

Reforma del Estado y reforma administrativa*

María de Lourdes Flores Alonso

El trabajo es un recuento de los principales planteamientos de la reforma administrativa en el contexto de la reforma del Estado. Describe algunos modelos y enfoques de reforma administrativa destacando la importancia de la configuración histórica de los tipos de capitalismo, de Estado y tradiciones administrativas que ayuden a comprender la necesidad de la reforma administrativa en México.

El concepto de reforma del Estado es muy extenso ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de la política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado, etc.. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos.

La organización y funciones del Estado asumen formas muy diferentes en cada sociedad, ello es así en virtud de que cada uno se fue construyendo de acuerdo a su particular desarrollo histórico. Actualmente hay consenso en que existen diferentes tipos de capitalismo y distintas formas de Estado. Ello también lleva a que cada tipo de capitalismo y formación estatal han originado diferentes maneras de organización de la administración pública.

Las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país. La referencia a reformas estatales en otros países permite identificar logros, fracasos, y deficiencias. El actual proceso mundial de reformas del Estado dominado por los planteamientos del pensamiento neoliberal responde al agotamiento de las políticas económicas, sociales y a los arreglos políticos prevalecientes hasta fines de los sesenta y comienzos de los setenta.

En los países industrializados el gran pacto social que sustentó la creación y funcionamiento del Estado de Bienestar que condujo a décadas de estabilidad y elevadas tasas de crecimiento perdió vigencia ante las grandes transformaciones

*La versión larga de este documento puede consultarse en la página del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en el sitio Internet de la Cámara de Diputados.

que alentó.¹ La nueva fase del desarrollo capitalista, la globalización, ha traído consigo múltiples cambios en las esferas científico-tecnológica, informática, productiva, de servicios, comercial y financiera. Otro rasgo de esta fase es la velocidad y el carácter incesante de los cambios tecnológicos aplicados a la producción de bienes y servicios.

El entorno político internacional ha experimentado nuevas recomposiciones entre las que destaca el derrumbe del bloque socialista. También están presentes los cambios demográficos, las corrientes migratorias internacionales, las transformaciones culturales, entre otras. El nuevo escenario es mucho más complejo y se ha traducido en desfases jurídicos, institucionales, económicos y de vinculación política con respecto de los avances registrados; ante ello es evidente la necesidad de realizar las adaptaciones necesarias en la organización estatal. Esto es, toda reforma estructural del Estado tiene como antecedente las transformaciones sociales, económicas y políticas; su objetivo es reestablecer la coherencia del Estado con las estructuras sociales económicas y políticas. El Estado es una institución cambiante, cuya dinámica responde a las transformaciones del entorno social: si la sociedad avanza, el Estado no puede quedar al margen.

La envergadura de las consecuencias de la crisis de 1929 provocó niveles de desempleo alarmantes en los países industrializados, el cierre de numerosas empresas y la depresión económica, obligando a los gobiernos a tomar medidas para solucionar eventos que difícilmente podían ser resueltos por el libre funcionamiento del mercado. Suele considerarse a esta crisis como el evento culminante que marcó el quiebre del liberalismo clásico en el siglo XX.

Los planteamientos del economista inglés John Maynard Keynes colocaron la intervención del Estado como correctivo primordial ante el desempleo generalizado. Las recomendaciones generales de política tuvieron amplias repercusiones en los ámbitos social, económico y político. Para aumentar el empleo consideró indispensable las inversiones del gobierno en obras intensivas

¹ El pacto social del Estado de bienestar se dio en función de coaliciones políticas entre las clases sociales y las élites que dieron origen a diversos modelos de estados de bienestar en los países industrializados.

en mano de obra para que el poder adquisitivo alentase la demanda y la producción desencadenado un círculo virtuoso inversión-empleo-demanda-producción, reactivando a la economía en conjunto y elevando paulatinamente las condiciones de vida de la mayoría de la población en virtud del crecimiento del empleo y la generación de ingresos. Además, el incremento del bienestar social sería reforzado con la aplicación políticas redistributivas adicionales, ampliamente recomendadas en esos años por los organismos internacionales para superar la crisis.

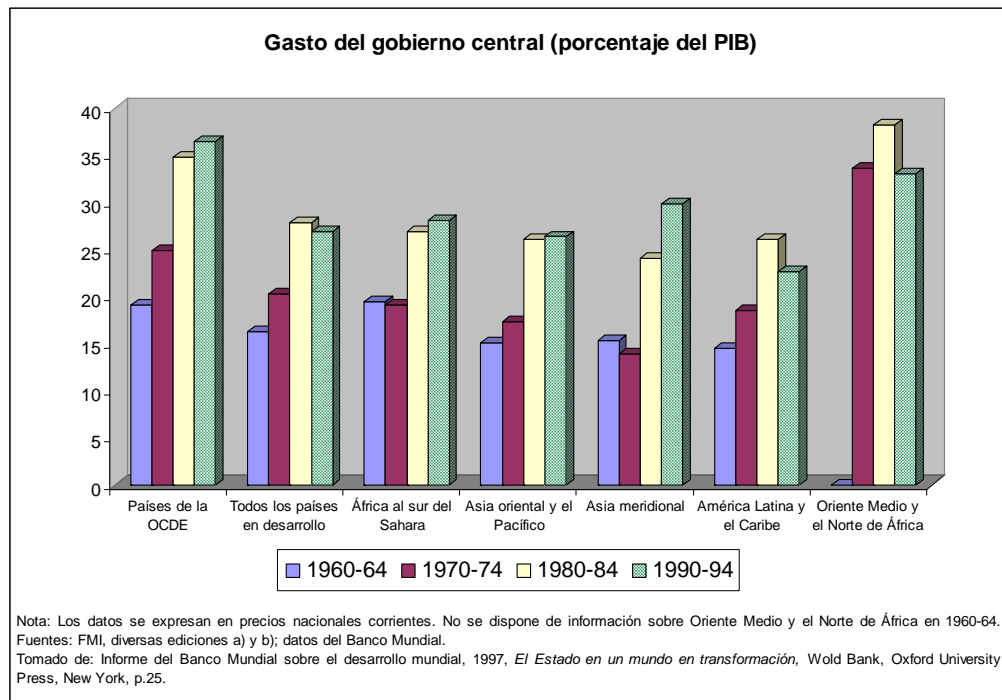
Las repercusiones políticas positivas fueron de gran envergadura pues el aumento del empleo contribuiría notablemente a amortiguar y desvanecer el descontento sociopolítico que restaba legitimación a los gobiernos, a la vez que propiciaba la estabilidad social.² La política económica keynesiana creó un Estado planificador e interventor, la gran extensión de las actividades del Estado tuvo resultados exitosos en términos de una notable mejoría del bienestar de la mayoría de la población, principalmente en los países más avanzados y, en menor medida, en los países subdesarrollados. A largo plazo, el pacto social implícito que sustentaba al Estado de Bienestar en los países industrializados se fue resquebrajando conforme la capacidad fiscal del Estado se deterioraba para hacer frente a la magnitud del gasto, que lo mismo se dirigía para la producción de bienes y servicios, que para sostener las políticas sociales universales y el extendido sistema de seguridad social. En los países subdesarrollados, con sistemas fiscales débiles y regresivos, la capacidad financiera de los gobiernos era precaria para solventar dichos gastos, pese a que las carencias eran mayores.

En todos los casos, la participación del Estado en la economía, medida como proporción en el producto interno bruto aumentó progresivamente, por ejemplo, la participación del Estado en la economía en América Latina aumentó de un promedio de 10-20 por ciento en los años sesenta, a 40-50 por ciento a mediados

² La necesidad política de terminar con los desequilibrios económicos y el desempleo era reforzada de manera muy importante por el avance del socialismo en aquellos años.

de los ochenta. En México, este indicador pasó de 9 a 50 por ciento en ese mismo lapso.³

Aunque en todos los países capitalistas afloraron tensiones en todos los órdenes y cada uno presenta sus particularidades, los problemas fueron mucho más fuertes en los países de menor desarrollo agobiados por sus condiciones de atraso relativo. En los años setenta empezaron a manifestarse múltiples desequilibrios económicos, el elevadísimo endeudamiento interno y externo; la crisis fiscal del Estado, producto del excesivo gasto público, que en conjunto minaron, una vez más, la legitimidad de los gobiernos en virtud de un doble impacto.



Por un lado, este tipo de Estado generó fuertes expectativas de solución a las mayores demandas de una población creciente. Por otra parte, el gobierno en turno y la administración pública no tenían ni la capacidad financiera ni la

³ Germán Pérez Fernández del Castillo, Reforma del Estado, en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser, et. al., *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll, México, 2000. p. 625.

estructura organizativa para cubrir la magnitud y la complejidad de esas demandas. No obstante estas graves restricciones, el Estado seguía atendíéndolas, agregando nuevas funciones a las que tenía. El crecimiento de agencias estatales para satisfacer demandas sociales de todo tipo fue generalizado.⁴

El desmoronamiento del Estado de Bienestar está vinculado a las modificaciones estructurales que propiciaron que dicho Estado asumiera desproporcionadamente funciones, derechos y obligaciones que corresponden a otros sectores de la sociedad, para las cuales no tenía capacidad de financiamiento ni una estructura que las administrara.⁵

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, entre 1960 y 1995, la magnitud del sector público en América Latina prácticamente se duplicó como se puede observar en la gráfica. En los países de la OCDE también se registró un apreciable crecimiento del sector público, aunque la intervención de los Estados en la economía se restringió a subsidios al consumo, directos e indirectos a la producción y no al consumo como aconteció en los países latinoamericanos.⁶

La reforma del Estado

De acuerdo con Garretón y Cáceres, existen dos grandes vertientes sobre la reforma del Estado:

1. La que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones y,

⁴ Como ejemplo de este crecimiento estatal, está el caso de México. Aquí la legitimidad del Estado se construyó con el avance de instituciones y políticas sociales que elevaron los niveles de empleo y bienestar social para segmentos importantes de la sociedad. La ampliación de funciones entre 1970 y 1974 fue resultado de la creación de instituciones tan diversas como las siguientes: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; la Procuraduría Federal del Consumidor, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores. Como parte de esta ampliación se elevó significativamente el presupuesto de Conasupo, y se promulgaron las leyes de Reforma Agraria y Federal de Aguas. Germán Pérez, "Reforma del Estado", en German Pérez del Castillo, *Op. cit.* pp. 625- 626.

⁵ *Ibidem.* 626.

⁶ Banco Mundial, *Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial, 1997, El Estado en un mundo en transformación*, World Bank, Oxford University Press, New York, p. 25.

2. La que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como 'modernización del Estado'.

El autor señala que los defensores de cada una de estas corrientes no han logrado tender puentes de comunicación fructífera que converjan hacia planteamientos y propuestas globales. La mayoría de los funcionarios públicos y los organismos internacionales se inclinan marcadamente por la segunda corriente. Las desventajas de la 'modernización' son su estrecha visión que reduce la reforma a las acotadas agendas de los gobiernos y organismos internacionales; y sus efectos en el aparato estatal están aislados del contexto social.⁷

Dentro de la vertiente modernizadora hay diversas modalidades de reforma, que responden a la corriente preocupada por la innovación del aparato estatal.

1. La primera modalidad incluye distintos programas específicos de reformas que van desde la privatización a la liberalización económica y comercial, e incluye la reforma administrativa que como se aprecia esta fuertemente sesgada por el enfoque económico.

2. La segunda modalidad es la político- electoral.⁸

Si los antecedentes de la reforma del Estado se centran en el abultamiento del aparato público, en la ampliación de sus funciones y responsabilidades; en la asunción de múltiples actividades que eran realizadas por otros actores, en la pérdida de legitimidad que ocasionó la incapacidad para financiar, administrar y cubrir las crecientes demandas y expectativas sociales; entonces los correctivos apuntarán hacia esos grandes espacios invadidos por el quehacer estatal de inspiración keynesiana. Debido a la gravedad de las crisis económica, fiscal y financiera, la reforma del Estado en los países en desarrollo estuvo fuertemente marcada por la necesidad acuciante de realizar las reformas económicas, lo cual

⁷ Manuel Antonio Garretón, Manuel Cáceres, "From Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project", en Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (editors), *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press at the University of Miami, Florida, United States, pp. 113-150. Coincidiendo con Echebarría, las reformas sustantivas serían las que tienen que ver con la naturaleza del Estado, mientras que las institucionales están asociadas a la modernización.

⁸ Fernando Díaz Montiel, "Reforma", en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al., *Léxico de la Política*, *Op. cit.* pp. 618-622.

explica, en buena medida, la primacía del enfoque económico. Las reformas económicas fueron el conducto que permitió realizar otras reformas.

La aparente sencillez lógica con la cual se propusieron una serie de reformas no se correspondía con la magnitud del desafío que estaba en ciernes al iniciarse el desmantelamiento de la estructura estatal vigente, pues la sola disminución y/o cancelación de entidades no llevaría a la solución automática de los problemas, como se pretendió. El planteamiento fue más o menos simple: el Estado aumentó su estructura, sus funciones y su personal de manera excesiva; acumuló propiedades de manera innecesaria, canalizando recursos para administrar su patrimonio (con una burocracia que hizo del mismo no un medio, sino un fin) distrayendo buena parte de sus recursos que hacían falta en otras actividades de mayor importancia.

Por ende, era fundamental ‘adelgazar’ esa estructura organizativa para liberar recursos que se destinarían para la reactivación económica y la paulatina solución de los rezagos sociales.⁹ La reestructuración del aparato público permitiría conformar un Estado mínimo caracterizado por la eficiencia y la eficacia. Como corolario de este proceso se abatirían la corrupción, el dispendio y el derroche. Así, al principio el concepto de reforma del Estado tuvo un contenido más cercano a la privatización de la economía estatal y a la liberalización económica que a temas más complejos derivados de la dimensión propiamente estatal.¹⁰ Las medidas ejecutadas generaron múltiples conflictos debido a las incongruencias que resultaron del enfrentamiento entre el autoritarismo político y la liberalización económica a ultranza que se aplicó, desencadenando más corrupción, fuertes dispendios de recursos e ineficiencias.

Las tensiones políticas y el deterioro social resultante del ajuste estructural crearon la necesidad de que las reformas económicas fuesen acompañadas de cambios políticos, que implicaron nuevas demandas para otras áreas de reforma

⁹ Díaz Montiel considera que dos obras de Michel Crozier enriquecieron el debate e influyeron en los procesos de reforma: *Estado modesto, Estado moderno* y, *Cómo reformar al Estado*. Según los planteamientos de Crozier, siguiendo con Díaz Montiel, “la reforma ‘aspira a un Estado justo que responda a los requerimientos mínimos de la sociedad en cuanto a servicios públicos, seguridad y crecimiento económico’”, Díaz Montiel, “Reforma”, *Op. cit.*, p. 619.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 620.

del Estado. Entre los temas de la agenda se incluyeron como prioritarias las reformas político-electorales y el establecimiento de condiciones de competencia más equitativas para garantizar la alternancia en el poder, como una de las sendas que habría que recorrer en tránsito a la recuperación de la legitimidad de Estado en particular y del sistema político en general.

INFLEXIONES EN LA CONCEPCIÓN SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO

Hay cinco documentos que han ejercido una enorme influencia tanto en la discusión como en el diseño y ejecución de políticas orientadas a la transformación del papel del Estado, particularmente en los países en desarrollo.¹¹

1. *“Gobernabilidad de la democracia”*, Informe a la Comisión Trilateral, 1975.
2. *El Consenso de Washington*, 1990.
3. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1989.
4. Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1993.
5. Informe del Banco Mundial de 1997, *“El Estado en un mundo en transformación”*.

Puede decirse que estos documentos están asociados a tres inflexiones en la *concepción* del papel y el grado de intervención del Estado, es decir, de cada uno de ellos puede desprenderse una concepción del Estado modificada marginalmente en función del grado de intervención estatal en los procesos sociales y económicos.

- En la Gobernabilidad de la democracia, el Consenso de Washington y en el Informe del Banco Mundial de 1989 se encuentra la concepción del *Estado mínimo*.

¹¹ Si bien estos temas han sido abordados en el seno de otras corrientes como el pluralismo, el liberalismo igualitario, el liberalismo político, el neocorporativismo y el neomarxismo, los efectos que han tenido estos cinco documentos han sido muy difundidos y las recomendaciones del Banco Mundial acompañan préstamos y financiamiento a programas de diversa índole en los países en desarrollo por lo que su influencia es ineludible. Cf. John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, en especial el capítulo V, “Porciones distributivas”, pp. 243-305; Roberto Gargarella, *Las teorías de la Justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., España, 1999, 223 págs, donde el autor presenta una visión crítica en relación a diversas corrientes de filosofía política sobre la forma en que deben organizarse las instituciones para que sus acciones no invadan las esferas de responsabilidad pública y privada.

- En el Informe del Banco Mundial de 1989 se plasma la *intervención moderada del Estado*.
- En el Informe del Banco Mundial de 1997 se presenta la *intervención dinámica del Estado*.

Los dos primeros condujeron a lo que se conoce como la primera ola de reformas o reformas de primera generación. A partir de estos cinco documentos se pueden trazar los vaivenes del proceso de reforma del Estado que se han experimentado desde comienzos de los años ochenta y que, grosso modo, responden a los resultados de las medidas consecutivas de reforma que se fueron proponiendo y aplicando cronológicamente, en una suerte de proceso de aprendizaje por ensayo-error.¹² Entre 1982 y 1997 la reforma del Estado basada en una concepción del Estado delineada por el grado de participación gubernamental, transitó de la intervención mínima a la dinámica.

Las reflexiones vertidas en los cinco documentos han alentado múltiples propuestas sobre el papel del Estado que se han enriquecido con las experiencias y resultados de la aplicación sucesiva de las recomendaciones de política repercutiendo de manera definitiva en la amplísima agenda de lo que se ha denominado reforma del Estado.

Primera inflexión, 1989.

El Informe del Banco Mundial de 1989 recuperó la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión Trilateral incorporando los resultados de las negociaciones realizadas entre el Fondo Monetario Internacional y varios gobiernos, principalmente latinoamericanos. En este informe se exaltaron las virtudes del Estado mínimo; para alcanzarlo se requería efectuar diversas medidas, que un año después amplió el Consenso de Washington.¹³ Respecto a

¹² El que se hayan publicado tres documentos del Banco Mundial con distinciones del grado de intervención estatal que, por lo tanto, introducían matices en las reformas en distintos momentos condujo a que se hable de reformas de primera, segunda y tercera generación.

¹³ Carlos Bresser Pereira, "Reformas económicas y crecimiento económico. Eficiencia y política en América Latina, en Bresser Pereira; Przeworski, Adam, et. al., *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Alianza Universidad, Num. 816, Madrid, 1992., pp- 32-33.

este conjunto de medidas es menester destacar que como resultado de las políticas de privatización se generaron simultáneamente diversos efectos negativos como son la concentración de la riqueza, el abandono de políticas de protección y fomento a la pequeña y mediana empresas y de las políticas de bienestar social, especialmente las de empleo y salarios.

El drástico cambio en las políticas sociales en circunstancias de lento o nulo crecimiento económico se tradujo en un aumento de la pobreza, por lo que poco después recomendó la ejecución de políticas focalizadas de alimentación y salud para disminuir la magnitud de la pobreza, especialmente la pobreza extrema. Esta circunstancias aumentaron el descontento social y político. Entre los principales propósitos del Consenso de Washington está la restauración del prestigio y la autoridad gubernamentales, para lo cual eran necesarios los ajustes fiscales y macroeconómicos que, a su vez, justificaban las reformas estatales. Aspecto central de la estrategia de ajuste estructural fue la recuperación del sector privado como motor del crecimiento económico. La reestructuración económica requería la ejecución de otras medidas igualmente indispensables para lograr la recomposición del Estado, entre éstas destacan la reforma electoral, la descentralización y la desconcentración administrativas, diversas reformas en los ámbitos de gobierno y poderes públicos, reformas laborales, principalmente.

Entre las recomendaciones no fiscales del Consenso de Washington están:

1. La reforma electoral y la reorganización de los partidos políticos.
2. Ejecución de procesos de descentralización y desconcentración administrativas. con el fin de fortalecer a municipios y autoridades locales.
3. Diversos cambios en los ámbitos de gobierno y poderes públicos.
4. Modificación de las relaciones laborales.

La descentralización es de suma importancia para el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ya que evita que el gobierno central, el Ejecutivo, sea el blanco de críticas, también alienta la participación ciudadana en las políticas públicas acrecentando la capacidad decisoria de las regiones reforzando, desde

esta línea de acción, la democratización.¹⁴ En consonancia con estas medidas el Consenso de Washington promovió la modificación de las relaciones obrero-patronales (reforma laboral) y la aplicación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores (flexibilización laboral) con la finalidad de debilitar el corporativismo y el sindicalismo. Las reformas de primera generación, estuvieron asociadas a la concepción del 'Estado mínimo', cuyo postulado central era la intervención mínima que, esquemáticamente, tenía dos funciones básicas:

- La gestión de la actividad gubernamental y al ajuste macroeconómico.
- Realizar acciones sociales subsidiarias y compensatorias mediante programas de reducción de la pobreza y programas de ayuda en casos de desastres naturales.

Segunda inflexión, 1993

Las severas medidas aplicadas no lograron los resultados prometidos, más allá de los avances en materia de equilibrios macroeconómicos, por lo que el creciente desprestigio y la deslegitimación del Estado y la administración pública condujo a los especialistas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a la preparación del segundo informe del Banco recomendando una participación más vigorosa del sector privado a la vez que la mayor intervención –aunque acotada– del Estado en asuntos sociales. Se desplegaron las reformas de segunda generación brindando especial atención a programas focalizados; se generalizó la preocupación por incorporar en todos los programas un enfoque de género.

Se aprecia una gradual recuperación del papel del Estado después de que, a comienzos de los años ochenta en la primera etapa se recomendaba su mínima intervención. En realidad la propuesta del Estado mínimo fue más una ofensiva ideológica que una realidad, pues aunque hubo un retiro sustancial de la intervención del Estado en todos los países; en países subdesarrollados como México, con elevadas carencias difícilmente esto hubiera sido posible. Se considera que la concepción del Estado que acompañó a esta segunda

¹⁴ Germán Pérez, Reforma del Estado, en *Léxico de la Política*, *Op cit* pp. 626-627.

generación de reformas institucionales es la del Estado 'modesto' que consistió en la intervención moderada del Estado: Este tipo de intervención se relaciona con medidas que corrigen las 'disfunciones' del Estado, promoviendo una mayor participación privada en actividades públicas como educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente. Se promueven coinversiones públicas y privadas en infraestructura social como, hospitales, vivienda, escuelas, transporte. Esta propuesta significó el reconocimiento implícito de que las necesidades sociales no pueden ser atendidas con mecanismos en los que prima el mercado, sino que es necesaria la participación del Estado.

Tercera inflexión, 1997

Las reformas estatales de primera y segunda generación no sólo mantuvieron sino que agravaron el precario bienestar social de diversos grupos de la población, obligando a identificar las áreas en las cuales era necesario fortalecer la actividad estatal, sobre todo porque la evidencia mostraba que aún cuando se registraban tasas de crecimiento positivo el grueso de la población muy poco se beneficiaba de ello. Por tanto, el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 dedicó un extenso y detallado replanteamiento sobre la necesaria recuperación de la presencia estatal. Este Informe se tituló, *El papel del Estado en un mundo en transformación*, dando lugar a las reformas de tercera generación.

El Estado es redefinido como promotor y regulador del desarrollo económico y social. Una vez más, son necesarias otras reformas institucionales estatales y organizativas para que cumpla con estas tareas re-delimitando y fortaleciendo sus áreas de competencia, sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación y vinculación entre la sociedad y el Estado. Se considera, por tanto, que la concepción del Estado que permea la tercera generación de reformas institucionales es la del Estado dinámico. El nuevo matiz de la intervención dinámica consiste en una propuesta reestructuración funcional del Estado mediante dos funciones centrales:

- la coordinación.
- la redistribución.

La coordinación estatal va de la mano con el avance de la descentralización, disminuyendo actividades que tradicionalmente realizaba el gobierno central, dejándole a éste un papel vertebral en la organización, coordinación y funcionamiento de las mismas. Esas actividades básicas son:

- mecanismos de coordinación entre los poderes federal y locales,
- asignación y redistribución de recursos fiscales con diversos criterios: de equidad, capacidad de recaudación fiscal y niveles de endeudamiento,
- coordinación para contribuir al logro de la autonomía local y la descentralización de servicios sociales.

A partir de ese año inició una etapa de mayor atención a la superación de la pobreza en la cual se pone especial a la capacitación del personal responsable del diseño y operación de los programas. También se recomendó que se ampliaran los programas de vivienda para la población de bajos ingresos con apoyo del sector privado.

La recomendación más reiterada en estudio del Banco Mundial es adecuar las capacidades del Estado a sus responsabilidades, equilibrar la capacidad real del Estado y sus tareas ante la sociedad. Exhorta a que se amplíen las capacidades del Estado para que la cobertura de sus funciones se logre sin necesidad de provocar desequilibrios fiscales y financieros. Este es un avance significativo pues no limita de antemano y de manera tajante la intervención estatal sino que coloca la capacidad fiscal como límite para financiar sus actividades.

Se aprecia la ampliación en la redefinición conceptual de las funciones del Estado, aunque sus límites quedan bien establecidos en función de la capacidad fiscal del Estado. Se acentúa el énfasis en la coparticipación haciéndola extensiva al caso de las empresas públicas que aún se conservan, ya que la privatización no siempre ha tenido resultados exitosos por lo que se recomiendan alianzas estratégicas con la iniciativa privada. Asimismo reitera la administración de este tipo de empresas con criterios de eficiencia y competitividad.

Otro signo de cambio del esquema original tan ortodoxo que propusieron los organismos financieros internacionales es la singular insistencia en la búsqueda

de la equidad, ya no es sólo la preocupación por reducir la pobreza extrema sino que empiezan a introducirse gradualmente algunas medidas de tipo distributivo, cuidando siempre que éstas no rebasen la capacidad fiscal del Estado.¹⁵ En síntesis, las propuestas de reforma de Estado concebidas en los organismos financieros internacionales experimentan varias inflexiones plasmadas en los informes del Banco Mundial. Las mismas representan una respuesta obligada ante el bajo y frágil crecimiento económico, los alarmantes aumentos de la pobreza, la desigualdad y el desempleo.¹⁶

El reconocimiento del papel coordinador del Estado requiere fortalecerse mediante la ejecución de políticas de segunda y tercera generación que solucionen los problemas institucionales de orden legal, así como el establecimiento de acuerdos básicos de índole política que no son planteados en las reformas modernizadoras, esto es, que medien entre lo meramente social y lo estrictamente político. Tales acuerdos responden de manera exclusiva al mapa político de cada país.¹⁷

REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Actualmente hay consenso en que existen diferentes tipos de capitalismo y distintas formas de Estado. Ello también lleva a que cada tipo de capitalismo y formación estatal han originado diferentes maneras de organización de la administración pública. Por tanto, es complicado establecer medidas de solución generales a problemas que se insertan en realidades tan distintas desde el origen mismo en que se establecen las raíces configurativas de los aparatos productivos y estructuras sociales y políticas nacionales. Lester Thurow y Michel Albert,¹⁸

¹⁵ Entre algunas de las medidas redistributivas están el incremento de becas para estudiantes de escasos recursos, subsidios familiares, 'programas selectivos de beneficios comprobables, como los de subvenciones alimenticias, vivienda y obra pública en las comunidades.

¹⁶ Hay que recordar que la década de 1980 fue declarada 'década perdida' en América Llatina en términos del desarrollo social y humano, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁷ Germán Pérez, *Op. cit.*, p. 631.

¹⁸ Hay que recordar que todo modelo es una simplificación de y, a la vez, una aproximación a la realidad cuya utilidad radica en que facilita el análisis y permite enriquecerlo. Lester Thurow, *El futuro del capitalismo. Cómo la economía de hoy determina el mundo del mañana*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina, 1966, 380 págs; Michel Albert, *Capitalismo contra capitalismo*, Editorial Piados, Buenos Aires, Argentina, 1993, 253 págs. Un análisis muy similar es realizado por Carlos Ramió partiendo de la consideración de los

proponen varios modelos de capitalismo clasificados esencialmente en función del papel del Estado y del mercado. Según Thurow hay tres modelos de capitalismo: Modelo del Rhin. “Tiene un carácter más comunitario y está dispuesto a realizar inversiones sociales mucho más amplias. La previsión social es el resultado ‘justo’ del progreso económico y su compromiso con el Estado de bienestar social no puede funcionar en una economía global”¹⁹. El mantenimiento de su extenso sistema público de seguridad social (costos muy elevados) esta ocasionando grandes déficit y que las empresas busquen relocalizarse en áreas con menos regulaciones, lo cual eleva el desempleo. Incluye a los países de Europa occidental, excepto a Inglaterra.

Modelo anglosajón. Incluye a Estados Unidos e Inglaterra países muy similares en el funcionamiento económico, con un fuerte sesgo individualista, caracterizado por una acentuada orientación al mercado. Sin embargo tienen diferencias en cuanto a la seguridad social: En Estados Unidos se registra un virtual desmantelamiento del Estado de bienestar. En Inglaterra se conserva en gran parte su sistema de seguridad social.

Modelo Japonés. Lo califica como de “capitalismo humano”, en el cual la empresa está muy comprometida con el bienestar de sus trabajadores, lo cual ha creado una sociedad muy igualitaria. La economía japonesa es muy dinámica por estar basada en las exportaciones, sin embargo su mercado interno está altamente protegido como mecanismo para resguardar a sus empresas al empleo y los ingresos de sus trabajadores. Los costos del sistema de seguridad social están a cargo de las empresas y, en mucho menor medida, del Estado.

M. Albert caracteriza los modelos de capitalismo a partir del papel que desempeñan el Estado y el mercado en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, cimentados a partir de valores éticos y sociales. Considera que

modelos de bienestar, el rol que desempeña la familia y el tipo de sector público que origina. Así considera la existencia del Modelo institucional con un régimen de bienestar que rige en los Estados escandinavos; el modelo residual, que está vigente en los Estados Unidos y en el Reino Unido a partir de las reformas conservadoras de las dos últimas décadas; y el Modelo continental europeo o conservador, también denominado cristiano –demócrata vigente en buena parte de los países industrializados. Véase Carlos Ramío Matas, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 21, Caracas, Ven., octubre de 2001, y Manuel Canto Chac, *Op. cit.*

¹⁹ Lester Thurow, *Op. cit.*, p. 334. Este modelo se le llama también modelo renano o germano.

hay dos tipos de capitalismo, que se distinguen básicamente por el lugar que se asigna en el mercado a los *bienes comerciales* y a los *bienes mixtos*. El suministro de los bienes mixtos depende tanto del mercado como del ámbito público, mientras que los bienes comerciales dependen del mercado para su suministro. Considera que hay dos modelos de capitalismo que compiten entre sí, el modelo del Rhin y el neoamericano.

Modelo del Rhin. Este modelo está centrado en Alemania, y admite muchas semejanzas con Japón. Incluye toda Europa occidental y a Japón. En el modelo renano el suministro de los bienes mixtos incluye a las empresas (fuerte sentido comunitario); los salarios (no dependen sólo el mercado), la vivienda, el transporte urbano, los medios de comunicación, la enseñanza y la salud.²⁰

Modelo Neoamericano. Refundado a partir del ascenso neoconservador, a partir de los valores individuales y el éxito financiero a corto plazo. En este modelo casi todos los bienes son comerciales: las empresas, los salarios, la vivienda, el transporte urbano. Los bienes mixtos que se están privatizando de manera creciente son la educación y la salud. En esta corriente (liberal moderada) el mal funcionamiento de la economía tiene sus raíces en el debilitamiento del Estado de bienestar, que se ha traducido en la creciente desigualdad social y la pérdida de eficiencia en el sistema en su conjunto.

Albert y Thurow no consideran que la causa de la crisis sea la excesiva intervención estatal, pues históricamente, en los países desarrollados el mercado ha desempeñado un papel mucho mayor en el funcionamiento económico. Incluso hay notables diferencias, por ejemplo, en los países con regímenes socialdemócratas (Alemania Occidental a la cabeza) el Estado no interviene en la economía pues es una tarea exclusiva del sector privado, sin embargo los valores sociales compartidos sobre la necesidad de la seguridad social han generado amplio consenso que permite al Estado fungir como concertador entre los empresarios y los trabajadores, para que funcione la *economía social de mercado*, característica del modelo renano.

²⁰ Michel Albert, *Op. cit.*, p. 24.

Es perceptible un creciente consenso en que la reforma del Estado no es posible sin una verdadera reforma administrativa. Partiendo de esta tesis es esencial incluir en la propuesta de reforma del Estado el tipo de administración pública necesaria para responder y atender los desafíos de la globalización, la liberalización económica, la apertura comercial, los cambios tecnológicos y los procesos políticos de consolidación democrática. Es preciso reiterar que no es viable un Estado que conserva una administración pública tradicional, en la cual la ciudadanía no confía, que considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales. Pese a los notables cambios experimentados en el sector público, se considera que se mantiene una administración pública tradicional, cuyo rasgo central es su alejamiento de la sociedad.

Reforma de Estado y Reforma administrativa

Koldo Echebarría considera que hay cuatro modelos de reforma administrativa configurados por su identificación ideológica, los clasifica de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: garantista, eficientista, contractualista y servicial. Para Ben Ross Schneider y Blanca Heredia tres factores dominan el diagnóstico sobre la administración pública; a cada uno de los cuales corresponde un modelo de reforma que atiende los problemas respectivos. (cuadro 1)

Cuadro 1

<i>Diagnósticos y Modelos de Reforma Administrativa</i>	
<i>Diagnóstico</i>	<i>Modelo de Reforma Administrativa</i>
Corrupta y clientelista.	Servicio civil de carrera
Ineficiente.	Gerencial
Arbitraria y no rinde cuentas.	Rendición de cuentas

Elaborado a partir de información de Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press, University of Miami, United States of America, 2003, pp.6-7.

Para estos autores existen tres modelos básicos de reforma administrativa: el de servicio civil, de rendición de cuentas y el gerencial. Teóricamente, varias

estrategias de reforma se caracterizan por el predominio de un diagnóstico y un modelo para solucionar los problemas, en la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

La nueva gestión o gerencia pública en los modelos de reforma administrativa

En las décadas recientes, el diagnóstico y las reformas gerenciales han ganado preeminencia internacional en todos los modelos.²¹ Sin embargo, trasladar los modelos gerencialistas directamente a los países en desarrollo corre el riesgo de un diagnóstico equivocado del problema. Ted Gaebler advierte sobre su aplicación en administraciones donde campean la corrupción y el clientelismo, pues no daría resultados positivos ya que “Hay que inventar el gobierno antes que se pueda reinventar.”²²

En este sentido otros autores plantean los problemas de la aplicación de la nueva gestión pública en los países de menor desarrollo relativo con tradiciones administrativas distintas a la tradición anglosajona donde se originó. Es precisamente el origen anglosajón de la nueva gestión pública que se ha venido imponiendo en otro tipo de países lo que explica los obstáculos, los problemas e incluso fracasos que se han presentado en la inadecuada adaptación de la nueva gestión pública.²³ Ante estos resultados se promueve una segunda etapa de cambios administrativos cuyos propósitos son llegar a fondo en la transformación de la gestión del sector público.

²¹ Heredia y Schneider mencionan un texto considerado central en la corriente gerencialista; *Reinventing Government* de David Osborne y Ted Gaebler (1993), libro inspirado en la reforma administrativa propuesta por Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, que tuvo amplias repercusiones en el diseño de varias reformas administrativas en América Latina.

²² Citado por Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, *The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*, en Ben Schneider, Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform, in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, p. 8.; Enrique Cabrero se expresa en el mismo sentido, véase Enrique Cabrero, “Del Administrador al Gerente”

²³ Carles Ramió Matas, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 21, Caracas, Ven., octubre de 2001. www.clad.org.ve/rev21/ramio/pdf

Cuadro 2

TIPOLOGÍA DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS	
MICRO REFORMAS	Se desarrollan en el interior de las dependencias públicas. Su carácter es limitado y orientado a mejorar procesos administrativos muy puntuales de la organización estatal.
MACRO REFORMAS	Se ejecutan en áreas completas del sector público o a éste en su totalidad. Su carácter es de gran alcance en cuanto a la modificación de los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de alto grado de consenso y de una planeación muy precisa para su ejecución exitosa. Produce cambios significativos en el quehacer administrativo
EFICIENTES	Atendiendo a sus resultados, una reforma eficiente busca acrecentar la eficiencia en la relación costo beneficio, en la economía de los gastos. Por tanto, escapa a su preocupación el logro de los objetivos sustantivos encomendado al aparato administrativo. Estas reformas son un fin en sí mismas, no un medio para alcanzar los objetivos del Ejecutivo y/o la administración.
EFICACES	Se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos encomendados al Estado como ejecutor de la voluntad popular. Son reformas que se interesan en que todos los componentes del aparato público cumplan con la mayor eficacia posible sus actividades, contribuyendo al logro de los objetivos de toda la administración pública. Aunque considera importante la relación costo-beneficio, ésta es secundaria en relación a la eficacia de sus actividades.
AUTOCRÁTICAS	Conforme al grado de participación democrática hay dos tipos 'puros', que representan situaciones ideales extremas. Se incluye las reformas de gabinete, dirigidas por un sola persona o un grupo pequeño de especialistas que formalizan la propuesta de reforma en una ley o reglamento, sin considerar la opinión del resto de administradores públicos y de importantes grupos sociales y políticos. Este tipo de reforma surge de un nuevo gobierno que trata de ofrecer recetas apresuradas para satisfacer expectativas del electorado. La experiencia histórica demuestra que estas reformas tienen un alto grado de fracaso.
DEMOCRÁTICAS	En este rubro están las reformas que con el fin de lograr un supuesto consenso nacional, pierden directrices de planeación coherente de la reforma en su intento por satisfacer los intereses de una diversidad de grupos. Este tipo de propuestas de reformas fragmentan objetivos y esfuerzos. En el corto plazo genera contradicciones, en el largo plazo, se atomizan y debilitan los esfuerzos reformadores.

Elaborado a partir de Juan José Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP1997, pp. 159-162.

La multitud de estrategias de modernización administrativa bajo la oleada de la nueva gestión pública hace necesario una clasificación general en dos grandes corrientes: la neoempresarial y la neopública. Se considera que la primera es una corriente mayoritaria, dominante; mientras que la segunda es minoritaria. La neopública asigna especial atención a la re-politización, la racionalización, el

control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública.

Existen diversas corrientes y enfoques de análisis de la reforma administrativa, en el cuadro 2 se presenta una clasificación de reformas, así como diversos enfoques. La clasificación de una reforma administrativa depende del enfoque empleado y del rol que desempeñan los agentes administrativos durante el proceso de transformaciones. En el cuadro 3 se clasifican los propósitos de una reforma administrativa.

La reforma administrativa abarca dos grandes ámbitos de acción: el estrictamente administrativo y la economía política de la administración pública. Tener en claro estos ámbitos es de suma importancia para entender los procesos de reforma administrativa, sobre todo porque ésta suele presentarse como un paquete de técnicas administrativas y de medidas que buscan incrementar la eficiencia. Sin embargo, es un asunto sumamente político que afecta el balance de poder entre diversos actores – empleados públicos, secretarios de Estado o ministros, legisladores y altos funcionarios de la administración pública central, agencias, grupos de interés y ciudadanos.

Cuadro 3

PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	
Núm.	PROPÓSITOS
1	La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, no un solo acto de modificación legal.
2	La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de la modernización que se pretenda.
3	La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.
4	La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.
5	La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes especialistas en ciencias sociales
6	La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.
7	La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.

Tomado de José Juan Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1998, p. 162. Para elaborar el cuadro el autor toma ideas de Gonzalo Martner; El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo, Kliksberg, Bernardo (comp.) La reforma de la administración pública en América Latina, Madrid, INAP, 1984, pp. 57-61

Heredia y Schneider encuentran que en los casos de reforma administrativa exitosos han estado presentes los siguientes elementos:

- Los programas de reforma generalmente fueron diseñados y dirigidos, por en un pequeño grupo de especialistas de alto nivel ubicados dentro del Ejecutivo.
- En clara relación con el equipo reformador las reformas se organizan y su implementación, coordinación y supervisión está a cargo de una agencia creada ex profeso para desarrollar la reforma administrativa.
- La influencia internacional, en particular las ideas sobre las mejores prácticas del gerencialismo, fueron incorporadas al diseño original del programa de reforma.
- El apoyo inicial dentro del Ejecutivo dependió tanto de la ausencia de una fusión entre las elites burocráticas y políticas y la introducción de la reforma administrativa en otras metas gubernamentales de corto y largo plazo.
- La crisis fiscal aceleró las iniciativas de reforma. Los factores institucionales y las coaliciones acompañaron los procesos en el mediano plazo durante la promulgación e implementación de los objetivos de la reforma.
- Los factores estratégicos y el 'empaquetamiento' de la reforma (reforma parasitaria) en el seno de reformas más amplias (reformas huésped) fueron importantes en este nivel para superar los obstáculos institucionales y la construcción de coaliciones.²⁴

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico no existe un solo modelo para una solución única a los problemas de gobernabilidad y administración. Para el caso de México, las reformas estatales que iniciaron en 1982 han evolucionado de manera gradual y bajo distintas modalidades: consistentemente dirigida en el terreno económico, defensiva en las reformas político-electorales, y muy limitada y fragmentada en el campo

²⁴ Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries, en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia (Editors), *Op. cit.*, pp. 14-20.

administrativo. Según Kaufman fue más fácil modificar los objetivos gubernamentales que los sistemas legales y administrativos.²⁵

En el país se han verificado diversas modificaciones en la administración pública con el propósito de adecuarla a las transformaciones del entorno económico, social y político, hubo varios intentos con resultados marginales en el gobierno de M. de la Madrid, mientras que en el de Salinas de Gortari no hubo ninguna propuesta de reforma administrativa. Los cambios que tuvo el aparato gubernamental en estas administraciones fueron producto de las reformas económicas.

La reforma administrativa gerencial en México

La administración de Zedillo propuso importantes proyectos de reforma administrativa, quizá los más ambiciosos y comprehensivos de la historia reciente de México, por lo menos formalmente. Los proyectos fueron los siguientes: El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) publicado en 1996, el Sistema Integral de Administración Financiera Federa (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).²⁶ El Programa de Modernización de la Administración Pública, PROMAP, recuperó los conceptos: 'rendición de cuentas,' 'responsabilidad', 'derechos de los ciudadanos', 'derecho a la información' 'y evaluación'. No obstante, el PROMAP avanzó muy poco ante la crisis económica y la falta de consenso político.

Durante las décadas 1980 y 1990 las funciones del Estado mexicano experimentaron una enorme transformación en su papel económico; asimismo las reformas política y electoral avanzaron significativamente a través de un planteamiento defensivo del Partido Revolucionario Institucional y del gobierno en turno permitiendo a la oposición una participación progresiva. En los terrenos social y en sistema administrativo los progresos fueron mucho más lentos.

²⁵ Robert Kaufman, The comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy, en Ben Schneider, Blanca Heredia, Reinventing Leviathan, The Politics of ...", *Op. cit.* pp. 281-302.

²⁶ José Juan Sánchez González, Administración Pública y reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998; Premio INAP 1997, 253 págs.

La relativa insignificancia de los esfuerzos de reforma administrativa anteriores al año 2000 podrían ser entendidos a la luz del impulso de las reformas económicas y políticas. Ante el avance de las políticas de privatización, desregulación, apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional iniciadas desde los ochenta, se han decretado nuevas regulaciones y se han creado múltiples agencias que responden al nuevo entorno con el objetivo de reducir los costos de transacción excesivos y diseñar esquemas de regulación y normatividad más eficientes. Algunas de las nuevas agencias son: Comisión Federal de Competencia, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, entre otras.

Las nuevas agencias creadas para las nuevas funciones del Estado permiten constatar la magnitud de las transformaciones institucionales del sector público que, sin duda han modificado las rutinas y la organización de la administración pública, sin que ésta haya modificado buena parte de sus formas pre-burocráticas o tradicionales, de ahí la necesidad de realizar una verdadera reforma administrativa

Consideraciones finales

Destaca la convergencia de puntos de vista de diversos especialistas de la administración pública en los siguientes temas:

- La reforma del Estado es un concepto sumamente extenso, que incluye temas que van cambiando en el transcurso de los años.
- Los cambios en el papel y funciones del Estado han sido muy amplios y sus repercusiones muy diversas dependiendo de las características del Estado y la situación económica en cada país. En el caso de los países en desarrollo la preocupación por controlar la crisis de comienzos de los ochenta y lograr los necesarios equilibrios macroeconómicos implicó modificaciones en el sector público, básicamente orientadas a reducir su tamaño y sus costos mediante

reformas institucionales de primera y segunda generación que fueron concebidas esencialmente con un enfoque económico. Las reformas de tercera generación están más orientadas a las transformaciones de la administración pública.

- Comprender los significados y enfoques que han sustentado los procesos de reforma del Estado es un paso necesario para entender las relaciones complejas del aparato estatal y la administración pública con la sociedad y sus diversas esferas, de manera que las necesarias reformas del Estado conlleven ineludiblemente las de la administración pública. Se trata de reformas que responden, deberían de, responder al tipo de Estado y de administración pública que históricamente se ha edificado en cada país.
- Uno de los hallazgos más interesantes en lo relativo a las reformas administrativas realizadas en países industrializados es que aunque algunas medidas de reforma administrativa son más amigables que otras con el tipo de Estado y los rasgos de su administración, se han aplicado con éxito reformas de tipo gerencial que, teóricamente no eran compatibles, con sus tradiciones estatales y administrativas. En estos casos la razón del éxito es que son sociedades con sistemas políticos muy democráticos, sistemas de rendición de cuentas muy avanzados y muy bajos niveles de corrupción.
- El servicio público se desenvuelve en un contexto de mayores complejidades, y crecientes demandas ciudadanas sobre la calidad de los servicios, la eficiencia y eficacia de las acciones de las entidades públicas, por lo cual precisa de un proceso de profesionalización creciente de su personal.
- Las tareas de gobierno involucran simultáneamente a dos grandes grupos de participantes: un grupo permanente conformado por el servicio público de carrera y los equipos de trabajo pertenecientes al partido político que gobierna y, por tanto, vinculados a la toma de decisiones políticas. Las agencias del sector público constituyen el elemento clave que liga a estos dos grupos, ya que las organizaciones requieren tener un pie en el mundo administrativo y otro en el mundo político. Estas organizaciones son los engranes que unen lo

político y lo administrativo y como tales son elementos cruciales en cualquier proceso de gobierno.

- La aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (10 de junio de 2002) y de la Ley de Servicio Civil en la Cámara de Diputados (30 de abril de 2003) representan un paso fundamental para la reforma administrativa, en las modalidades de rendición de cuentas y de servicio civil respectivamente, cuya instauración progresiva y su cabal cumplimiento desencadenarán cambios trascendentes en el aparato gubernamental.