen, se pasa a otra donde lo público ha adquirido una dimensión creciente. En el ámbito de lo público gubernamental se destaca de manera cada vez más nítida la tendencia a hacer de la administración pública una en efecto de corte pública que contrasta con la de traza patrimonialista que hasta hace escasos años aun era dominante en lo largo y ancho del país.

Asimismo, a la ética pública-gubernamental que se ha venido construyendo día a día, es necesario añadir la de corte público-social. Es palpable por lo demás que la sociedad, por su parte, es cada vez menos el espacio de lo privado toda vez que asume de manera creciente, y al parecer irreversible, objetivos y metas de corte claramente público: derechos de género, protección y preservación ambiental, derechos humanos, derechos de discapacitados, promoción

de los derechos de grupos indígenas, de la tercera edad, etcétera, se han transformado en materia frecuente de diversos grupos sociales. Es palpable también la toma de conciencia de corporaciones de todo género, grandes, medianas y pequeñas, las cuales están asumiendo responsabilidades que impactan el ámbito de lo social, la preservación ambiental, entre otras, lo cual se sintetiza en un campo emergente: la responsabilidad social corporativa.

Todo lo anterior, evidentemente perfila una nueva ética pública que hay que analizar, debatir y estudiar a fondo.

#### La ética como factor fundamental en la sociedad democrática

La nueva ética que se está extendiendo prontamente en los albores de este siglo XXI constituye un corolario de múltiples cambios, transformaciones y luchas que las sociedades han impulsado en sus respectivos estados nacionales y cada vez más en el concierto de un conjunto de estos, producto de las tendencias mundializadoras y globalizadoras que tenemos a

la vista; se trata de una ética que se puede analizar y estudiar desde una perspectiva más integral dadas sus múltiples facetas; así, no es posible gozar de las posibles ventajas y oportunidades de la globalización, o de las bondades que propicia el siglo del conocimiento y de la información, en una palabra de los logros de la tercera revolución científico-tecnológica que se agrega a las que le precedieron y seguir, como humanidad, arrastrando millones de congéneres que se encuentran y debaten en la franja de la marginación e inclusive de la exclusión. Es indispensable fomentar en el más amplio sentido del término una ética abarcativa e inclusiva que de lugar al derecho a la diferencia pero también a la inclusión de los marginados y excluidos de los tiempos actuales.

Es indispensable fortalecer los ingredientes que consolidan la democracia moderna y no sólo porque se trata del sistema político o forma de gobierno que ha demostrado ser más funcional con las tendencias globalizadoras dominantes, sino más bien por que estamos frente a una forma de vida, de cara a "un sistema de gobierno

y de convivencia que tiene múltiples facetas y que no se agota en el derecho al sufragio universal, a través del cual la ciudadanía dispone del medio más directo y accesible para elegir a sus gobernantes en las complejas sociedades contemporáneas... —que propicia tener acceso— a las condiciones y disponer de las instituciones que permitan a los individuos y a los pueblos desplegar integralmente sus facultades, apropiarse y ser arquitectos de su propio destino, constituye el escenario que, en buena medida, se busca construir colectivamente para acceder a etapas inéditas propias de la modernidad y posmodernidad en las que ya transitamos en los albores del siglo XXI" (Moreno, 2003).

Sobre el particular es pertinente tener en cuenta un conjunto de iniciativas que se están generando a nivel nacional y mundial en torno a la ética pública, al capital social y al desarrollo humano. Me gustaría hacer referencia, por ejemplo a la denominada *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual cuenta con el apoyo del Gobierno de Noruega y "está

orientada a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y el capital social en los países de la región" y que, además tiene entre sus metas algunas ampliamente identificadas con una nueva cultura del y en el servicio público que conviene tener en cuenta:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decidores;
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.

De igual manera, como parte de la Misión de la Iniciativa, cabe subrayar que esta "aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades

religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente" (página WEB de la Iniciativa).

En suma, hoy la ética constituye un factor presente en múltiples esferas de la vida social y personal, para la función y el servicio públicos, es un ingrediente aún de mayor trascendencia que va desde contar con los perfiles requeridos para un alto desempeño, hasta un ejercicio transparente y de cara a la ciudadanía de los quehaceres publiadministrativos y de gestión, además como elemento básico para incrementar la legitimidad, recuperar la confianza en las instituciones públicas y hacer una categórica realidad del concepto de Buen Gobierno.

#### **Ingredientes de la ética pública en el régimen político mexicano de fin de siglo**

Los avances de la gobernabilidad democrática en el país tiene cada vez expresiones palpables, en el presente apartado voy a referirme a varias de ellas que a mi juicio tienen una estrecha relación con una nueva ética pública con una

responsabilidad pública a toda prueba, esencialmente destaco las identificadas con la ética y responsabilidad pública-gubernamental, y en menor medida la ética y responsabilidad pública-social.

En primer lugar es importante analizar los factores que fuerzan y presionan al gobierno a rendir cuentas, toda vez que se hace cada vez más evidente que el gobierno y la administración pública que le es inherente a través de la cual logra el Estado sus fines, se deben a la sociedad de la cual emana y de donde provienen los recursos fundamentales para su preservación; queda claro que la ciudadanía en realidad son socios que a través del contrato social delegan un conjunto de mandatos a las instancias gubernamentales, ni más ni menos. Por lo que corresponde a la normatividad y condiciones actuales que prevalecen de transparencia y acceso a la información pública-gubernamental, nos acercamos a escenarios que propician el paso a una sociedad informada, que entre otras acciones y procesos potenciará el gobierno con base en políticas públicas cada vez más consensadas; incrementará las posibilidades de desarrollo de

la contraloría social y propiciará, desde la perspectiva gubernamental, aportar su respectiva cuota a hacer del presente siglo el de la información. En torno a la responsabilidad pública-gubernamental también se ha cobrado conciencia y legislado en la materia, a fin de asentar puntualmente el conjunto de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y como consecuencia las sanciones a que se hacen acreedores en caso de cometer algún ilícito, lo que a mi parecer también está directamente vinculado a la observancia, o no de una ética en el servicio público cada vez más necesaria en el desempeño público.

Lugar importante en el desarrollo de la responsabilidad y ética públicas se encuentra la profesionalización o más bien la alta profesionalización que requieren los servidores públicos ante la complejidad de la sociedad moderna y los retos y desafíos que ello representa en la función y el servicio públicos y que, hasta antes de entrar en vigor la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,

prevalecía un esquema de botín político, lo cual es inadmisibles en pleno siglo XXI y que para el país ha representado costos sociales verdaderamente elevados, en virtud de la reiterada práctica de formar cuadros de alto nivel para enviarlos a la calle, una vez que era concluido un sexenio en el ámbito federal y de las entidades federativas, o un trienio en el caso de los ayuntamientos y administraciones municipales.

#### **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas tiene cabida en un concepto más amplio la responsabilidad pública (*Public Accountability*), término que "nos refiere a una responsabilidad que se extiende a todos los componentes del Estado y que no lo remite solamente al manejo de los recursos, sino a los resultados obtenidos a partir de su utilización extendiéndose a todos los que confluyen en el mundo de lo público, por mínima que pudiera ser su participación en el mismo, y comprende una gama infinita de acciones, que van desde la planeación hasta la satisfacción de necesidades, pasando por el diseño, presupuestación, realización, control, decisiones,

fiscalización... —entre otras múltiples— (Alpuche Hernández, 2003).

En efecto, la rendición de cuentas en nuestro medio ha adquirido nuevas expresiones y fundamentalmente una importancia creciente; abarca todo aquello que hace el gobierno y lo que deja de hacer, no basta con disponer de los motivos y argumentos que fundamentaron la toma de decisiones para proceder a llevar a esta o aquella acción, esta o aquella obra. Es indispensable argumentar por que se dejaron de lado otras que pudieron, a lo mejor, ser tanto o más benéficas para el conjunto de la ciudadanía. La rendición de cuentas se erige hoy en uno de los ingredientes básicos de la gobernabilidad democrática y en un pilar básico de expresión de la nueva ética pública, “la rendición de cuentas es parte vital del poder democrático porque alude a los tiempos, modos, procedimientos y procesos que deben cumplirse, para que las instituciones se desarrollen de manera prudente, seria y legítima. La rendición de cuentas —*accountability*— sitúa la relación compleja entre el ejecutivo y el legislativo; entre los

ciudadanos y las autoridades electas; entre la responsabilidad que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano” (Uvalle, 2003).

En suma la rendición de cuentas, no sólo es un ingrediente fundamental de la gobernabilidad democrática a la que me he referido, sino elemento fundamental que permite apuntalar —reitero— la confianza en las instituciones públicas; enfatiza el carácter público del poder el cual debe ejercerse con reglas claras, transparentes, “la rendición de cuentas se inscribe en la cultura de la democracia, y, a partir de la misma, se constituye en una diversidad de prácticas que reflejan cómo la sociedad y el gobierno articulan su responsabilidad para preservar la utilidad y eficacia de las instituciones públicas” (*ibid*).

#### **Transparencia y acceso a la información**

Un factor indispensable en la vía de consolidación e institucionalización de la gobernabilidad democrática y de la ética pública lo constituye el acceso a la información

pública gubernamental, toda vez que la transparencia no se da sólo en el manejo de los recursos públicos, en una agenda gubernamental inclusiva y eficiente, y a través de la actividad desplegada por servidores públicos de un alto profesionalismo, para señalar sólo algunos aspectos, es indispensable que la ciudadanía disponga en todo momento de la posibilidad de acceder a la información que cotidianamente generan las instituciones público-gubernamentales, aspecto que en los nuevos escenarios de mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad, de un incremento de nuevos actores políticos y sociales en el espacio de lo público, por tanto del aumento de interlocutores entre ambas entidades. En suma, de escenarios de una acción colectiva y ciudadana de mayor intensidad, las demandas por información pública gubernamental tenderán a un incremento geométrico.

Sobre el particular, es pertinente tener presente que la multialudida información pública gubernamental, en el pasado, ha sido altamente restringida y también, al igual que muchos otros aspectos,

fue manejada de manera patrimonial, era frecuente que funcionarios de alto, mediano y bajo rango dispusieran de la información de manera discrecional y el saqueo de que eran objeto las instituciones públicas abarcaba por igual bienes materiales como documentales con lo que se perdía gran parte de la memoria histórica de este país, lo que ocurría en los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal. De esta manera la nueva legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, constituye un paso cualitativo de gran relevancia. Es pues manifiesto que prevaleciera en antaño una ética *sui generis* en el manejo de la información que iba muy de la mano con las condiciones prevalecientes en el régimen político dominante.

Abundando en torno a la importancia del acceso a la información pública gubernamental, es indispensable enfatizar que en materia de políticas públicas, y más específicamente en la formulación, implementación y evaluación de estas, se utilicen “volúmenes amplios de información tanto por parte de

los actores políticos como de los sociales, difícilmente se puede imaginar una toma de decisiones sin el concurso de analistas de altos perfiles, es decir con una sólida formación para tales efectos, tampoco lo podemos hacer sin el sentir de los actores interesados, afectados o beneficiados, sin una clara evaluación *ex ante* y *ex post* de los efectos, impactos e implicaciones de las decisiones a adoptar, habida cuenta que algunos de los demandantes serán tomados en cuenta y sus demandas serán contempladas e incluidas en la agenda gubernamental, en tanto que otros y sus respectivas demandas necesariamente quedarán fuera y, de manera fundamental, el acceso a la información, constituye un requisito tan esencial para documentar las decisiones, para ilustrar a los actores participantes, que no se puede, en estricto sentido, imaginar políticas públicas sin contar con los ingredientes de información del caso, de esta manera, el acceso a la información que plantea la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Moreno, 2003) propicia ya en el presente y más en el futuro

inmediato el gobierno y administración con base en políticas públicas más consensadas.

Así, no me parece exagerado afirmar que en la medida en que la ciudadanía haga uso intensivo de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, estaremos perfilando a este país hacia una gobernabilidad democrática donde la corresponsabilidad en los asuntos públicos constituya una palpable y categórica realidad; donde la responsabilidad y ética públicas disponga de mayores elementos para ser exigida en ambos sentidos: de la sociedad al Estado y viceversa.

#### **Responsabilidad de los servidores públicos**

En el ámbito de la administración pública, como es sabido, hoy existe un Código de Ética en donde están incluidos los rubros vinculados al denominado bien común, referido a que "Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad... -

se busca— que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen bienes individuales" (Código de Ética del Gobierno Federal). Otros elementos están referidos a la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, el respeto, y el liderazgo (*Ibid*). Sin embargo, no es suficiente tal Código, podemos afirmar que se trata de un requisito necesario pero insuficiente para lograr un comportamiento ético de los servidores públicos, por lo cual también existe una amplia legislación en materia de responsabilidades de dichos servidores, desde el conjunto de artículos constitucionales que norman las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículos 108 a 114).

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos contempla lo fundamental en la materia. Otra legislación que complementa a la anterior tal como la destaca el jurista Herrera Pérez comprendería las siguientes leyes y reglamentos: a) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; b) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; c) Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; d) Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; e) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; f) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; g) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; h) Jurisprudencia y Ejecutorias en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos; i) Jurisprudencia y Ejecutorias relacionadas con los pliegos de Responsabilidades; y j) Jurisprudencia y Ejecutorias relacionadas con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Podemos pues afirmar que la legislación es abundante y constituye un marco de

referencia, en este caso normativo, para orientar la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento ético manifiesto que, en las condiciones actuales, constituye un factor esencial para tender hacia una gobernabilidad democrática, para recuperar la confianza en las instituciones públicas; elemento esencialísimo para pasar de una mera transición a la democracia a una institucionalización de esta, cuestión que ha costado a la sociedad mexicana costos muy elevados en los 25 años a los que me he referido de manera central; en contraparte, se empiezan a sentir los beneficios correspondientes a una sociedad democrática y de mayores libertades individuales y colectivas, así como de una nueva ética pública que abarca tanto al Estado como a la sociedad.

#### La profesionalización del servidor público

Me parece que uno de los factores, quizá aún poco estudiados que ha sido un impedimento determinante para inhibir el ascenso de una administración pública conformada por servidores públicos con una alta ética,

está representado por la falta de un servicio profesional de carrera en los tres órdenes de gobierno y administración del Estado federal mexicano. Como país nos hemos desenvuelto en la improvisación de cuadros en los ámbitos federal, estatal y municipal; las excepciones en las cuales se perfilaron dependencias y entidades en donde se implantaron servicios altamente profesionalizados, son pocas. Es hasta el pasado año cuando se discute, debate, sanciona y publica la novísima *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Como materia pendiente efectuaba a finales del 2002 los siguientes planteamientos:

La profesionalización, el impulso y el desarrollo de un genuino servicio público de carrera en México constituyen en buena medida asignaturas pendientes a pesar de que, al menos desde los inicios del México posrevolucionario, se hicieron esfuerzos importantes por perfilar tal desarrollo, sin embargo el afianzamiento paulatino

del régimen corporativo que sentó sus bases en 1929 fue inhibiendo a la par de su fortalecimiento el establecimiento de un servicio público de carrera, éste corrió una suerte inversa a la del propio régimen el cual optó por dar paso a una política de botín orquestada por los líderes de la *familia revolucionaria* que constituyó, hasta años muy recientes, uno de los pilares fundamentales de la prolongada vida de aquél, la distribución de cuotas de poder, curules en el poder legislativo y de puestos en la burocracia política al interior del ejecutivo, se fue haciendo una práctica inveterada e iterativa. (Moreno, 2002)

Tal panorama parece que está a punto de iniciar un proceso inverso con la publicación de la Ley antes mencionada, misma que ya ha iniciado su fase de implementación, es pertinente destacar que su cobertura está limitada a la administración pública federal centralizada, como también vale la pena destacar que ya son al menos siete entidades federativas que

han dado pasos fundamentales para disponer también de su respectivo marco normativo para perfilar sus propios servicios profesionales de carrera: Aguascalientes, Puebla, Tlaxcala, Quintana Roo, Sonora, Veracruz, y Zacatecas y se están observando avances fundamentales en varias más, todo ello hace suponer que a nivel nacional se vislumbra el tránsito a la integración en las administraciones públicas con servidores públicos con los perfiles adecuados, desempeño y elevada ética que requieren los retos y desafíos de la compleja sociedad contemporánea.

Desde luego, el marco normativo representado por las leyes del servicio profesional de carrera, es sólo el punto de partida, es indispensable que en la fase de implementación se lleven a cabo y se observen de manera cuidadosa todas y cada una de las etapas, desde la fase de planeación de recursos humanos, la de ingreso la cual debe hacerse a través de concurso público de oposición para, en efecto, lograr atraer y seleccionar a quienes demuestren que disponen de los conocimientos, habilidades y actitudes

requeridos para un alto desempeño en la función y el servicio públicos y donde se abran las posibilidades de acceder a un servicio profesional de carrera a un mayor número de aspirantes; la evaluación del desempeño también deberá constituir un factor fundamental para hacer del servicio profesional uno que esté acorde con las aspiraciones largamente acariciadas por parte de la sociedad.

Adicionalmente a lo antes mencionado, es esencial que en la fase de implementación se cuente con la participación de la sociedad civil, con el objeto de que se garantice tanto por la dependencia responsable del propio gobierno federal como de la sociedad civil y sus grupos organizados, moldear un servicio profesional sólido y eficiente. Respecto de la participación de la sociedad civil he destacado en otra de mis participaciones:

En suma, la participación ciudadana y la activación y protagonismo de la sociedad civil, constituyen de suyo uno de los grandes objetos de estudio de nuestro

tiempo, dadas sus múltiples expresiones, cuestión que se redimensiona en sociedades democráticas o en transición a serlo; aquella también se manifiesta en mayor o menor intensidad en los procesos políticos, económicos y sociales; asimismo, la participación ciudadana representa un elemento básico de la vida democrática, por lo que existe, a nuestro parecer, una relación directa entre los niveles de democracia prevalecientes y la intensidad de la participación ciudadana misma. De esta manera la participación de la sociedad civil mexicana en la fase de implementación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* de México constituye un ingrediente imprescindible para arribar a la conformación de un Sistema consistente, eficaz y eficiente que despeje todo tipo de dudas respecto de su consolidación, tales como

el que se esté trabajando en torno a un cuerpo privilegiado e intocable, el cual será difícil de reformar en un futuro mediato si no se alcanzan los resultados esperados y se concretan las expectativas que sobre el particular se tienen (Moreno, 2003).

Así pues, la conjunción de la labor de parte del gobierno federal de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de la Función Pública y la participación de la sociedad civil, deberán perfilar un servicio profesional con una alta eticidad, de manera fundamental.

#### Consideraciones finales

Nuestro arribo al siglo XXI representó la conclusión de un régimen político de larga duración que prohió una ética pública *sui generis*, no podía ser de otra manera, gran parte de los pilares en que se sustentó se basaron en un fuerte desequilibrio de los poderes públicos; en un *statu quo* tanto de la propia clase política como del conjunto de la sociedad que hizo de esta por mucho tiempo una sociedad *anestesiada*. Fue hasta muy entrado el pasado siglo XX en

que se fueron sentando las premisas que proyectaron a la sociedad mexicana a una más abierta, plural y participativa y que en el cierre del siglo logró consolidar un régimen con alternancia política en los tres órdenes de gobierno, lo que estuvo precedido de la conformación de un sistema de partidos, de la creación de las instituciones que permitieran transparentar los procesos político-electorales. De igual manera la apertura de México hacia el mundo en lo económico, político y cultural ha aportado ingredientes fundamentales para fortalecer la preservación de los derechos humanos, promover los principios y valores de la democracia y de una ética y responsabilidad públicas cada vez más necesarias y manifiestas.

Así la conjunción de razones endógenas y exógenas se han sumado para gestar y desarrollar las condiciones para promover los principios y valores de comportamientos y desempeños con altas tasas de eticidad tanto en la esfera pública-gubernamental como la pública-social, lo que se ha traducido en una corresponsabilidad ascendente en el desarrollo y consolidación

de una nueva gobernabilidad democrática. Múltiples son las expresiones de la ética pública tanto por parte del gobierno y la administración pública como de parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las nuevas responsabilidades administrativas de los servidores públicos; la rendición de cuentas; la alta profesionalización y desempeño en la función y el servicio público; la transparencia y acceso a la información pública gubernamental son sólo algunas de aquellas. En el ámbito de lo público-social también emerge la denominada responsabilidad social corporativa; el voluntariado social; las nuevas formas de organización de la sociedad civil que abrazan objetivos y metas de fuerte contenido social. Todo ello de conjunto permite apreciar la ética que subyace y se manifiesta en todas y cada una de las acciones y procesos. Es indispensable; sin embargo, continuar haciendo énfasis en el desarrollo de una sociedad más democrática y con altos índices de responsabilidad y ética públicas.

En suma, ética pública y gobernabilidad constituyen dos

binomios inseparables, no puede aspirarse a lograr una alta gobernabilidad sin contar con la autoridad que se desprende de hacer efectivo y concretar cotidianamente un Código de Ética en el comportamiento y desempeño de los servidores públicos, perfilar una nueva cultura en el servicio público conlleva necesariamente una alta profesionalización, una ética pública, un desempeño congruente con las expectativas y exigencias de la sociedad, alta capacidad de innovación, sensibilidad y respeto irrestricto de los derechos humanos, promoción del capital social como vía para lograr redes de solidaridad y desarrollo social, además como vía esencial para recuperar la confianza en las instituciones públicas e impulsar la dignificación del servicio público, en el contexto que nos presenta la compleja sociedad de nuestro tiempo.

**Fuentes empleadas:**

- Alpuche Hernández, Marcos Francisco. *Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad*. Tesis, FCPyS, 2003.

- Gobierno Federal. *Código de Ética*
- Herrera Pérez, Agustín. *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México, IAPEM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Moreno Espinosa, Roberto. "Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI", Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- "El Papel de la Sociedad Civil en la Implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México", Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, Panamá, octubre de 2003.
- "Los anales de la democracia en México", comentarios a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en Secretaría de Gobernación. *Leyes para el cambio democrático en la*

- *administración pública federal*. México, 2003.
- "La ética pública y los derroteros contemporáneos de la gobernabilidad democrática en México". Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, noviembre de 2004.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. México, IAPEM, 2003.
- Valero, Ricardo. *Globalidad: una mirada alternativa*. México, Centro Latinoamericano de la Globalidad. Miguel Ángel Porrúa, 1999.

## **INNOVACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO, HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE GOBIERNO**

**Dr. Ricardo Uvalle Berrones**



### **Resumen**

En la vida de los Estados contemporáneos, la reforma de la administración pública es punto nodal para aumentar, potenciar y desarrollar sus capacidades de dirección e implementación para dar sentido a la institucionalidad y los procesos de gobierno. La ubicación estratégica de la administración pública es uno de los elementos a valorar en todo momento para situar su alcance y efectividad tomando

en cuenta el cúmulo de energías y acciones que se producen en la vida civil y política.

En este sentido, la reforma de la administración pública trasciende la visión instrumental y procedimental que la ciñe a ser únicamente el brazo ejecutor del Estado, cuando por su importancia y sistemas de operación, es la responsable de cumplir y producir las normas que garantizan la conservación efectiva y fáctica de la sociedad. Una faceta a destacar en la reforma de la administración pública, es la relación entre innovación y tecnología, la cual da paso a la instauración y funcionamiento del gobierno electrónico.

Así, la concepción del poder rebasa su comprensión axiológica y normativa que sin duda tiene y que es importante para el conjunto de la sociedad, pero en la visión de las realidades inéditas que vive la administración pública, no es aconsejable soslayar que la relación entre el poder y la tecnología transforma la organización burocrática tradicional, para ubicarla en una dimensión posburocrática que da cauce a los procesos

de diseño, rediseño e innovación.

Con la tecnología digital, la administración pública es una pieza importante en el diseño y operación del gobierno electrónico, el cual aprovecha el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para ampliar y mejorar su relación con la sociedad y los ciudadanos.

La presente ponencia analiza cómo el arquetipo del gobierno electrónico es un detonador para entender el grado de innovación que la administración pública debe asimilar para encauzarse por la senda de las transformaciones organizacionales que demanda un mundo en proceso de cambio y transformación.

#### Contexto

La vida de las instituciones públicas transita por una diversidad de cambios que apuntan hacia la conformación de nuevas condiciones de vida que se inscriben en la lógica de la transformación estructural de la sociedad contemporánea. Las pirámides burocráticas que respondieron a la era de la industrialización y que tuvieron hasta la mitad del siglo XX, un

auge inusitado, son reemplazadas por formas de gestión que se caracterizan por la disminución de los tramos de control, la reestructuración de las plantillas de personal, el reciclaje de la capacitación, la revisión de los costos administrativos, la adopción de la tecnología para acelerar procesos y aumentar la calidad de los bienes y servicios; la referencia a los valores del mercado para aumentar la calidad de la gestión y la inserción de las organizaciones contemporáneas en los patrones de la apertura y la competencia, son entre otros, los factores que modifican tanto el perfil como el papel de las instituciones administrativas.

En este sentido, la administración pública no es ajena al cúmulo de transformaciones que se desarrollan en la sociedad y los mercados. Con el impulso estructural de la globalización, los Estados incursionan por derroteros que incluyen la apertura y la innovación tanto de las estructuras como de los sistemas de operación que se utilizan en la producción de los bienes, los servicios y las mercancías. Los Estados son actores y autores de cambios que se orientan a reencauzar

los movimientos administrativos que les corresponde llevar a cabo, para consolidar la estabilidad y gobernabilidad de la sociedad en un ambiente de presiones, intercambios, reestructuraciones y transformaciones.

El mundo administrativo que corresponde a la sociedad y el Estado modernos con la extensión de su complejidad – racionalidad, formalidad, control, jerarquía, procesos, burocratización – no ha desaparecido al igual que cuando se postulo el fin de las ideologías o el fin de la historia. Tiene ahora nuevos referentes que modifican la visión unidimensional que se tenía de los asuntos públicos y del juego político del poder. En consecuencia, no son las oficinas públicas, el lugar único donde se define ahora qué hacer para dar respuesta diferenciada a las demandas sociales.

En la actualidad, las autoridades, la burocracia y los ciudadanos han establecido sistemas de comunicación y cooperación que dan cuenta de cómo lo público ha dejado de ser un monopolio exclusivo del Estado para convertirse en un

lugar de convivencia plural que incluye a las autoridades y los ciudadanos. En consecuencia, la racionalidad burocrática no se impone *per se* a través de la autoridad, el saber y los controles administrativos, sino que se toma en cuenta qué sucede en la vida asociada y cuáles son los actores que se involucran en el comportamiento de los asuntos colectivos.

El mundo administrativo no es más una sociedad cerrada que decide por sí misma, sino que tiene relaciones complejas con las organizaciones de la sociedad. Frente a la racionalidad burocrática – dominio de procedimientos, cálculos, rutinas, reglas y normas-, la emergencia cada vez más vigorosa de la racionalidad pública –gobierno de los ciudadanos-, juega un papel central porque es producto de interacciones y sistemas de realización que son propios de las sociedades abiertas y activas, dado que son consecuentes con los valores de la democracia contemporánea.

Los valladares burocráticos que en el pasado fueron garantía de la racionalidad estatal irrestricta, han tocado

límite frente al mundo de lo público – social que cada vez es más diferenciado, intenso, contestatario y corresponsable en la medida en que se desestatiza el ámbito de la sociedad. Frente a tal situación, las instituciones administrativas replantean medios y acciones para articular con flexibilidad y eficacia los cometidos que deben cumplir.

No hay duda de que la administración pública vive en la intensidad de la redistribución del poder que es fruto de los reacomodos dados entre los Estados, las economías y los diferentes órdenes de gobierno que se han creado con el desarrollo de la democracia política. Las relaciones horizontales que actualmente prevalecen en la sociedad civil, son indicador de cómo el poder se expresa con más actores, recursos, estrategias y acciones que reclaman un lugar en los procesos y beneficios de la vida pública para evitar que la exclusión sea un auténtico modo de vida. Por eso, lo público ha dejado de ser equivalente a lo "oficial" que representa invariablemente a las autoridades legales y legítimas que se constituyen

con la voluntad política de los ciudadanos. Esta situación influye para que la administración pública no sea un referente de sí misma, sino actor constructivo en el nuevo entramado de las relaciones sociales.

Como actor constructivo – definición, construcción y cumplimiento de proyectos de vida-, la administración pública no acapara, sino que aprovecha los recursos y capacidades de las organizaciones sociales para definir e impulsar el cumplimiento de las políticas públicas. Es por la senda de la racionalidad pública – cooperación y eficacia junto a las acciones de la sociedad-, donde las instituciones administrativas recuperan su prestigio para que no sean valoradas como males sociales que frenan la inventiva de las energías colectivas. La administración de lo público y hacia lo público, es una de las tendencias más significativas para dar cauce a sus acciones, objetivos y resultados finales. En esta línea, las transformaciones de la sociedad son la clave para situar la dimensión valorativa e institucional de la administración pública.

### Valor positivo de la administración pública

Una vez que la administración pública ha superado las etapas de escepticismo, desencanto y desconfianza que vivió desde finales de los años setenta y con intensidad en los años ochenta, se reconoce su importancia en el desarrollo de la vida productiva y en la determinación de los objetivos y políticas que son necesarias para alentar las capacidades individuales y sociales para dar sentido al cumplimiento de las metas que corresponden a la acción colectiva. Empiezan a quedar atrás las reformas que la sometieron durante largo tiempo a los procesos de ajuste, privatización y férrea disciplina fiscal que disminuyeron la vida económica que alentaba y la calidad misma de los servicios que proporcionaba a la población civil y ciudadana.

En los años noventa, con el oleaje de la democratización en cuanto fuerza que se estimula y extiende desde diversos puntos del planeta, surge una nueva visión de la administración pública fincada en la necesidad de revitalizar su papel, y para ello se alientan reformas vinculadas con la

rendición de cuentas, la transparencia, la profesionalización del servicio público, la gobernabilidad y la gobernanza democráticas y la ética gubernamental. Esas reformas no fungen como un bisturí que eliminan órganos y funciones, sino que tienden a convertirla en una palanca de aptitudes reconocidas para impulsar mejor la capacidad instalada –real y potencial- de la sociedad. Dichas reformas la consolidan como una institución que es capaz de reconocer lo que se demanda en la vida pública y para ello asume el cambio como un imperativo que fortalece su razón de ser, esto es, desarrollar las capacidades individuales con un sentido comunitario que haga factible la efectividad de las capacidades colectivas.

Dichas reformas la rescatan de la tesis del Estado "mínimo" y del fundamentalismo del mercado que se han extendido de manera incontrovertible como si fueran un axioma sagrado. La ubican en todo caso, en la visión constructiva del Estado, el mercado y los sistemas de intercambio, entendidos como instituciones indispensables para el desarrollo consistente y

productivo de la sociedad moderna. Se toma distancia así, de la polarización innecesaria entre el mercado y el Estado; entre el mercado y la administración pública para dar paso al reconocimiento de aquellas instituciones que son imprescindibles para asegurar las ventajas comparativas de la vida asociada.

La visión positiva –hogar común de las personas y organizaciones civiles– de la administración pública es un paso en favor de su institucionalidad democrática, la cual favorece que su alcance legítimo sea su carta de aceptación en el mundo de los ciudadanos y sus organizaciones. Relacionada con los espacios privados y públicos, tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas relacionadas con el interés general y con la mejor conservación del Estado.

Por ello, no es viable prescindir de sus aportaciones institucionales, funcionales y operativas, porque son fundamentales para organizar, coordinar y desarrollar las actividades productivas de la sociedad. A través de las políticas públicas, asegura la dirección, coordinación,

estímulo e implementación de las decisiones y acciones que se vierten a la vida en común para responder a las demandas y necesidades en competencia. Ubicada en el corazón de los procesos de gobierno, se encarga de la coordinación e implementación de aquellas políticas que dan cumplimiento a los valores de la equidad, el bienestar, la inclusión social, la participación de los ciudadanos y la dignidad de las personas. Sus tareas no son sólo normativas en sí, sino que responden al sistema axiológico que define a la sociedad moderna como un tipo de sociedad comprometida con el liberalismo, la democracia y el republicanismo.

Frente a la postura reduccionista –reformas economicistas– que la alejan de la savia social y política que le es consustancial, la administración pública se ha reencontrado con la vida pública después de un largo periodo de ajuste, recuperación y cambio que han implicado conservarla no obstante los procesos que han intentado reducirla para que sea un apéndice en la cosmovisión de las posturas tecnocráticas. Éste proceso ha sido largo,

hasta reconocer que es el camino de las reformas institucionales y organizacionales, el medio más confiable para enfrentar su responsabilidad como el gobierno de la comunidad civil y política.

De este modo, la administración de la sociedad es al mismo tiempo la administración de la vida pública, situación que es importante resaltar para no confinarla al patrón de la productividad –reducción de costos en sí mismos– que la valora más como un aparato oneroso para los ciudadanos, no como una institución clave para la gobernabilidad de la propia sociedad. La administración de la sociedad es un compromiso en gran escala que debe cumplirse sin enajenar los principios vitales –depositaria del interés compartido, público, social y solidario– que identifican a la propia administración pública como una opción imprescindible para mejorar de modo continuo las condiciones de la vida pública. La administración de la sociedad implica un papel activo con las personas, los grupos y las organizaciones que también pueden y deben aportar

elementos medulares para el mejor desarrollo de la vida pública.

En consecuencia, el valor institucional de la administración pública deviene del *contrato social* que se establece entre los ciudadanos y la autoridad, el cual se renueva de manera periódica, a partir de relaciones de confianza y reciprocidad. Su valor público se origina en que es la encargada de asumir la gestión de los asuntos comunes. En todo caso, las fallas o errores en que incurre, no son motivo válido para intentar desmembrarla para que sea eficaz; lo efectivo es asumir su reforma para rehabilitarla como el sistema que se relaciona con los fines del Estado, los compromisos del gobierno y el desenvolvimiento productivo de la vida asociada.

#### Reforma de la administración pública

Así como las instituciones tienen momentos de auge y plenitud, también pueden ser afectadas por la ley de los rendimientos decrecientes. En este caso se impone la revisión de sus aptitudes, potencialidades y capacidades para identificar los caminos que

permitan a los sistemas de gestión acreditar sus formas de intervención pública, para que sean objeto de transformación estratégica y efectiva.

Por ello, la reforma de la administración pública es la opción funcional para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que acelera la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficacia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas.

Ninguna etapa que se vive es inmutable para la administración pública y los medios de gestión operativa. La visión de la administración pública consiste en que opta por la prospectiva, es decir, por el descubrimiento del mundo que está por venir. En este sentido, su reforma no se agota únicamente en la modificación instrumental de los medios que utiliza, sino que tiene como referente principal las transformaciones de la sociedad y simultáneamente, el

sentido de transformación del Estado. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir. Ambas se conjugan para dar vida a nuevas etapas que se consideran deseables y esperadas. Lo importante en la reforma de la administración pública es valorarla como una redistribución del poder, es decir, como la modificación del orden administrativo existente, en el cual surgirán nuevos actores que desempeñarán un rol distinto al que tienen.

La redistribución del poder es una categoría básica para no caer en la óptica imprecisa de que todo seguirá igual. Redistribuir el poder significa la ampliación de los círculos de decisión en la operación de los sistemas administrativos para dar cauce a nuevos arquetipos —proyectos— que tienen como objetivo reorientar patrones de conducta y desempeño en una dirección determinada. Redistribuir el poder implica afectar estructuras, procesos y procedimientos para dar paso a

otras pautas relacionadas con el diseño de las políticas y los programas que se encaminan a modificar el estado prevaleciente de las cosas.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. Si reformar implica dar una nueva forma a lo que existe —el poder— lo importante es hacer compatible los medios con los fines para evitar su dislocación. Por eso, la reforma de la administración pública más allá de las metas productivas y técnicas que en algunas ocasiones la animan, debe tener como eje de orientación que el poder es motivo de negociación, intercambios, costos, ventajas, límites y márgenes de acción. Intervienen en él, directivos, operadores, cuerpos de apoyo, camarillas y cenáculos de decisión que no es conveniente soslayar cuando se definen los cambios a realizar, los objetivos a cumplir y las metas a implementar.

La reforma de la administración pública no es un proceso holístico, es decir, no se lleva a cabo de conjunto y mediante un golpe de timón. En razón de la institución que es, la reforma se debe caracterizar por un conjunto de etapas que deben impulsarse de manera incremental. El cambio incremental es la suma de etapas que se articulan y concretan hasta consumir la gran reforma de la propia administración. La reforma de la administración pública es una reforma del poder, y en ese sentido, sus tiempos, pasos y objetivos tienen un valor político que corresponde al inicio y el término de los calendarios que rigen la vida democrática. De este modo, la aceleración y desaceleración de la reforma es parte medular de los tiempos políticos porque se enlaza con tipos de proyecto que se impulsan a partir de actores específicos del poder organizado. El viejo esquema de que es un proceso permanente no tiene efectividad plena cuando es situada en el contexto de las opciones y las limitaciones formales y reales.

El horizonte de las reformas no es abierto, sino restrictivo. El peor riesgo de una reforma es

situarla únicamente en el horizonte de las posibilidades sin considerar los factores adversos a la misma. Su eficacia no depende de los objetivos y metas que se definen para cumplirla, sino de la capacidad que se tiene para hacerlos efectivos, a pesar de restricciones propias y ajenas.

Por tanto, la reforma de la administración pública forma parte de la estructura del Estado, y en esa medida su factibilidad depende de cómo los reformadores la conciben en el universo de los poderes y poderíos que debe afrontar. Si la valoran como una reforma de indicadores de productividad y estadísticas de rendimiento, se trata de una reforma introspectiva, es decir, de oficina. Si la valoran como abatimiento de costos en sí misma, la convierten en un ejercicio de alcance limitado. Si la valoran como una nueva forma de relación entre los ciudadanos y la administración pública a partir de procesos abiertos y participativos, será una reforma más completa y viable, porque una demanda de la sociedad es que los aparatos administrativos no sean cerrados ni sobrepuestos a la vida colectiva. La apertura de la administración pública con

resultados de efecto multiplicador —eficacia, calidad<sup>1</sup>, consenso— es el punto cardinal de la reforma que se necesita para dar respuesta a las relaciones entre las instituciones administrativas y los ciudadanos.

Por otra parte, la reforma se desenvuelve en dos polos a saber: la permanencia y el cambio, lo cual implica que tendrá apoyos pero también resistencias. La permanencia se inscribe en la estabilidad que posibilita el funcionamiento de las instituciones y la preservación de las normas y valores que garantizan la vigencia la regulación eficaz de los problemas y conflictos. El cambio alude a la modificación, alteración y advenimiento de etapas novedosas que son indispensables para revitalizar la capacidad de los sistemas de operación que tienen a su

<sup>1</sup> "...La calidad... comprende varios componente —oportunidad, precisión, accesibilidad e idoneidad— que expresan valores de provisión del servicio y que forman parte de la relación entre el proveedor y el cliente. Esos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Sánchez González, José Juan, "El modelo de innovación gubernamental" en *Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental*, pág. 68.

cargo las tareas estratégicas vinculadas con la gobernación y administración de la sociedad.

En consecuencia, la reforma no es un proceso unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta; por el contrario, debe entenderse como un proceso diferenciado, tenso e incierto, lo cual no implica falta de capacidad para llevarla a cabo, sino toma de conciencia de que su recorrido se inscribe en el realismo institucional, que es al mismo tiempo, el realismo político que la define como una relación de conflicto y cooperación que es parte de la pluralidad de actores que en ella intervienen. Por tal motivo, el conflicto es inevitable, por lo cual es importante el funcionamiento continuo de instancias estabilizadoras para que sea regulado y encauzado. Respecto a la cooperación, sin duda es indispensable para que los actores involucrados en la reforma sumen capacidades, esfuerzos y formas de acuerdo para dar cuerpo a los objetivos y políticas que la animan.

En ocasiones, los reformadores de la administración pública omiten que el conflicto y la cooperación son parte esencial de los cambios institucionales;

son parte del motor que impulsa o retrasa las estrategias de reforma, sobre todo, cuando ésta no es producto de acuerdos y negociaciones que favorezcan un contexto de aceptación. Si el Estado tiende a la conservación, los cambios en la administración pública se han de orientar a establecer un nuevo estado de cosas que sea congruente y efectivo con la razón del propio Estado. Así, la reforma de la administración pública tiene tiempos de oportunidad y tiempos de inconveniencia que es fundamental tomar en cuenta para definir tanto su alcance como impacto en las estructuras dinámicas del poder.

### Innovación y gobierno electrónico

Un paso clave en la reforma de la administración pública son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la sociedad, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. Los tiempos de la posmodernidad que corresponden a la innovación, dan cuenta de una panorama intenso en acontecimientos,

relaciones y actores sociales. En una época sin precedente, la revolución de los materiales es uno de los aspectos básicos a considerar para explicar la renovación continua de las fuerzas tecnológicas.

Hay en el presente, contextos – sociedad del conocimiento- que dan cauce a la innovación en todos los órdenes de la vida, y en particular, las instituciones administrativas han ingresado al terreno de su exigencia, después de haber formado parte de la sociedad industrial y la revolución productiva que sacudió los sistemas técnicos y tecnológicos que permitieron consolidar las economías del capitalismo avanzado. Estos acontecimientos son importantes en el desarrollo que las mismas han tenido y forman parte de los activos que nutren su riqueza intelectual y operativa. La innovación es un tipo de fuerza productiva que se desarrolla en el ámbito de la sociedad del conocimiento, que debe entenderse a la vez, como la sociedad posmoderna<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "La globalidad y la revolución tecnológica que ha transformado de manera radical el concepto sociedad, hoy entendida como posmoderna, de la comunicación masiva, de la complejidad y el caos como lo

En este sentido la innovación, siguiendo el pensamiento de Joseph Schumpeter, "es" destrucción creativa", implica dar paso a lo inédito, lo novedoso<sup>2</sup>, lo genuino y lo original. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con

entiende Gianni Vattimo, desde una propuesta teórica que parte de aceptar la imposibilidad de pensar la historia como un recurso unitario, dando fin a la modernidad como resultado de la crisis del capitalismo". León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, p. 103.

<sup>2</sup> "... lo nuevo también tiene que incorporarse en la organización. Específicamente, toda organización tiene que incorporar en su estructura misma tres prácticas sistemáticas. Primero necesita mejora continua de todo lo que hace el proceso que los japoneses denominan *Kaizen*... El propósito de la *kaizen* es mejorar el producto o servicio de tal suerte que se convierta en un producto o un servicio realmente distinto en dos o tres años. En segundo lugar, toda organización tendrá que aprender a explotar, esto es, a desarrollar nuevas aplicaciones de sus propios éxitos... finalmente, toda organización tendrá que aprender a innovar y la innovación se puede organizar como un proceso sistemático y debe organizarse como tal. Drucker, Peter F. *La sociedad postcapitalista*, p. 67

orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. La innovación en cuanto tendencia y fuerza productiva, altera el orden regular de las organizaciones e instituciones administrativas, porque da paso a un conjunto de ingenios relacionados con los tipos de diseño, productividad, calidad y consistencia que permiten transformar el perfil y el contenido de las propias organizaciones.

De este modo, los patrones rutinarios e inerciales no están distantes de los efectos de la innovación y viven periodos de desestabilización hasta que se adaptan a los retos que se derivan con los cambios acelerados del comercio, las finanzas, la tecnología, las nuevas demandas sociales y las nuevas formas de organización económica y política. La innovación acelerada es propia de la sociedad del conocimiento, la cual, para crecer y desarrollarse, necesita de la producción del conocimiento significativo que permite la construcción y consolidación de la base productiva y distributiva de la propia sociedad.

Como "destrucción creativa", la innovación significa cambios de fondo que afectan las estructuras medulares de los sistemas de vida. Implica la construcción de los elementos que dan vida a las instituciones para que puedan adaptarse, sobrevivir y desarrollarse en el contexto acelerado de la globalidad. La innovación se sitúa más allá del conservadurismo dinámico, el incrementalismo desarticulado y las inercias improductivas que en ocasiones responde a los periodos de larga estabilidad que provienen de la regularidad de los acontecimientos y los hechos.

Así, innovar significa alterar, modificar y transformar los sistemas de vida para que se conviertan en palancas determinantes en la producción de las condiciones institucionales y organizativas que son base de la acción colectiva. No implica el regreso a lo que dio de sí. No es una moda. Tampoco una reiteración de lo conocido. En este caso, su impacto obliga a revisar no la naturaleza –razón de ser, compromisos, responsabilidad- de las instituciones, sino las capacidades operativas que tienen para optar por su

mejoramiento radical, es decir, de raíz, para que cumplan mejor las tareas que tienen encomendadas.

No es casual que de la innovación se desprendan conceptos como diseño, rediseño, reestructuración, cambio estructural y reforma para situar el estado que guardan las instituciones y las organizaciones contemporáneas, entre ellas, el Estado y la administración pública. Cada uno de esos conceptos, se relacionan desde la óptica de la sociedad posmoderna, con el impacto de la innovación tanto en lo referente a las relaciones verticales como a las relaciones horizontales que estructuran el mundo institucional de las organizaciones complejas.

Así, los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre que son la constante de la sociedad liberal y la economía de mercado.

### Gobierno electrónico

Las respuestas institucionales para garantizar la gobernación y administración de la sociedad contemporánea, son el indicador más fehaciente de cómo los conflictos y problemas ingresan al núcleo de las reglas, los procedimientos y los códigos para orientar su tratamiento y formas de solución. En este sentido, el gobierno electrónico es un medio para incidir en el comportamiento democrático de las sociedades y una respuesta de magnitud importante para que las administraciones públicas tengan los elementos idóneos que permitan institucionalizar las necesidades y requerimientos que cesan en su generación.

El gobierno electrónico debe entenderse como una etapa mayor de innovación. Como nunca, la tecnología se utiliza con fines de poder. Su impacto, en este caso, tiene como efecto positivo procurar una nueva relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas. El gobierno electrónico es, en palabras de Daniel Bell, "una tecnología intelectual." No se trata de un artefacto mecánico, sino de un conjunto de ingenios

electrónicos, cuya aplicación favorece la combinación del cálculo, la velocidad, la programación, la sistematización y la efectividad de la información para tomar decisiones y movilizar recursos que tienen impacto público.

Como tecnología intelectual, el gobierno electrónico es una forma de funcionamiento de los Estados contemporáneos que es fruto del desarrollo tecnológico, y que obliga a que las dimensiones organizativas de los propios Estados sean revisadas a la luz de los imperativos de la globalidad. La tecnología intelectual es fruto del conocimiento de punta que se sintetiza en *software* de altísima elaboración que tienen la capacidad para almacenar, registrar y utilizar volúmenes de información relacionados con la complejidad organizada de los Estados, y que éstos aprovechan a través de la red de redes que es el Internet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "La aparición en la escena mundial de la red de redes, la Internet, especialmente durante los últimos diez años ha gestado cambios en nuestra comprensión y utilización de las comunicaciones electrónicas remotas, y que ha afectado todos los aspectos de nuestra cotidianidad, incluso la percepción de las dimensiones del tiempo y espacio, tendiendo efectos

El gobierno electrónico es un testimonio fehaciente de la sociedad del conocimiento. En este sentido, los Poderes que lo integran Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han ingresado en cuanto a su operación y funcionamiento, a la era de la tecnología avanzada para que sus estructuras, procesos y procedimientos sean objeto de revisión, inclusión y mejoramiento en la amplitud de las operaciones que dan vida a las decisiones y acciones de gobierno.

En el caso del Poder Ejecutivo, instancia en la cual se encuentra adscrita la administración pública, la idea del gobierno electrónico obliga a revisar la relación que guarda la misma con el público ciudadano. Además de la comunicación más directa que puede establecerse entre la propia administración y el público ciudadano, no hay duda que las exigencias de calidad, oportunidad y efectividad relacionadas con la

profundos en nuestra manera de acceder, procesar, producir, compartir y entender la información." León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción* ... p. 164.

producción y prestación de los servicios públicos son ahora más intensas.

Por tal motivo, la tecnología utilizada con fines de poder, implica para la administración pública el cumplimiento de los elementos siguientes en escala amplia: 1) comunicación; 2) transparencia; 3) control; 4) cultura y 5) legitimidad.

En cuanto a la comunicación, la administración pública tiene que diseñar e implementar los sistemas que favorezcan que la información civil de la población, pueda ser registrada atendiendo a la seguridad, la protección y confiabilidad de que será utilizada con fines constructivos. Se abre así, la oportunidad de confiar en la administración pública para que sea la depositaria de información que concierne a la vida privada.

Respecto a la transparencia, una demanda reiterada de los ciudadanos es que la administración pública no sea un coto cerrado. Que sea abierta, visible y receptiva, es una exigencia para que los ciudadanos accedan a ella consultando las fuentes de información relacionadas con la utilización de los impuestos y el

destino último de las políticas públicas. La transparencia es parte de las relaciones de reciprocidad que deben establecerse entre las instituciones administrativas y los usuarios de las mismas: los ciudadanos. Con ello se dejan atrás formas de opacidad que únicamente provocan desconfianza y desencanto en los propios ciudadanos.

En relación al control, los ciudadanos tienen la oportunidad de exigir a la administración pública claridad en el uso de la información que tiene a su cargo. Con el uso de la tecnología se amplía el control democrático de los ciudadanos sobre la administración pública, dado que toda duda o aclaración puede despejarse incluso a distancias geográficas significativas. El control democrático sobre la información que la administración resguarda, produce y distribuye tiene ahora sistemas de monitoreo - desde la sociedad civil- que facilitan un seguimiento más efectivo.

Sobre la cultura, el arquetipo del gobierno electrónico no responde únicamente a cuestiones tecnológicas y

operativas, sino que implica también pautas de comportamiento que es importante tener presente en el ejercicio del poder. Se abre de este modo, la viabilidad para dar paso a la cultura de la información entendida como un sistema de conductas vinculadas con la forma en que los ciudadanos ingresan al aprendizaje del mundo de la tecnología administrativa y gubernamental para aumentar y fortalecer el conocimiento sobre la información que se registra y produce en las instituciones públicas. La prestación de los servicios públicos de las instituciones gubernamentales, es el indicador más confiable para ubicar la cultura de la información que debe favorecer a los ciudadanos para que la administración pública sea reconocida como el hogar natural y confiable de la vida pública.

Finalmente y sobre la legitimidad, la administración pública tiene el compromiso de responder a los ciudadanos de manera eficaz y equitativa. El uso de la tecnología en los asuntos del gobierno, debe ser oportunidad para que los usuarios -los ciudadanos- de la propia administración pública

tengan la oportunidad de comunicarse con ella para dar cumplimiento a las necesidades de información que tienen.

Si la administración pública logra que los ciudadanos acepten y practiquen las reglas para acceder al mundo electrónico de la información, la relación directa que tengan con las instituciones administrativas sería fuente de una nueva legitimidad a saber: ser parte activa en la información pública que debe considerarse como bien público, es decir, accesible a todos los que la solicitan. Por tanto, la legitimidad estaría dada por el reconocimiento que los ciudadanos le confieren a la administración pública al responder<sup>1</sup> en la sociedad de la

<sup>1</sup> De este modo los ciudadanos y las unidades productivas demandan "información accesible con facilidad y trámites administrativos sencillos y cómodos. Se ha de tener en cuenta que actualmente, en muchos de los ámbitos administrativos, la dificultad en conocer la exhaustiva y compleja normativa unido a la complejidad organizativa de la propia Administración, obliga a ciudadanos y empresas a hacer uso de intermediarios con las administraciones públicas, incrementando sustancialmente los costos de transacción", Martín Rodrigo, Tomas "Proyectos para una

información, a requerimientos específicos que permitan conocer y valorar la importancia electrónica de las operaciones institucionales.

Por otra parte, el valor electrónico de la administración pública se relaciona de modo directo con los costos de transacción que tienen impacto directo en la prestación de los trámites que los ciudadanos realizan. La reducción de costos, tiempos e instancias para la vida civil y asociada, es uno de los objetivos fundamentales para mejorar la relación directa entre los ciudadanos y la administración pública.

Junto a las ventajas electrónicas del gobierno, es importante acelerar los procesos de simplificación administrativa y de mejora regulatoria (regulatory reform) para evitar la pérdida de tiempo, el aumento innecesario de los costos y la triangulación de los trámites, que por su impacto, frenan la actividad económica de los agentes productivos. Un paso más, consiste en que la digitalización permita la desmaterialización de los trámites con el establecimiento de sitios

electrónicos<sup>1</sup> y crear a la vez, un nuevo tipo de consensos: el informático.

De este modo, con el gobierno electrónico es posible inferir lo siguiente:

- 1) La sociedad del conocimiento define la etapa postindustrial dando valor considerable a la información que se genera;
- 2) La información se produce de manera colectiva y diferenciada para ser un valor de primer orden;

<sup>1</sup> "Un sitio electrónico está, en principio asociado a las funciones y competencias de la entidad pública a la que pertenece. En este sentido, cuando la entidad tiene bajo su responsabilidad un programa, el portal puede ser concebido como una herramienta al servicio de ese programa. Sirve como vehículo de información, pero también puede asistir al cumplimiento de acciones específicas opera entonces como herramienta al servicio de programas fiscales y de lucha contra la corrupción." Ugalde, Vicente, "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno", en *Revista Gestión y Política Pública*, p. 46.

- 1) Es una respuesta a los imperativos de la nueva economía, la cual le confiere a la digitalización, importancia creciente para dar vida al comercio, las finanzas y los servicios;
- 2) El uso del Internet es parte de la nueva organización de la economía de mercado, la sociedad y las instituciones administrativas;
- 3) Es posible democratizar el acceso a las redes de información para acercar la administración pública con la sociedad;
- 4) Tanto para la vida privada como la pública, es posible la reducción significativa de los costos de transacción;
- 5) La administración pública puede digitalizar los procesos y procedimientos en favor del público ciudadano;
- 6) La prestación de los servicios públicos puede ser más incluyente y equitativa tanto para los ciudadanos como para las organizaciones sociales;
- 7) Es viable la elaboración de bases de datos con sentido y ubicación estratégicos;
- 8) Disminuyen las distancias geográficas para efectos de consulta y trámites;
- 9) Permite conocer la información en tiempo real que es fundamental para la toma de las decisiones colectiva;
- 10) Alienta el mejoramiento de los procesos de gestión institucional y operativa al aumentar la calidad de los procesos y disminuir los costos de operación y
- 11) Se favorecen los procesos de descentralización a través del concepto de redes.

#### Conclusión

El uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los asuntos del Estado, da paso a la era de los gobiernos electrónicos que son una forma de desarrollo institucional y organizativo relacionada con la búsqueda de un ejercicio eficaz del poder. El vínculo entre tecnología y poder da como resultado el gobierno electrónico. La tecnología sirve a fines positivos y a fines negativos que son elementos importantes de la operación administrativa y política de los gobiernos.

La tecnología, desde la óptica del poder, forma parte de los rendimientos crecientes del mismo, porque la eficacia de su racionalidad se manifiesta por las capacidades que desarrolla para alcanzar los objetivos propuestos. En el caso del gobierno electrónico, aunque es un avance significativo de la tecnología, también es una etapa donde la organización y el ejercicio del poder es producto de una visión de la racionalidad estatal.

En este sentido, la administración pública asume la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración para el público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierta a transformar cualitativamente sus condiciones de vida. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, al eliminar tiempos, procesos, procedimientos y costos innecesarios que únicamente propician distancias que alejan

a los ciudadanos y a la propia administración pública.

#### Bibliografía

- Drucker F, Peter (1994), *La sociedad postcapitalista*, Bogotá Colombia, Editorial Norma.
- León y Ramírez, Juan Carlos (2004), *La construcción de los espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México.
- Martín Rodrigo, Tomás (2001), "Proyectos para una administración electrónica en España", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 20.
- Sánchez González, José Juan (2003), "El modelo de innovación gubernamental", en *Diplomado para la Innovación de la Gestión Gubernamental*, México, Instituto de Quintana Roo.
- Ugalde, Vicente (2004), "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al e-gobierno", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Revista de Gestión y políticas públicas*, vol. XIII, núm. 1.

## LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO

**Dra. María Del Carmen Pardo**



El propósito de este trabajo es analizar la propuesta modernizadora para la administración pública del gobierno del presidente Vicente Fox, tratando de entender si dicha propuesta ofrece algún tipo de salida para los grandes problemas de la administración pública mexicana, que hay que decir que no goza de una opinión y valoración necesariamente positiva por parte de la sociedad. Esta propuesta de modernización consiste en el desarrollo de dos grandes programas: el primero de ellos es la llamada Agenda

de Buen Gobierno, coordinada por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) cuyo diseño se basa en principios gerenciales y rescata algunas de las principales ideas de la Nueva Administración o Gerencia Pública (NAP-NGP). Esta propuesta considera a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, sin hacer evidente necesariamente los impactos sociales.

El segundo programa consiste en el diseño y puesta en marcha de un Servicio Profesional de Carrera, incluido durante el tercer año de gobierno con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Aunque este segundo proyecto también introduce elementos gerenciales, y recupera además a los principios de administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favorezca el desempeño eficiente de los funcionarios, y, por lo menos en el papel, sobre todo la neutralidad política. La ejecución de esta Ley se acompañó de la emisión de su reglamento (en Abril de 2004) y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la

La tecnología, desde la óptica del poder, forma parte de los rendimientos crecientes del mismo, porque la eficacia de su racionalidad se manifiesta por las capacidades que desarrolla para alcanzar los objetivos propuestos. En el caso del gobierno electrónico, aunque es un avance significativo de la tecnología, también es una etapa donde la organización y el ejercicio del poder es producto de una visión de la racionalidad estatal.

En este sentido, la administración pública asume la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración para el público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierta a transformar cualitativamente sus condiciones de vida. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, al eliminar tiempos, procesos, procedimientos y costos innecesarios que únicamente propician distancias que alejan

a los ciudadanos y a la propia administración pública.

#### Bibliografía

- Drucker F, Peter (1994), *La sociedad postcapitalista*, Bogotá Colombia, Editorial Norma.
- León y Ramírez, Juan Carlos (2004), *La construcción de los espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México.
- Martín Rodrigo, Tomás (2001), "Proyectos para una administración electrónica en España", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 20.
- Sánchez González, José Juan (2003), "El modelo de innovación gubernamental", en *Diplomado para la Innovación de la Gestión Gubernamental*, México, Instituto de Quintana Roo.
- Ugalde, Vicente (2004), "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al e-gobierno", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Revista de Gestión y políticas públicas*, vol. XIII, núm. 1.

## LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO

**Dra. María Del Carmen Pardo**



El propósito de este trabajo es analizar la propuesta modernizadora para la administración pública del gobierno del presidente Vicente Fox, tratando de entender si dicha propuesta ofrece algún tipo de salida para los grandes problemas de la administración pública mexicana, que hay que decir que no goza de una opinión y valoración necesariamente positiva por parte de la sociedad. Esta propuesta de modernización consiste en el desarrollo de dos grandes programas: el primero de ellos es la llamada Agenda

de Buen Gobierno, coordinada por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) cuyo diseño se basa en principios gerenciales y rescata algunas de las principales ideas de la Nueva Administración o Gerencia Pública (NAP-NGP). Esta propuesta considera a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, sin hacer evidente necesariamente los impactos sociales.

El segundo programa consiste en el diseño y puesta en marcha de un Servicio Profesional de Carrera, incluido durante el tercer año de gobierno con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Aunque este segundo proyecto también introduce elementos gerenciales, y recupera además a los principios de administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favorezca el desempeño eficiente de los funcionarios, y, por lo menos en el papel, sobre todo la neutralidad política. La ejecución de esta Ley se acompañó de la emisión de su reglamento (en Abril de 2004) y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la

**Función Pública** (antes SECODAM), que adopta ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley.

### Una rápida mirada a la Agenda de Buen Gobierno

La agenda de buen gobierno mezcla procesos: gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que busca mejoras regulatorias con resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. Juntos, los 3 procesos y los 3 resultados conforman seis estrategias de buen gobierno que en última instancia estaría buscando modificar la percepción que la ciudadanía tiene del desempeño gubernamental. La propuesta intenta que todas las dependencias de la administración pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, en un ambiente de competencia en el que las dependencias van siendo calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que vayan logrando, es decir, de acuerdo a su grado de adaptación hacia el cambio.

### Evaluación y cumplimiento de las estrategias de buen

### gobierno en las dependencias

Al evaluar el grado de avance en cada dependencia, la SFP emite una convocatoria que enlista ciertos requisitos; las dependencias se someten a una especie de "certamen" en el que ponen a prueba sus prácticas innovadoras más efectivas. Las prácticas inscritas se miden en términos de su impacto en relación con las seis estrategias de buen gobierno. Primero, se busca que incluyan medidas de reducción en aquellos gastos que no agregan ningún valor a los beneficios ofrecidos a la sociedad, cumpliendo así con la estrategia del *gobierno que cueste menos*. Los ahorros pueden hacerse internamente en cada dependencia o buscando que los proyectos generados promuevan el ahorro en otras dependencias. Se busca que los ahorros se traduzcan en reducciones de las tarifas para los ciudadanos o financiamiento de obra pública (construcción de hospitales, escuelas, etcétera).

Segundo, promover un gobierno de calidad, esto es, que las acciones de las dependencias busquen satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos

en los servicios que brinda la administración. El *gobierno de calidad* se entiende como aquel que entrega productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser medido respecto de los beneficios para la sociedad, para las instituciones y para lo que se identifica como avances hacia la cultura de calidad. Las encuestas, foros y centros de atención a quejas y sugerencias son algunos de los elementos utilizados para evaluar la percepción ciudadana sobre la oportunidad y calidad de los servicios.

Tercero, un *gobierno profesional* directamente vinculado a la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera al que me referiré de manera más específica más adelante. Se intenta, otra vez al menos en el papel, atraer, reclutar, motivar y desarrollar a los mejores funcionarios en el servicio público. Los elementos de evaluación de este eje son los sistemas de selección, la planeación de los recursos humanos, el desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades y evaluación del desempeño.

El cuarto eje es el impulso de un *gobierno digital*, que facilite

a los ciudadanos la obtención de información de forma expedita y acceso a los distintos servicios ofrecidos desde "la comodidad de la casa". Esta estrategia, toma forma en el programa "e-gobierno", se sustenta en la idea de que las tecnologías de información y comunicación (TIC) generan confianza al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública, ayudando incluso a prevenir actos de corrupción e incrementando el valor de los servicios al tiempo que reducen los costos de operación. La medición de este eje se lleva a cabo a partir de cuatro elementos:

a) *Presencia en internet*. Este elemento se califica a menudo con puntajes bajos debido a que no existen mecanismos de interacción como formularios, correos o actualización oportuna de la información.

b) *Interacción*; que significa que la práctica ofrece espacios de retroalimentación con el ciudadano.

c) *Transacción*, que busca que además de la interacción, la práctica propicie un intercambio (pago de servicios).

d) *Transformación*, que busca la modificación de la relación administración ciudadano mediante las TIC. El problema con este eje es que ha sido entendido como un fin en sí mismo y no como un mecanismo facilitador que plantee metas más amplias que la sola prestación de servicios; cuyos alcances se traduzcan incluso en impulsar proyectos de reforma de la administración pública y un mayor involucramiento de la sociedad.

Quinto, un gobierno con *mejora regulatoria*. Este eje se evalúa a partir de cuatro elementos:

a) Verificar que no aumenten las disposiciones normativas, enfatizando que es más importante que los servidores públicos se concentren más en cumplir las normas que en atender las demandas ciudadanas. Este elemento busca agilizar la gestión combatiendo la sobrerregulación al interior de las dependencias.

b) Brindar certeza operativa y jurídica, buscando facilitar la gestión interna, modificando y simplificando el marco normativo, pues los datos

preliminares señalan que por cada disposición federal, se generan en promedio 1.5 normas adicionales al interior de las organizaciones.

c) Simplificar trámites y tiempo de respuesta, pues la complejidad en las disposiciones propicia confusión y errores en la administración de recursos, corrupción, cotos de poder y pérdida de tiempo.

d) Mejorar la práctica de la administración pública, propiciando la especialización de funciones y evitando que las dependencias distraigan sus acciones del conjunto de demandas específicas para las que fueron creadas.

Las líneas de acción propuestas para este eje son: asegurar la oportuna difusión de la normatividad que rige la operación de la administración pública federal en su conjunto a través de la NORMATECA, portal diseñado para ese propósito específico; impulsar mecanismos que eviten el aumento de disposiciones; establecer grupos de trabajo permanentes conformados por usuarios y emisores de normas; fortalecer la simplificación regulatoria y

simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

El sexto y último eje propone un *gobierno honesto y transparente* que recupere la confianza ciudadana. Para ello, la SFP ha diseñado un programa interinstitucional llamado Programa Estratégico de Transparencia y Combate a la Corrupción (PETCC) que intenta medir las acciones impulsadas al interior de las dependencias a través de una serie de indicadores llamados "procesos críticos".

No obstante el diseño de esta estrategia responde a criterios homogéneos que no toman en cuenta la naturaleza de cada una de las dependencias, evaluando con criterios muy parecidos tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Como complemento de estos seis ejes, la Agenda de Buen Gobierno se propone el logro de objetivos tales como: identificar prácticas innovadoras en la gestión pública, fomentar la participación creativa de los

servidores públicos, difundir e intercambiar las prácticas exitosas de innovación y desarrollar un grupo de funcionarios que potencien los avances de la agenda de buen gobierno en la administración pública, entre otros.

Dentro de la propuesta de la Oficina para la Innovación Gubernamental se incluyeron también atributos de buen gobierno que cruzaran los seis ejes de la agenda, tales como calidad total, austeridad, participación ciudadana, apertura y transparencia, responsabilidad, competencia, estrategia, digitalización, agilidad y flexibilidad, cercanía, confiabilidad, ética, desregulación, efectividad, profesionalismo, federalización y calificación "de clase mundial".

Es precisamente la búsqueda de la transformación del gobierno en una institución competitiva y de clase mundial lo que impulsó a la OIG a desarrollar un *modelo de calidad*, estratégico para la innovación gubernamental, cuyo objetivo es alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social, así como el fomento del orden y respeto. Este modelo se

define en función de cuatro factores: a) Desempeño económico, relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios; b) Eficiencia gubernamental en las finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial y educación; c) Eficiencia directiva vinculada a la productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización; d) Infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores. Aunado a lo anterior se busca tener finanzas sanas y el respeto a los derechos humanos.

Este modelo de calidad incluye controles estadísticos sobre la calidad del producto terminado, sobre la confiabilidad y sobre la calidad misma. Se incluyen criterios como el liderazgo, otorgar un valor al "cliente", desarrollo de personal, conocimiento de la organización, planeación, cadenas de valor, impacto social y evaluación por resultados, que se traducen en la administración de proyectos, el establecimiento de sistemas de control de calidad (ISO

9000), procesos de mejora continua, etcétera. Todo esto con el fin de ofrecer a la sociedad resultados tangibles que mejoren la percepción sobre la actuación del gobierno, dentro de una dinámica de información y análisis.

Los logros de la Agenda de Buen Gobierno se supeditan a la cuantificación de los resultados que cada dependencia obtenga, en concordancia con la necesidad de un modelo de carácter eficientista y cuantificable que la Nueva Gerencia Pública señala. La satisfacción del "cliente", supone una relación en la que las dependencias deben quedar al servicio del ciudadano, situación que se encuentra aun muy alejada de la realidad. La medición de resultados no permite aún tener una idea precisa del cambio en la relación gobierno-sociedad. Queda la impresión que esta Agenda se integró incluyendo propósitos de largo aliento —incluso— recuperados de propuestas modernizadoras anteriores como la idea de fortalecer el federalismo, junto con técnicas empresariales, cuyos resultados se miden en el corto plazo.

#### Críticas a este programa:

- Conceptualmente, esta Agenda es una propuesta pobre, que traslada de manera acrítica acciones, por ejemplo, propuestas por organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre la pertinencia, utilidad, costos, etc. (Pollit).
- La propuesta está formulada a partir de un claro sesgo empresarial, pero tratando de hacer una especie de concesión a concepciones tradicionales sobre la administración pública.
- La visión empresarial que marca la propuesta adolece de un liderazgo fuerte que impulse de manera decidida el proyecto modernizador, tal como lo surge la ortodoxia de la NGP.
- Si es difícil que el gobierno se asuma como empresa, es también difícil que la sociedad se asume como cliente.
- Finalmente, la Agenda no toma en cuenta que la

eficacia de la actividad gubernamental está supeditada a la actuación de los funcionarios públicos, la cual a su vez es el reflejo de condiciones estructurales, valorativas y normativas que tradicionalmente han caracterizado a las organizaciones públicas. En este sentido, se apuesta a un tipo de funcionario que sólo existe en la imaginación de los promotores de esta Agenda. La puesta en marcha del SPC plantea la necesidad de incluir funcionarios con un nuevo perfil. Los resultados de esta apuesta no se podrán valorar de inmediato; adicionalmente se corre el riesgo de impedir su cabal fortalecimiento, si sólo se buscó una respuesta coyuntural y no un verdadero compromiso con la modernización y profesionalización de la función pública.

#### El Servicio Profesional de Carrera

Este es el otro tema de reforma propuesto por el gobierno de Vicente Fox. Una promesa de campaña que efectivamente se cumplió, pues el 10 de abril del

2003 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Institucionalmente, el SPC se define como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad. La ley es una herramienta para lograr lo anterior con transparencia y legalidad.

El sistema está diseñado para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé además la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren al esquema de carrera, previa licencia o separación de la plaza que ocupan. Quedan fuera del sistema el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, el jefe de gobierno del D.F., subsecretarios, oficiales mayores, titulares de

cargos homólogos, miembros de las fuerzas armadas, de los sistemas de seguridad pública y nacional, del servicio exterior, entre otros.

Dentro de la ley, el SPC está organizado en subsistemas: a) De planeación, que busca integrar un Banco de Talentos; b) De ingreso, tanto de personas que actualmente ocupan un cargo en la administración y deseen promoverse, como de candidatos externos para ocupar vacantes y de ingreso de personal de enlace a través de ferias de reclutamiento; c) De desarrollo profesional, en el que cada funcionario traza su propio plan de carrera, movilidad y ascenso en la administración pública; d) De capacitación y certificación de capacidades, en el que se pretende crear un perfil de puestos basado en tres bloques de capacitación: de gobierno, gerencial y técnica; e) De evaluación del desempeño, pudiendo ocasionar el despido si no se acreditan las evaluaciones en dos años seguidos; de evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupo en función de metas concertadas, y como condición para pagos

extraordinarios; f) De reubicación y separación en un contexto de respeto y transparencia.

El órgano encargado de operar el SPC es la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con un Consejo Consultivo como órgano de apoyo y Comités Técnicos de profesionalización en cada dependencia. Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y dependiendo de ella, la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal; en sustitución de la antigua Unidad del Servicio Civil de la SHyCP. En los artículos transitorios de la ley se establecen los plazos para su puesta en marcha. El 31 de marzo de este año (2004) el Presidente Vicente Fox firmó el decreto mediante el que se expide el reglamento del Servicio Profesional de Carrera.

#### Críticas al Servicio Profesional de Carrera

La experiencia internacional muestra que los servicios civiles limitan el uso discrecional de los recursos públicos, orientándolos hacia la consecución de objetivos

públicos. Además, favorecen tanto la profesionalización como la rendición de cuentas, fortaleciendo esquemas competitivos y democráticos. David Arellano señala que estos sistemas "evitan la politización de la acción gubernamental y generan estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política". Sin embargo, también advierte que muestran una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, dificultando el manejo de recursos humanos que normalmente opera mejor de manera centralizada.

Habría que esperar la evolución de las acciones derivadas de la ley del SPC para valorar su contribución a la profesionalización de la función pública y al fortalecimiento de esquemas democráticos de ejercicio de poder. Comparada con otras propuestas de reformas estructurales, esta reforma generó menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes notablemente en la Cámara de Diputados, puesto que la Cámara de origen fue la de Senadores.

Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptándola en la medida en que debilitó el papel

del Presidente de la República. Tampoco contó con la histórica oposición que la Federación de Sindicatos Burócratas (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en parte en el diseño del SPC no se contempla el ingreso masivo del llamado personal de base, y también porque la FSTSE atravesaba un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento del liderazgo de Joel Ayala.

Paradójicamente, la resistencia más fuerte se situó dentro del propio gobierno, pues la SHyCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo que consistió en que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda la presupuestal. De manera paralela a su puesta en marcha, la nueva Unidad del Servicio Profesional fue responsable de recortar en un 15% el gasto administrativo de las dependencias, suprimió 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que supuso un momento de fuerte tensión.

El sistema deja fuera núcleos importantes de funcionarios, como es el caso del sector salud. No transforma las bases de la estabilidad llamémosla tradicional, que mantiene la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza.

Se prevé que la operación del SPC en México se hará de forma descentralizada, distribuyendo la responsabilidad entre instancias centrales y unidades responsables del personal en cada dependencia, por lo que corre el riesgo de que se cuestione la credibilidad del sistema y su capacidad de regulación en cada una de las instancias y unidades involucradas.

El Servicio Profesional busca evitar que la administración se politice, favoreciendo la estabilidad al operar bajo el principio de separación entre administración y política; con lo que impide que los partidos que acceden al poder asuman como un botín los cargos públicos. No obstante, operar bajo un esquema de reglas que impriman certeza y control genera siempre muchas resistencias pues, por definición, la administración se

compone de escenarios de incertidumbre y movilidad. David Arellano señala también que las nuevas reglas entran en competencia con un mundo excesivamente normado, obligando a los sistemas de carrera a buscar mecanismos que impidan la violación de las reglas escritas y resten legitimidad a la separación entre política y administración; de ahí su casi inevitable tendencia a volverse irremediabilmente rígidas.

En países con niveles altos de desarrollo, la modernización administrativa pudo asimilarse debido a la cuidadosa selección de funcionarios capacitados y con intereses comunes, susceptibles de ser separados eventualmente de sus cargos en el momento en el que dichos intereses no correspondieran a los del Estado. En el caso mexicano, las evidencias y resultados de este nuevo sistema empezarán a mostrarse hasta principios de 2006, fecha en la que se prevé que el sistema opere a su máxima capacidad. Mientras tanto, presenta algunas características que pueden abonar problemas. No quedan explícitamente garantizados valores como la equidad o neutralidad política. Finalmente

diría que sus resultados pueden desvirtuarse si, por ejemplo, las evaluaciones que propone el sistema de los jefes hacia los subordinados están influidas por consideraciones políticas.

### Conclusión

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basa en el desarrollo de dos proyectos, la Agenda de Buen Gobierno y el Servicio Profesional de Carrera. Ambos contruidos con un claro sesgo empresarial que posiciona criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordina la obtención de resultados cualitativos que redunden en beneficios claros para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de la sociedad, se le reduce a ser un cliente que recibe beneficios a cambio del ejercicio de ciertos derechos. La propuesta de la Agenda de Buen Gobierno parece estar volcada sobre sí misma y atender sólo las demandas de la propia administración. Adicionalmente, esta agenda incorpora en el mismo nivel de ejecución un programa acotado y específico como el de calidad

total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el caso del fortalecimiento del federalismo; la visión de la propuesta modernizadora tiene marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal.

Por su parte, la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada y el sistema que de ella deriva no garantiza que su diseño esté libre de oportunismo al pugnar por la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder en altos puestos de la administración. Además, Es difícil imaginar cómo se logrará el equilibrio necesario entre regulación central y operación descentralizada. La propuesta no tiene alcances suficientes para transformar la estructura del sistema político administrativo y contribuir a su democratización. Habría que haber iniciado ya una campaña de cambio en la cultura y comportamiento de los funcionarios, lo cual no ocurrirá en los dos años que le quedan a este gobierno. Es importante señalar también que un crecimiento económico cero permite suponer que la iniciativa no contará con el

suficiente respaldo presupuestal. El gobierno decidió obviar la resistencia potencial de la FSTSE, al decidir el limitado universo de funcionarios (aprox. 40,000) que pueden acceder al sistema de carrera, dejando fuera a los funcionarios de base. El esquema del servicio profesional de carrera que emana de la ley introduce mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero deja intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales.

## MENSAJE

**Dr. Jesús Ancer Rodríguez**



La Universidad Autónoma de Nuevo León, consciente del contexto de la globalización, la sociedad del conocimiento, la necesidad de garantizar los más altos estándares de calidad en su labor, la rendición de cuentas y la transparencia, así como del impacto trascendental que representan estos elementos en la educación, asume su responsabilidad y realiza un profundo cambio institucional que consiste en construir un nuevo modelo universitario centrado en el aprendizaje, en el cual la docencia, la investigación, la cultura y el servicio social difundan e

incluyan un sentido social del conocimiento.

La UANL está dispuesta y preparada para cumplir con el rol determinante que le corresponde en el proyecto estatal, como una Institución de Educación Superior con Calidad Internacional, en la que sus trabajos de investigación científica, tecnológica y humanista, sumados a la indiscutible calidad de sus egresados, sigan dando soporte para el desarrollo económico, la competitividad y el bienestar social, y mediante el impulso del proyecto de la Ciudad Internacional del Conocimiento, transforme a Nuevo León y a México.

Es así que nuestra Alma Mater en su labor educativa como factor estratégico para lograr el desarrollo sustentable, forma profesionales universitarios que aporten lo necesario y se desenvuelvan con éxito en las nuevas formas de relación social, de realidades económicas sustentadas en el conocimiento, de profundas transformaciones en la naturaleza del trabajo, la organización de la producción y la gestión pública involucrando todo ello en una compleja sociedad de la información.

total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el caso del fortalecimiento del federalismo; la visión de la propuesta modernizadora tiene marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal.

Por su parte, la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada y el sistema que de ella deriva no garantiza que su diseño esté libre de oportunismo al pugnar por la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder en altos puestos de la administración. Además, Es difícil imaginar cómo se logrará el equilibrio necesario entre regulación central y operación descentralizada. La propuesta no tiene alcances suficientes para transformar la estructura del sistema político administrativo y contribuir a su democratización. Habría que haber iniciado ya una campaña de cambio en la cultura y comportamiento de los funcionarios, lo cual no ocurrirá en los dos años que le quedan a este gobierno. Es importante señalar también que un crecimiento económico cero permite suponer que la iniciativa no contará con el

suficiente respaldo presupuestal. El gobierno decidió obviar la resistencia potencial de la FSTSE, al decidir el limitado universo de funcionarios (aprox. 40,000) que pueden acceder al sistema de carrera, dejando fuera a los funcionarios de base. El esquema del servicio profesional de carrera que emana de la ley introduce mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero deja intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales.

## MENSAJE

**Dr. Jesús Ancer Rodríguez**



La Universidad Autónoma de Nuevo León, consciente del contexto de la globalización, la sociedad del conocimiento, la necesidad de garantizar los más altos estándares de calidad en su labor, la rendición de cuentas y la transparencia, así como del impacto trascendental que representan estos elementos en la educación, asume su responsabilidad y realiza un profundo cambio institucional que consiste en construir un nuevo modelo universitario centrado en el aprendizaje, en el cual la docencia, la investigación, la cultura y el servicio social difundan e

incluyan un sentido social del conocimiento.

La UANL está dispuesta y preparada para cumplir con el rol determinante que le corresponde en el proyecto estatal, como una Institución de Educación Superior con Calidad Internacional, en la que sus trabajos de investigación científica, tecnológica y humanista, sumados a la indiscutible calidad de sus egresados, sigan dando soporte para el desarrollo económico, la competitividad y el bienestar social, y mediante el impulso del proyecto de la Ciudad Internacional del Conocimiento, transforme a Nuevo León y a México.

Es así que nuestra Alma Máter en su labor educativa como factor estratégico para lograr el desarrollo sustentable, forma profesionales universitarios que aporten lo necesario y se desenvuelvan con éxito en las nuevas formas de relación social, de realidades económicas sustentadas en el conocimiento, de profundas transformaciones en la naturaleza del trabajo, la organización de la producción y la gestión pública involucrando todo ello en una compleja sociedad de la información.

La UANL consciente de su vocación y responsabilidad como institución académica asume el compromiso de apoyar al Gobierno del Estado de Nuevo León a afrontar con bases sólidas los grandes desafíos sociales, políticos y económicos que hacen evidente la necesidad de una Nueva Gestión Pública orientada a resultados como la que atinadamente se está llevando a cabo en nuestro estado, misma que implica no solamente un cambio institucional, sino también un cambio cultural con base en la ética y los valores que contribuyan a la dignificación de la función pública y de los servidores públicos.

Es por ello, que la Universidad Autónoma de Nuevo León a través de nuestro Rector, el Ing. José Antonio González Treviño reitera el apoyo al C. Gobernador Constitucional del Estado, Lic. José Natividad González Parás y reconoce las acciones concretas que se están llevando a cabo para generar una transformación de la Gestión Pública mediante prácticas participativas, innovadoras y transparentes en su afán de hacer de Nuevo León un Estado competitivo,

democrático, transparente y al servicio de la sociedad nuevoleonesa.

Sin lugar a dudas, estas memorias de los "Desafíos de la Nueva Gestión Pública" en el marco del Sistema de Profesionalización de la Administración Pública Estatal, serán de gran relevancia en la formación de los servidores públicos con el propósito de brindar una visión general sobre las nuevas tendencias en materia de gestión pública que al llevarlas a la práctica puedan tener un impacto positivo en la comunidad.

## MENSAJE Y CLAUSURA

**Lic. José Natividad González Parás**



El reto de tener un sistema de Gobierno óptimo, eficaz, transparente, democrático, es un reto que proviene de la convicción que desde hace muchos años como maestro universitario, como analista de las ciencias de la administración, como funcionario público, como legislador y ahora como Gobernador, he venido asumiendo con absoluta certidumbre de que no solo es un reto, sino un imperativo de quien tiene la responsabilidad y la atribución de gobernador. De nada sirve un proyecto social innovador, de nada sirve un extraordinario catálogo de buenas intenciones en nuestros marcos normativos, si no tenemos la capacidad en el

ejercicio de la representatividad pública, especialmente en el ejecutivo, de traducir todos estos deseos colectivos, todas estas aspiraciones contenidas en nuestros marcos constitucionales y legales, todos estos planes y programas de Gobierno en hechos concretos, si no tenemos además, la capacidad de hacerlo de una manera eficiente, al menor costo, con la mayor calidad en el servicio que se preste.

De ahí que cuando conversé con el Lic. Alejandro Treviño y con el Presidente del Instituto de Administración Pública de Nuevo León sobre este forum, este encuentro de panelistas; hablamos de la necesidad de confrontar el desarrollo de la misión de la administración pública en Nuevo León con el pensamiento y la experiencia acreditada con el paso de los años en la academia y en la investigación de conocedores de prestigio nacional, de poder plantearles a ellos el modelo de nueva administración que estamos promoviendo e impulsando en nuestro Estado, para que con su ojo visor y crítico, nos ubiquen en el ámbito de las reflexiones, que nos pongan los pies en la tierra, y que nos permitan

La UANL consciente de su vocación y responsabilidad como institución académica asume el compromiso de apoyar al Gobierno del Estado de Nuevo León a afrontar con bases sólidas los grandes desafíos sociales, políticos y económicos que hacen evidente la necesidad de una Nueva Gestión Pública orientada a resultados como la que atinadamente se está llevando a cabo en nuestro estado, misma que implica no solamente un cambio institucional, sino también un cambio cultural con base en la ética y los valores que contribuyan a la dignificación de la función pública y de los servidores públicos.

Es por ello, que la Universidad Autónoma de Nuevo León a través de nuestro Rector, el Ing. José Antonio González Treviño reitera el apoyo al C. Gobernador Constitucional del Estado, Lic. José Natividad González Parás y reconoce las acciones concretas que se están llevando a cabo para generar una transformación de la Gestión Pública mediante prácticas participativas, innovadoras y transparentes en su afán de hacer de Nuevo León un Estado competitivo,

democrático, transparente y al servicio de la sociedad nuevoleonesa.

Sin lugar a dudas, estas memorias de los "Desafíos de la Nueva Gestión Pública" en el marco del Sistema de Profesionalización de la Administración Pública Estatal, serán de gran relevancia en la formación de los servidores públicos con el propósito de brindar una visión general sobre las nuevas tendencias en materia de gestión pública que al llevarlas a la práctica puedan tener un impacto positivo en la comunidad.

## MENSAJE Y CLAUSURA

**Lic. José Natividad González Parás**



El reto de tener un sistema de Gobierno óptimo, eficaz, transparente, democrático, es un reto que proviene de la convicción que desde hace muchos años como maestro universitario, como analista de las ciencias de la administración, como funcionario público, como legislador y ahora como Gobernador, he venido asumiendo con absoluta certidumbre de que no solo es un reto, sino un imperativo de quien tiene la responsabilidad y la atribución de gobernador. De nada sirve un proyecto social innovador, de nada sirve un extraordinario catálogo de buenas intenciones en nuestros marcos normativos, si no tenemos la capacidad en el

ejercicio de la representatividad pública, especialmente en el ejecutivo, de traducir todos estos deseos colectivos, todas estas aspiraciones contenidas en nuestros marcos constitucionales y legales, todos estos planes y programas de Gobierno en hechos concretos, si no tenemos además, la capacidad de hacerlo de una manera eficiente, al menor costo, con la mayor calidad en el servicio que se preste.

De ahí que cuando conversé con el Lic. Alejandro Treviño y con el Presidente del Instituto de Administración Pública de Nuevo León sobre este forum, este encuentro de panelistas; hablamos de la necesidad de confrontar el desarrollo de la misión de la administración pública en Nuevo León con el pensamiento y la experiencia acreditada con el paso de los años en la academia y en la investigación de conocedores de prestigio nacional, de poder plantearles a ellos el modelo de nueva administración que estamos promoviendo e impulsando en nuestro Estado, para que con su ojo visor y crítico, nos ubiquen en el ámbito de las reflexiones, que nos pongan los pies en la tierra, y que nos permitan

saber si vamos avanzando por el camino correcto, para no desvincularnos de las mejores prácticas que se están realizando tanto en el ámbito general, como en los diversos ámbitos estatales y nacionales.

Deseamos que Nuevo León se convierta en un experimento líder, innovador de la buena administración local en México.

Desde la campaña, y posteriormente al presentar un proyecto de Gobierno, medimos el desafío de transformar y mejorar la Administración como una prioridad en la agenda del Gobernador y en las acciones de Gobierno, y planteamos realizar esto desde distintos frentes; en primer lugar, procurar que los cambios que se dieran en la administración no fueran solo la visión de una persona, o de un grupo de ejecutivos, sino que fueran producto de un diálogo, de un consenso amplio, de esfuerzos, de dedicación, de análisis, de reflexiones, de programas que pudieran permitirnos tener la opinión de personas acreditadas en este campo.

De ahí la decisión de darle una vida nueva al Instituto de Administración Pública del

Estado, de vincularlo especialmente con las principales instituciones de educación superior de nuestra entidad; con la Universidad Autónoma de Nuevo León, con las Facultades que manejan la disciplina de la función gubernamental, con la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey, y desde luego, tener la relación con Instituciones Nacionales de prestigio; con la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Colegio de México, así como con otras importantes organizaciones que han avanzado en este campo.

Hicimos también un esfuerzo de rediseño de los marcos normativos, reformamos la Constitución, creamos una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, enviamos al Congreso una nueva Ley de Planeación para darle un sentido integral al diseño de los grandes objetivos, programas, planes, y ejercicios presupuestales en el Estado con un marco legal general que no existía, incorporando innovaciones de los sistemas más avanzados de planeación, programación y ejercicio presupuestal;

rediseñando la administración con esquemas novedosos, creando la figura del organismo público descentralizado de participación ciudadana, después de constatar con jurisprudencia de la Corte que la facultad normativa del Estado no se perdía si ésta pasaba del Sector Central al Sector Paraestatal del Ejecutivo, a fin de dotar a ciertas actividades del ámbito público de flexibilidad, autonomía y participación creativa en los Órganos del Gobierno.

Creamos las figuras de las Corporaciones, de los Consejos, de las Agencias, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones; por ejemplo, un Consejo de Desarrollo Social con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de las tareas de impulso al desarrollo social y atención a los puntos vulnerables; enviamos a esta nueva figura del ámbito administrativo a tareas como las vinculadas con el desarrollo agropecuario, el desarrollo turístico, el desarrollo urbano, las relaciones laborales y la productividad, la cultura, el apoyo a los jóvenes, el deporte, la ecología, el medio ambiente y algunas otras, sin

crear burocracia, pero estableciendo modelos que queremos evaluar si están dando los resultados que pensamos en el momento de diseñar estas nuevas estructuras.

También decidimos tener esquemas de participación ciudadana amplios, e hicimos de ésta un imperativo de la acción de gobierno buscando que se dé el equilibrio entre una eficiente participación ciudadana, sin la pérdida de la responsabilidad gubernamental y de las funciones ejecutivas que debe tener la Administración Pública. Decidimos, por ejemplo, revisar los sistemas salariales, de remuneraciones, de los funcionarios de primer nivel, a través de un estudio realizado por ciudadanos, por instituciones académicas y cámaras para determinar criterios de remuneraciones y de manejo transparente de los sueldos y salarios de los funcionarios que antes se encubrían mediante bonos, mediante esquemas contables complicados.

Tomamos la decisión también de crear en todas las instituciones de Gobierno del Sector Central y Paraestatal,

consejos de participación ciudadana que han venido operando con un grado bastante efectivo de contribución, a la orientación, al seguimiento y a la evaluación de la acción pública. Tenemos que valorar si esto se está dando de la forma más adecuada y tenemos también que medir los resultados de esta nueva práctica de la acción gubernamental.

Acordamos darle al valor de la transparencia en la acción gubernamental un espacio preponderante en las acciones de gobierno y estamos trabajando de manera acelerada para tratar de poner en caja de cristal los datos, las finanzas, los programas y los resultados de los programas, ya que ahora tenemos parámetros distintos de evaluación de la acción pública. Queremos muy pronto ser el Estado número uno de la República en transparencia y poder tener esquemas nuevos de comunicación, ahora con la revolución tecnológica de la información y de la comunicación, mediante portales de gobierno que puedan muy pronto ser la ventana de entrada para el acceso a la información y para otras muchas actividades y

trámites que pueden irse desarrollando de esta manera.

Decidimos aplicar la transparencia a todos los ámbitos de la función pública, hasta el poder judicial, lo que nos ha llevado en este momento a una controversia constitucional mediante la vía del amparo con la Procuraduría General de la República y muy pronto la Suprema Corte de Justicia habrá de decidir, quizá sea un precedente también a nivel Nacional, si el derecho al acceso a la información debe también ampliarse, como nosotros lo hemos decidido mediante una legislación aprobada por unanimidad en el Congreso al ámbito del Poder Judicial. Donde también, mediante una amplia consulta ciudadana, se realizaron reformas de tercera generación que se ampliaron al ámbito de procuración de justicia como los juicios orales, la mediación, la remisión anticipada de penas, el establecimiento de nuevas fórmulas de investigación que representan, en nuestra opinión, una acción innovadora que sienta un precedente nacional, que estamos obligados ahora a consolidar, a dar seguimiento y a evaluar el grado de eficacia de estas acciones, para que

podamos sin temor a equivocarnos realizar los ajustes o adecuaciones necesarias para orientarnos hacia un rumbo correcto.

Hemos incorporado esquemas nuevos de desarrollo regional, desde el global que nos ha llevado a formar un acuerdo de desarrollo regional de los Estados del noreste de México, hasta el internacional, porque hemos celebrado con el vecino Estado de Texas un acuerdo para el desarrollo regional integral, orientado entre otras prioridades, a darle una competitividad integral a la región con el apoyo indirecto de los ámbitos federales, pero actuando de manera regional.

Creemos que los imperativos de la competitividad que se dan en la globalización los podemos aplicar, en una zona de desarrollo económico y social, y también en ciertos proyectos estratégicos, con ingredientes amplios de participación de los sectores privados, académicos, sociales, una nueva fórmula de administración que tiene que ver con las siguientes generaciones y no con las siguientes elecciones, y hemos de determinar nuestro plan estatal de desarrollo, además

de los programas sectoriales y de los programas institucionales que pueden plantearse en el corto y mediano plazo. Los podemos aplicar en abrir un capítulo especial de proyectos estratégicos como el de desarrollo regional del noreste de México con Texas, o internamente en el estado en la creación de mecanismos de desarrollo regionales locales, en el Sur, en la región citrícola, en el norte o en los proyectos estratégicos relacionados con la construcción de la Ciudad Internacional del Conocimiento.

El programa integral que incorpora a la academia, a los sectores productivos, a la comunidad científica y tecnológica y al gobierno federal y local, nos lleva a plantear esquemas integrales para transitar de una manera más acelerada hacia la ciudad del conocimiento y a una era en donde se privilegie no solo a la infraestructura, sino a la mentefactura; un proyecto que incorpora ingredientes de educación, de desarrollo tecnológico, de inversiones en empresas de desarrollo tecnológico y de centros de investigación con transferencia tecnológica a los sectores productivos y a la

competitividad, o proyectos orientados a planes estratégicos de equipamiento urbano para darle al área metropolitana de Monterrey, en el marco de la complejidad de las relaciones interinstitucionales, privadas y sociales, la categoría de una metrópoli intermedia de calidad mundial, con grandes proyectos estratégicos de equipamiento urbano.

Son muchos los frentes que hemos abierto en el campo de la gestión pública y de la administración. Estamos, desde luego, poniendo especial acento en la responsabilidad directa que nos atañe, que es la del Ejecutivo Estatal, pero extendiéndola mediante procesos de diálogo y concertación a otras fuerzas representativas de los ámbitos municipales y los otros órdenes públicos.

Este es el primero de una serie de ejercicios que se van a llevar a cabo y que queremos compartir con información más integral y sistematizada con instituciones como las que han participado en esta ocasión.

Responsable de esta Publicación:

**Gobierno del Estado de Nuevo León  
Coordinación de Innovación y Competitividad  
Gubernamental**

**Dr. Carlos Gómez Díaz De León  
Director de Competitividad  
y Profesionalización**

Edificio Kalos, Nivel A-3, Desp. 312  
Zaragoza # 1300, Sur. Col. Centro.  
C.P. 64000  
Monterrey, Nuevo León  
Tel. (81) 83-45-20-63  
E-mail: innova@nl.gob.mx

Fecha de impresión: Diciembre, 2005



# DESAFIOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

*"Por un gobierno con resultados"*

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN  
COORDINACIÓN DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD GUBERNAMENTAL

EDIFICIO KALOS NIVEL A-3 DESP. 312  
ZARAGOZA # 1300 SUR, COL. CENTRO  
C.P.64000  
e-mail: [innova@nl.gob.mx](mailto:innova@nl.gob.mx)  
DICIEMBRE, 2004

DISEÑO PORTADA:  
ARQ. ROCIO AGUIRRE NESME