



Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública



María de Lourdes Flores Alonso

Mayo de 2003

Reforma del Estado
y reforma administrativa

RESUMEN EJECUTIVO

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.

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 y en los programas de reforma administrativa, particularmente en los países en desarrollo.

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".

Existen diversos enfoques sobre la reforma del Estado, entre los que destacan tres que permiten trazar desde distintas perspectivas teóricas el peso que se asignan al Estado y al mercado, con sus respectivas implicaciones. Estos enfoques son el neoliberal, que está asociado a la propuesta del Estado mínimo, el neoinstitucionalista vinculado al Estado moderado y el neointervencionista que postula el Estado dinámico. Cada una de estas propuestas ha significado reformas en el papel y funciones del Estado, y en grado diverso cambios en la administración pública.

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.

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 entidades del sector público 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.

Contenido

[Capítulo I](#)

pág 1 a la 30

- Introducción

- Reforma del Estado

Capítulo II

pág 31 a la 59

- Reforma del Estado y reforma administrativa

Capítulo III

pág. 60 a la 112

- Reforma Administrativa
- Bibliografía

pág. 113 a la 116

INTRODUCCIÓN

Los espectaculares cambios que ha experimentado la sociedad en el último cuarto de siglo originaron tanto una rica y extensa reflexión como numerosos esfuerzos de reforma estatal- que perduran hasta hoy- sobre las adecuaciones necesarias que el Estado, las instituciones y la administración pública han experimentado para responder a esas transformaciones. Este trabajo es un breve recuento de los antecedentes de ese proceso de cambios, de los principales temas y enfoques que han estado presentes en las medidas ejecutadas para modificar los rostros, funciones y responsabilidades de los distintos tipos de Estados que dominaron la mayor parte del siglo XX.

Recuento que necesariamente retoma las investigaciones realizadas por especialistas en el tema con el ánimo de mostrar lo más relevante e ilustrar la complejidad de la administración pública. Sobre todo de recuperar la discusión de la reforma administrativa que, en comparación con otras áreas de la reforma del Estado, ha sido relativamente relegada pese a ser una esfera central de la misma ya que constituye el puente entre la sociedad y el Estado, entre los distintos grupos sociales, regiones, actores políticos y agentes económicos que se desenvuelven en el marco de las instituciones y arreglos conformados en sus interrelaciones con aquél.

Las notables diferencias históricas entre sociedades se expresan en sus formaciones estatales y en la organización de sus administraciones públicas lo cual entraña dificultades para reformar al sector público a partir de modelos originados en latitudes tan disímiles a las de países en desarrollo como México. En el prolongado proceso reformador del Estado y la administración pública múltiples factores han estado presentes, la crisis económica, financiera y fiscal de comienzos de los ochenta obligó a reducir el tamaño del aparato estatal atendiendo criterios económicos y fiscales que buscaban la superación de la crisis. De esta forma los cambios realizados en el sector público, mediante las denominadas reformas de primera y segunda generación, fueron más una consecuencia que un plan deliberado de modificar la administración. Ahora es tiempo de dar paso a renovados esfuerzos deliberados que atiendan la especificidad de la administración pública; en esta dirección se registran paulatinamente significativos avances como son la aprobación de la Ley de Transparencia, la obligación de las entidades de rendir informes periódicos sobre el ejercicio del gasto, los avances y la evaluación de sus programas, otro paso central en la reforma de la administración pública es la aprobación de la Ley de Servicio Civil en abril de 2003, lo cual, de acuerdo con los especialistas, en la medida en que vaya implementándose desencadenará profundas reformas en la administración pública.

Capítulo I

La Reforma del Estado

El concepto de Reforma del Estado

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. Así varios autores prefieren hablar de reforma electoral, reforma administrativa, reforma financiera, reformas al federalismo etc. Al respecto, Jean-Francois Prud'homme dice que "es un tema amplio, enorme, cuya discusión se ha planteado de manera recurrente en el país durante el último cuarto de siglo. La inmensidad del campo que abarca el título de 'reforma del Estado' tiende a incluir a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político. "Podríamos pensar que hay dos manera de encarar ese tema: una primera manera de hacerlo sería pensar que, detrás de ese título amplio, hemos podido observar en los últimos 25 años situaciones muy específicas, que respondían a coyunturas políticas también muy específicas. Por lo tanto es muy difícil pensar que el proceso de reformas del Estado en México sea un solo proceso que responde a una lógica lineal de continuidad."¹

En un intento por delimitar su significado Ugalde considera que "la reforma del Estado abarca dos tipos de reglas: aquellas para elegir a los gobernantes que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos, y aquellas para regular las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno, es decir, relaciones Ejecutivo-Legislativo y federalismo, de manera preponderante. Por ello, la Reforma del Estado es una reforma sobre las reglas del juego para elegir gobernantes y normar su desempeño."²

Para Echebarría la reforma del Estado, dada su amplitud, puede separarse en dos categorías de reformas, institucionales y sustanciales. Las Reformas Institucionales afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, vale decir, la forma en que los poderes del Estado están

¹ Jean-Francois Prud'homme, Mesa Redonda sobre *Reforma del Estado*, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, pp. 50-51.

² Carlos Ugalde, Mesa Redonda sobre *Reforma del Estado*, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, p. 66.

organizados y se relacionan con el entorno para diseñar y aplicar las políticas públicas, son reformas de procesos. Las reformas institucionales pueden subdividirse en dos grandes modalidades, la reforma política y la reforma administrativa. Las reformas sustanciales se vinculan con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances.³

Atendiendo esta concepción de la reforma del Estado se pueden describir dos grandes transformaciones del Estado contemporáneo. La reforma liberal fue esencialmente institucional, creó dispositivos como la separación de poderes, “el principio de legalidad, el control judicial, la ordenación de una función pública profesional e independiente, para asegurar el desempeño de los poderes públicos inconcordancia con la preservación de derechos y libertades individuales.”⁴

La segunda gran transformación se sustentó en la innovación y la ampliación del contenido de la acción pública privilegiando la redistribución, la solidaridad, la ciudadanía social y la administración del funcionamiento del mercado. Este reforma dio al Estado un nuevo papel ante la sociedad, modificando profundamente al Estado y a la sociedad misma.”

En suma, es difícil presentar una definición de la Reforma del Estado pero conviene tener claro que abarca distintos ámbitos, que sus contenidos varían ya sea porque se avanza en las reformas o porque los incesantes cambios conducen a nuevas modificaciones en la organización estatal.

Antecedentes.

En la vida moderna las transformaciones del Estado son repuestas a los cambios experimentados en la sociedad. Al respecto, las transformaciones del Estado son indicativas del auge o disminución de las potencialidades tanto públicas como privadas, son transformaciones enlazadas con condiciones objetivas de poder y con los tipos de proyectos concebidos para dar una nueva relación a la vida pública y privada. Afirma R. Uvalle que “la vida del Estado no es un reflejo de su relación con la sociedad. Es el resultado de complejas relaciones dadas entre los grupos y las organizaciones.”⁵

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

³ Koldo Echebarría Arizabarreta, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD No. 18, Caracas, Ven. Octubre de 2000. pp. 1-4. www.clad.org.ve/rev18/echebarr.pdf.

⁴ *Idem*.

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, p. 37.

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 que alentó.⁶ La nueva fase del desarrollo capitalista, la globalización, ha traído consigo múltiples cambios en las esferas científico-tecnológica, informática, productiva, d 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. El análisis de las reformas del Estado conllevaría al estudio de sus cambios estructurales a lo largo de la historia.”⁷ En aras de la brevedad, este trabajo sólo esboza rápidamente el siglo XX.

La envergadura de las consecuencias de la caída de la Bolsa de Nueva York en 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.

⁶ El pacto social del Estado de bienestar se dio en función de coaliciones políticas ente las clases sociales y las élites que dieron origen a diversos modelos de estados de bienestar en los países industrializados.

⁷ 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. 624.

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. Keynes consideraba los asuntos económicos como cuestiones sociales: el adecuado funcionamiento económico crea y recrea credibilidad, legitimidad, y confianza social y política en el sistema. Para aumentar el empleo consideró indispensable las inversiones del gobierno en obras intensivas 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 medidas redistributivas extendieron la seguridad social, el gasto en educación, salud, vivienda e infraestructura social, principalmente. El diseño y ejecución de esas nuevas políticas requirieron profundas modificaciones en el aparato estatal existente en los años veinte. La inversión pública fue intensa y dinámica en la creación de infraestructura social (hospitales, escuelas, vivienda, carreteras, oficinas públicas, mercados).

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.⁸ 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

⁸ 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.

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

Si bien desde que se dio a conocer el planteamiento keynesiano hubo algunas críticas sobre el costo de las medidas propuestas y sus posibles consecuencias en las finanzas públicas en el largo plazo, el asunto fue relegado ante la urgencia de superar la depresión económica. Por otra parte, las elevadas tasas de crecimiento experimentadas durante las siguientes décadas (1940-1970) hicieron poco relevante la cuestión de la capacidad de financiamiento del Estado y sus efectos inflacionarios, que sobrevendrían a la postre. Estos fueron precisamente sus puntos débiles.

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 estructura organizativa para cubrir la magnitud y la complejidad de esas demandas. No obstante estas graves restricciones, el Estado seguía atendiéndolas, agregando nuevas funciones a las que tenía. El crecimiento de agencias estatales para satisfacer demandas sociales de todo tipo fue generalizado.¹⁰

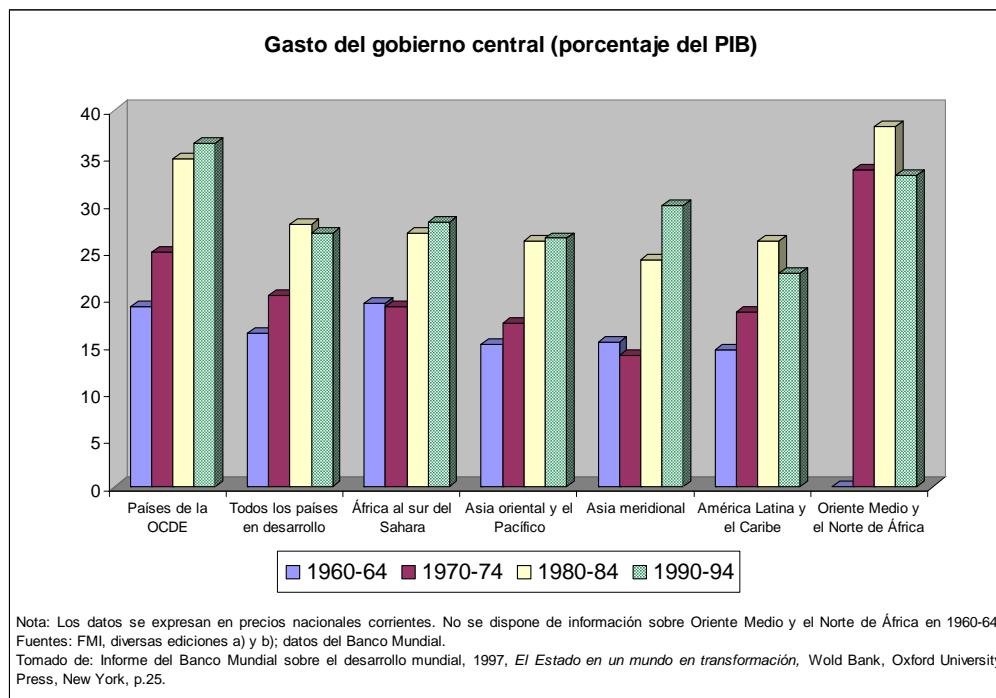
⁹ Germán Pérez Fernández del Castillo, Reforma del Estado, en *Léxico de la Política*, Op. cit. p. 625.

¹⁰ 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

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.¹¹

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 siguiente gráfica (Gráfica 1). 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.¹²

Gráfica 1



Con la capacidad fiscal de los Estados de América Latina era virtualmente imposible financiar el abultado gasto público; en este contexto convergieron las crisis fiscal y de la deuda externa, provocando fuertes estragos en las exiguas finanzas públicas, en el aparato productivo, en el tipo de

Conasupo, y se promulgaron las leyes de Reforma Agraria y Federal de Aguas. Germán Pérez, “Reforma del Estado”, en *Op. cit.* pp. 625- 626.

¹¹ *Ibidem.* 626.

¹² 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.

cambio; desencadenando procesos inflacionarios. La crisis desencadenada fue global: impactó los ámbitos social, político, financiero y económico.

Esta crisis global llevó, a su vez, a la modificación tanto del funcionamiento y organización del sector público como de las funciones y responsabilidades del Estado. Surgió la propuesta de la Reforma del Estado, comenzando con un profundo cuestionamiento del modelo económico vigente entonces, poniendo fin a las medidas proteccionistas y liberalizando los mercados, suprimiendo las restricciones a la inversión extranjera, cancelando las políticas de empleo mediante creación de plazas en el sector público y en las empresas paraestatales. Asimismo, se buscó deliberadamente reducir primero y evitar después los déficit fiscales y el endeudamiento externo. En el caso de México se abandonaron los pactos tripartitas característicos del Estado interventor en los cuales se negociaban salarios, políticas agropecuarias, políticas educativas, de gasto, etc.

Se suscitó un riesgoso deterioro en los tradicionales mecanismos de legitimidad que no podían sostenerse ante la reestructuración de aparato estatal y del gasto público, sin que se construyeran elementos que los sustituyesen.¹³ Pese a la magnitud de los correctivos aplicados, la legitimidad del Estado que buscaba revitalizarse se agravó aún más ante las consecuencias sociales del ajuste y la reestructuración económica.

Por último, entraron al escenario los rescates del Fondo Monetario Internacional para superar las crisis económicas y fiscales periódicas a cambio de los cuales los países se han comprometido a llevar a cabo las recomendaciones de política y de ajuste fiscal para alcanzar equilibrios macroeconómicos, reducir los déficit fiscales y el endeudamiento externo. Las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial han sido decisivos en la ruta trazada inicialmente a la reforma del Estado en todos los países de menor desarrollo.

Caracterización de 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,

¹³ David Ibarra Muñoz, *Política, economía y democracia*, en Foro Causa Ciudadana, México, 2 de octubre de 2002, 8 págs.

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.¹⁴

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.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Fernando Díaz Montiel, "Reforma", en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al. *Léxico de la Política*, *Op. cit.* pp. 618-622.

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) distraendo 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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 del Estado. Entre los temas de la agenda se incluyeron como prioritarios 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.

La reforma política pretendía también atenuar el rasgo antiestatista que originalmente promovieron los grupos más conservadores de los países industrializados, y que fue retomado y difundido por planteamientos del Estado mínimo de los organismos financieros internacionales, a

¹⁶ 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'", p. 619.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 620.

través de la primera ola de reformas institucionales o de primera generación. Incluso, para algunos, la reforma política era fundamental para menguar las tensiones entre los desequilibrios económicos y las demandas de movimientos sociales y actores políticos. Así la reforma política facilitaría la mediación y la solución de los problemas económicos y sociales tendiendo puentes hacia la transición democrática.

En sociedades donde campea la desconfianza de la población hacia el sistema político, el descrédito de las élites políticas y de los funcionarios públicos coludidos en escándalos de corrupción y de enriquecimiento ilícito, la reforma de Estado exigía una profunda reorganización de los procesos electorales mediante la instauración de procedimientos creíbles de vigilancia de las elecciones, la ciudadanización de la organización electoral; el establecimiento de reglas de equidad en el financiamiento a los partidos y topes al gasto de las campañas; reformas de procedimiento en el padrón, las boletas y los recursos de inconformidad. Otra arista de la reforma del Estado es la que da cuenta del restablecimiento de la confianza y la credibilidad entre los integrantes de la propia clase política a través de pactos o acuerdos políticos. El modelo que se tiene como referente es el histórico *Pacto de la Moncloa* que encauzó la transición democrática española, delimitando las reglas del juego entre los actores, los espacios políticos y el tipo de reformas.¹⁸

La reforma del Estado arranca, de manera particular con la transición franquista a la democracia en España y, posteriormente recibe un fuerte aliento a través de los procesos de transición a la democracia en los países de América del Sur. Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay. Se profundiza y prolonga con los procesos de reforma de los países ex socialistas.

En México el proceso de reformas estatales en los últimos veinticinco años ha sido constante,¹⁹ pero el de principios de los ochenta va ligado al proyecto de un nuevo país. El impulso inicial para realizar y acelerar la reforma del Estado provino de la urgente necesidad de disminuir el enorme déficit fiscal, pero también influyó la alarmante falta de credibilidad de la población en el Estado, en el gobierno y en la administración pública. Otro rasgo de la reforma del Estado es que es dirigida 'desde arriba', pero es conveniente que se promueva la participación de actores relevantes de la sociedad, de

¹⁸ Ibid.

¹⁹ José Juan González recuerda la afirmación de Chanes Nieto en el sentido de que en México se ha escuchado por décadas que se está experimentando alguna reforma: reforma educativa, reforma agraria (tradicional, integral o moderna), reforma fiscal, (adecuación, miscelánea, actualización), reforma municipal, reforma administrativa, reforma universitaria, reformas y más reformas constitucionales, reforma bancaria, reforma del Estado, etc., etc. Citado por José Juan González Sánchez, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997, p. 52.

los partidos políticos y de agentes económicos para construir un alto grado de consenso social, que legitime las reformas y aminore las tensiones que suelen acompañar a los procesos de reforma.²⁰

Con relación a concepción eminentemente modernizadora de reforma del Estado, pueden mencionarse las privatizaciones y el adelgazamiento en Rusia y México. Estas medidas tuvieron un gran impacto ante la opinión pública nacional e internacional porque en pocos años se vendieron gran parte de los activos estatales de empresas telefónicas, siderúrgicas, portuarias, canales de radio y televisión, y numerosas empresas dedicadas a diversas actividades. También se concesionaron a la iniciativa privada ramos de servicios como las carreteras. En el caso de México la privatización avanzó espectacularmente, pero ha tenido severas restricciones en las empresas energéticas, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.²¹

Las privatizaciones en los países de menor desarrollo actualmente enfrentan muchos obstáculos ya que sus primeros resultados arrojan una cauda de sospechas y malos manejos para favorecer e inducir una peculiar recomposición de los grupos económicamente poderosos; en algunos casos, como en México, se han podido documentar malos manejos en los procesos de privatización.²²

En cuanto a la segunda modalidad, las reformas político electorales sido muy exitosas prácticamente en todos los países en donde se aplicaron ya que se instauraron procesos electorales competitivos.

La reforma del Estado se enfrenta a diversas dificultades, entre las que pueden mencionarse:

- La desconfianza de los ciudadanos ante las convocatorias de unidad en aras de la Nación, tan desgastadas por el uso patrimonialista de los recursos estatales del pasado reciente, lo que resta credibilidad.
- La mayoría de las medidas orientadas a la reforma del Estado necesita del sustento de reformas constitucionales. Y el asunto de las reformas constitucionales divide a los

²⁰ 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. 1-29.

²¹ Díaz Montiel, *Op cit.* p. 621.

²² Rolando Cordera Campos, “La nación en la globalización: cambio económico, exclusión y democratización en México, Ponencia presentada en la mesa redonda sobre Crecimiento Económico y Desarrollo, 3 de diciembre de 2002. en *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas*, Comité del CESOP y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Cámara de Diputados, Palacio Legislativo mayo de 2003, pp. 132-171. Véase también David Ibarra Muñoz, *Op. cit.*

promotores de reformas, ya que crece la opinión de que no es necesario modificar la constitución sino hacerla cumplir.²³

Todo proceso de reforma del Estado debe contar con el apoyo de los ciudadanos. Si bien existen notables diferencias en los procesos de reforma entre los países industrializados y los de menor desarrollo relativo, también existen significativas analogías mismas que permiten hablar, a hasta cierto punto, de reforma del Estado en general, como son los procesos de desregulación económica, de liberalización comercial, de flexibilización laboral, debilitamiento del corporativismo y del sindicalismo, eliminación de programas de seguridad social, nuevos enfoques en las políticas de bienestar social, etc.

En el siguiente cuadro se presentan de manera simplificada los grandes temas que suelen incluirse bajo el amplio concepto de Reforma del Estado.

Cuadro 1

REFORMA DEL ESTADO	
Ámbito de la Reforma	Medidas
Reforma electoral y reorganización de los partidos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de los órganos electorales. - Selección transparente de las autoridades electorales. - Aplicación de sistemas de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. - Diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana.
Descentralización y Desconcentración Administrativas.	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de funciones y recursos a Estados y Municipios. - Respeto a las identidades locales, regionales y étnicas. - Promoción y garantías a la participación.
Reformas al gobierno y a los poderes públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de la reforma administrativa y establecimiento del servicio civil de carrera. - Establecimiento de un régimen de responsabilidades de servidores públicos. - Fortalecimiento del poder legislativo. - Fiscalización del gasto público - Liquidación y privatización de empresas estatales. - Liberalización comercial.
Reforma laboral.	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores (flexibilización laboral) con miras a debilitar el corporativismo y el sindicalismo.

Elaborado a partir de la información de Germán Pérez del Castillo, *Reforma del Estado*, Léxico de la Política, Op.Cit., pp. 626-628; Porfirio Muñoz Ledo, Coordinador, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, pp. 35-41; José Juan Sánchez González; administración pública y reforma del Estado en México, *Op. cit.*

²³ Fernando Díaz Montiel, *Op. cit.* p. 620.

Un elemento consustancial a esas recomendaciones ha sido el deterioro de las condiciones sociales y políticas de los países que las aplicaron, al grado que los mismos organismos financieros en la última década han matizado algunas de sus recomendaciones originales sobre el papel del Estado como se verá a continuación.

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.²⁴

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*.
- 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*.

²⁴ 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.

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.²⁵ 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.

En 1975 Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki prepararon un reporte al Comisión Trilateral en el cual presentaron un diagnóstico de los problemas - y sus causas - que afectaban el funcionamiento del gobierno y de la economía en las sociedades industriales. En el informe se dibujó una situación de potencial ingobernabilidad política y anomia social, como resultado de las excesivas demandas de la población hacia el gobierno que ocasionaban déficit fiscales que hacían poco eficiente el funcionamiento del aparato estatal. De ahí que recomendaran que se disminuyesen las expectativas de los ciudadanos y que se redujesen los servicios sociales del gobierno.²⁶

En lo que respecta al *Consenso de Washington*, en 1990 se realizó una reunión en Washington con académicos y funcionarios públicos de América Latina y de organismos internacionales para evaluar el progreso económico y social de la región. El foro concluyó con diez recomendaciones de política económica que pondrían fin a la crisis económica de los países de la región. Como la mayoría de los asistentes estuvo de acuerdo con las mismas, este conjunto de medidas fue bautizado como *Consenso de Washington* por John Williamson. Los informes del Banco Mundial se dedicaron al análisis de la necesidad de las reformas del Estado que deberían realizar los países en desarrollo para ser receptores de los préstamos y financiamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

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

²⁵ 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.

²⁶ Atilio Borón, “La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora”, en Luis Maira, coord., *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 90-122; Roberto Bouzas, “La política económica de la administración Reagan. Bases para un desorden futuro”, en Luis Maira, coord., *Estados Unidos: Una visión ...*”, *Op. cit.*, pp. 146-177.

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. (Ver cuadro 2)

Las diez medidas del Consenso de Washington pueden reducirse a dos grandes estrategias de política: Las cinco primeras se refieren a la estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas en las cuales el mercado desempeña el papel central. Las cinco restantes se orientan a la reducción sustancial de la dimensión y del papel del Estado.²⁷ Respecto a 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

²⁷ Carlos Bresser Pereira, "Reformas económicas y crecimiento económico. Eficiencia y política en América Latina" Carlos Bresser Pereira; Adam Przeworski, et. al., *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Alianza Universidad, Núm. 816, Madrid, 1992, pp- 32-33.

desconcentración administrativas, diversas reformas en los ámbitos de gobierno y poderes públicos, reformas laborales, principalmente.

Cuadro 2

Informe del Banco Mundial, 1993	Consenso de Washington
<ul style="list-style-type: none"> - Realizar privatizaciones para mejorar el entorno económico apoyadas con nuevas regulaciones jurídicas. - Modificar las disposiciones jurídicas para alentar la inversión extranjera, simplificación administrativa. - Realizar cambios regulatorios para garantizar la liberalización comercial, económica y financiera, y el fortalecimiento de estos sectores. - Avanzar en la descentralización fiscal. - Desregulación administrativa y, - Tomar medidas para proteger el medio ambiente.²⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> - "Imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal. - "Modificación de las prioridades del gasto total para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud. - "Aplicación de una reforma fiscal que aumente y amplíe la base fiscal. - "Los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos, - "El tipo de cambio debe estar determinado por el mercado. - "El comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior. - "Las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción. - "Las empresas estatales deben privatizarse, - "Las actividades económicas deben desregularse, y - Los derechos de propiedad deben recibir más garantías."²⁹

Fuente: Elaborado con información de Germán Pérez del Castillo, *Op. cit.*; Carlos Bresser Pereira, "Reformas económicas y crecimiento económico. Eficiencia y política en América Latina", *Op. cit.* p. 33.

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. Es previsible que la creciente y efectiva

²⁸ Germán Pérez, *Op. cit.*, p. 628.

²⁹ Carlos Bresser Pereira, "Reformas económicas y crecimiento económico...", *Op. cit.*, p. 33.

descentralización debilitarán al gobierno central.³⁰ 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 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,

³⁰ Germán Pérez, Reforma del Estado, en *Léxico de la Política*, *Op cit.*, pp. 626-627.

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. Así, el Estado sólo atenderá demandas sociales (abatir los rezagos, sobre todo disminuir la magnitud de la pobreza) en la medida que lo permitan sus capacidades, sólo si aumentan éstas podrá abarcar más compromisos. 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. El no rebasar la capacidad económica del Estado permitirá acotar la generación de expectativas, evitará el deterioro de su imagen y, por ende, su legitimidad estará a salvo.

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, a la vez a que se busca instaurar un sistema de responsabilidades que sea transparente y garantice el uso adecuado de los recursos públicos en dichas empresas.

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.³¹ En síntesis, las propuestas de reforma de Estado concebidas en los organismos financieros

³¹ 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.

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, desigualdad y desempleo.³²

Este replanteamiento incluye también la ‘recuperación’ de actores sociales y políticos que en la primera generación de reformas institucionales se persiguió debilitar y desarticular, principalmente a los sindicatos. Las intervenciones moderada y dinámica del Estado responden a la recuperación de funciones y espacios que fueron achicados durante una década años de ejecución de la reforma del Estado inspirada en el Estado mínimo que orientó la primera ola de reformas, al respecto apunta Germán Pérez: “[...] el antecedente de la destrucción de los referentes sociales tradicionales que hasta la reforma del Estado de los años ochenta fueron vehículos de comunicación entre los actores sociales y los gobiernos: sindicatos, organizaciones patronales y agrupaciones campesinas, entre otras, que durante décadas sirvieron de canales de comunicación y participación política en la adopción de decisiones entre la sociedad civil y el Estado. Hoy, tras dos décadas de reformas, destaca la ausencia de canales de comunicación de esta naturaleza. Si se analiza con profundidad la serie de proyectos de reformas inducidas por el FMI y el BM en muchos países, sobresaldrá la importancia de la reforma del sistema de partidos políticos como sustituto del viejo corporativismo, al tiempo que se impondrá el fortalecimiento de la sociedad civil. A la fecha ha quedado claro que ninguna de las dos fórmulas ha sido suficiente.”³³

El electorado perdió confianza y credibilidad hacia el sistema político ante la incapacidad o desinterés para modificar el rumbo de las políticas de ajuste y reestructuración que tuvieron efectos tan adversos en el nivel de vida de la mayoría de la población. En estas circunstancias, pese a ser los principales intermediarios, los partidos políticos experimentan una precaria de legitimidad para ser los interlocutores idóneos entre el gobierno y la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales (el tercer sector) podrían desempeñar un papel de intermediario mucho mayor. Pero su relativa proliferación y la gran diversidad de intereses favorecen su desarticulación y les resta representatividad para canalizar y exigir cambios en las políticas. Esto conformó, en cierta forma, un vacío político en el que han estado virtualmente ausentes los canales adecuados para dar cauce a las demandas y al malestar sociopolítico.

³² 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.

³³ Germán Pérez, Reforma del Estado, en Léxico de la Política, Op Cit p. 630.

Existe un acuerdo cada vez mayor de que las primeras reformas destruyeron buena parte de las instituciones sin crear mecanismos que las sustituyesen. La reforma del Estado ha enfrentado diversos problemas relacionados con la globalización como son los procesos de apertura comercial, económica y financiera que colocan fuera del alcance del gobierno en turno gran parte del cumplimiento de las metas de política económica, afectando el crecimiento y el bienestar social. La fuerte dependencia e interrelación de la economía interna con la externa es un asunto crucial sin respuestas en la propuestas del nuevo Estado.³⁴

Las consecuencias negativas de las reformas estatales bajo la instauración de un modelo económico y la falta de confianza y credibilidad en el sistema político han llevado al reconocimiento de los organismos internacionales que el 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.³⁵

Uno de los aspectos positivos del prolongado proceso de reformas estatales es la recuperación de lo público, Ricardo Uvalle dice al respecto: "La vida pública entendida como un espacio perteneciente a los ciudadanos no al propio Estado, es un conjunto de fuerzas iniciativas y agrupaciones manifiestas para dar respuesta a las insuficiencias de la vida privada. El mejor apoyo a la vida pública por parte del Estado consiste en promover y regular actividades que las capacidades individuales pueden desempeñar mejor. [...] El Estado es parte del espacio público, dado que también es una persona moral y jurídica. Tiene, por tanto, derechos y obligaciones. Esta situación del Estado lo compromete aún más con la vida pública, dado que además de ser parte de ella, se constituye por mandato conferido en el representante supremo de la propia vida pública. [...] En consecuencia, el Estado no es la vida pública en sí. Forma parte de ella, la representa, la protege y tiene la responsabilidad de procurar su bienestar justo y compartido."³⁶

³⁴ David Ibarra Muñoz, *Op. cit.*, Rolando Cordera, *La nación en la globalización: cambio económico, exclusión social y democratización en México*, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado los días 26 y 28 de noviembre y 3 y 5 de diciembre de 2002. Comité y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, pp. 132-171.

³⁵ Germán Pérez, *Op. cit.*, p. 631.

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México; México, 1997, pp. 35-36. Véase también Roberto Gargarella, *Op. cit.*

Existen diversos enfoques sobre la reforma del Estado, entre los que destacan tres que permiten trazar desde distintas perspectivas teóricas el peso que se asignan al Estado y al mercado, con sus respectivas implicaciones. Estos enfoques son el neoliberal, neoinstitucionalista y neointervencionista.

Cuadro 3

Grado de intervención estatal	Enfoque
Intervención mínima	Neoliberal
Intervención moderada	Neoinstitucionalista
Intervención dinámica	Neointervencionista

Fuente: elaborado con información de Díaz Montiel, *Op. cit.* p. 620, Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, *Op. cit.* y J. José Sánchez, *Op. cit.* pp. 67-71.

La recuperación y la delimitación entre lo público y lo privado ha sido parte de la transformación estatal iniciada en los años ochenta. La expansión del Estado moderno se dio a costa de la expropiación de las funciones correspondientes a otros actores de la vida social. Las funciones que el Estado desempeñó durante el largo periodo (1930-1980) fueron enajenadas a agentes privados, quienes asumieron paulatinamente nuevas responsabilidades en la división del trabajo generadas con el avance del desarrollo social. En ese proceso se fue forjando una delimitación entre la esfera estatal y la esfera social, cuyas fronteras no estaban claramente marcadas, era difusas y cambiantes, como resultado de procesos políticos de negociación y confrontación. La notable expansión del Estado fue resultado de las mismas demandas sociales, de la interacción social entre actores sociales, políticos y económicos. Ahora, nuevamente, la reforma del Estado se encuentra en una discusión sobre la intervención estatal entre los límites entre lo público y lo privado.

En México, el proceso de reforma del Estado iniciado en 1982 ha experimentado distintas fases de política económica: el reordenamiento económico de las finanzas públicas, que ha hecho posible pagar la deuda externa, desde la administración de Miguel de la Madrid, la promoción deliberada y abierta de un proceso que se venía registrando 'silenciosamente' mediante la creciente vinculación con América del Norte y fortalecida a través de la implementación del Tratado de Libre Comercio como una manera de dinamizar el crecimiento interno y obtener ventajas de la ineludible interdependencia de la economía mundial.

Uno de los principales riesgos que enfrenta la reforma del Estado es la subestimación de diseñadores y ejecutores de la misma de la resistencia que presentan múltiples actores y agentes que se verán afectados con su ejecución. La reforma pone en peligro la existencia de posiciones privilegiadas de élites, redes de intereses que se benefician de las estructuras de poder existentes. La

respuesta a estas oposiciones debe ser rápida y contundente para desbaratarla; este tipo de problemas conduce al planteamiento de las estrategias de la reforma.³⁷ Teniendo en mente que el entendimiento sobre la reforma del Estado pasa por diversas caracterizaciones, en consecuencia los tipos de reforma, las estrategias, los vínculos entre la política y la administración pública también están sometidas a distintas miradas.

Sobre las estrategias para vencer inercias y resistencias a la reforma del Estado Sánchez González señala cuatro: Una que exista una ventana de oportunidad para ejecutarla o bien iniciarla de manera deliberada a través de un enfoque gradual, por fases, iniciando con medidas fuertes, de choque para suprimir los elementos más complicados, desencadenando un proceso de innovaciones. La segunda, es realizar una reforma de alcance limitado y proceder de manera más lenta y progresiva; la tercera estrategia es movilizar el apoyo desde las estructuras de poder y la cuarta consiste en construir las bases alternativas de poder, organizaciones y élites. Una reforma exitosa requiere la combinación de las cuatro estrategias.³⁸

Cuadro 4
LA REFORMA DEL ESTADO

S I G N I F I C A D O S	Por su Orientación	Posición Económica Posición Política Posición Social Posición Administrativa Posición Jurídica
	Por sus Objetivos	Modernización Inserción en la Globalización Adelgazamiento del Gobierno Cambio en la Gestión Gubernamental Liberalización Económica y Política Ajuste Estructural
	Por su Enfoque	Neoinstitucional Neoliberal Neointervencionista

Elaborado con información de José Juan Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado; Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997.

³⁷ Carlos Bresser Pereira, “The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer”, 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. 89-107

³⁸ José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado*, *Op. cit.*, pp. 42-42. La reflexión de Bresser-Pereira es sumamente interesante pues presidió el pequeño grupo de reformadores y enfrentó directamente las dificultades de la transformación estatal y del sector público brasileño como Ministro de Economía (1987) y Ministro para la Reforma del Estado (1995-1998). *Vid.* Carlos Bresser Pereira, “The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer”, *Op. cit.*

Una empresa de la envergadura de la reforma del Estado necesita de un cuadro de profesionales altamente especializados para colaborar con el líder y los dirigentes reformadores, que cuenten con conocimientos profundos no sólo de la administración, sino de la estructura económica, del entorno social, político y cultural de su país. Las reformas del Estado están vinculadas a una concepción político-ideológica, y requieren el apoyo de grupos de poder, grupos de interés y de amplios segmentos de la población para disponer de amplio margen de maniobra sustentado en la legitimidad.³⁹

Los significados de la reforma del Estado

El concepto de reforma del Estado en el contexto mexicano tiene tres significados básicos (cuadro 4) por su orientación, por sus objetivos y por su enfoque:

- I. Por su orientación.
- II. Por sus objetivos.
- III. Por su enfoque.

En la orientación de la reforma del Estado pueden distinguirse cinco posiciones:

1. Posición económica.
2. Posición política.
3. Posición social.
4. Posición administrativa.
5. Posición jurídica.

1. La *posición económica* postula que la reforma del Estado conlleva la nueva inserción del país en una economía globalizada, de creciente interdependencia global, cuyos equilibrios económicos y políticos se modificaron ante la caída del bloque socialista. La mayor parte de las interpretaciones sobre las causas de la crisis económica que conducen a la reforma del Estado se sustentan en la crisis del Estado Benefactor, apoyado por políticas económicas keynesianas.

Otros autores sostienen que la reforma del Estado corresponde la influencia de la globalización y del entorno mundial, de la cual ningún país puede escapar, por lo que la mejor manera de enfrentarla es vincularse mediante la asociación con Estados Unidos a través de acuerdos comerciales y de

³⁹ Carlos Bresser-Pereira, "The 1995 Public Management ...", *Op. cit.*

integración económica que logren la mayores ventajas posibles para México en condiciones de asimetría en todos los órdenes.

2. La *posición política* sostiene que la reforma del Estado representa la 'refundación' del Estado mexicano, puesto que las reformas económicas del Estado han significado el abandono del estatismo nacionalista que surge después de la Revolución, por la adopción de planteamientos ligados al liberalismo clásico a través de la recuperación del papel del mercado, dejando al Estado de manera gradual la responsabilidad de la provisión de satisfactores básicos.⁴⁰ En otra interpretación política la reforma del Estado es una necesidad ineludible de la reestructuración del capitalismo en el país, lo cual requiere que el Estado en general y las relaciones de poder en particular se acoplen a las necesidades de acumulación y regulación del capitalismo en el ámbito nacional respondiendo de este modo a la dinámica del capitalismo a escala global.

Es claro que la interrelación económica y política implica dos procesos unidos pero a la vez diferenciables. De acuerdo con C. Bazdresch la reforma económica persigue la eficiencia económica por medio de la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, incluyendo la disminución de la intervención directa del Estado en actividades productivas. En lo que concierna a la reforma económica las políticas centrales son la apertura, la privatización, el diseño y aplicación de mejoras regulatorias en el ambiente económico.

La reforma política pretende que el gobierno y la administración pública se acerquen de manera eficiente a satisfacer las demandas de la población. Lograrlo exige reglas transparentes en las competencias electorales y la alternancia en el poder. Por tanto, la reforma del Estado abarca lo económico y lo político. En la reforma política se promueve el reacomodo del Estado como poder y como aparato (administración pública) para la atención de dos factores primordiales: en primer término, las condiciones de gobernabilidad del régimen que exhibía su anquilosamiento y atraso y, en segundo lugar, la "readecuación" del modelo de crecimiento económico a las nuevas condiciones internacionales.⁴¹ El proceso de reforma estatales en México inició a mediados de los setenta, empero es a partir de 1982 cuando inició una nueva etapa que ha modificado de profunda el papel del Estado mexicano.

⁴⁰ José Juan Sánchez González, *Op. cit.*, p. 45-47.

⁴¹ Carlos Bazdresch Parada, "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia", en José Luis Barros Horcasitas, et al. *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Universidad Autónoma de Guadalajara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, pp. 31-35.

3. Desde una *perspectiva social* la reforma del Estado es un tema singularmente complejo y en el que existe mucho menos acuerdo. En este caso se percibe un equilibrio entre las posturas que buscan que la intervención estatal no lleve al intervencionismo excesivo del pasado reciente ni al Estado mínimo propuesto al comenzar los ochenta. En general, la perspectiva social está muy ligada a la reforma política pues en la medida en que se promueva y garantice la participación de la diversidad de actores sociales y sus demandas se establece una participación corresponsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir, se alienta la recuperación de lo público.⁴²

4. La posición administrativa considera que, efectivamente, las grandes transformaciones materiales han empujado al Estado hacia un nuevo papel, al modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado. Desde la perspectiva administrativa pueden distinguirse tres momentos en las reformas recientes del Estado:

- En el primero se registra la transformación del papel del Estado
- Durante el segundo, hay una reestructuración y la reducción del sector público, y
- En el tercero, determinan los recortes en la asignación de personal.

5. Por su posición jurídica, la reforma del Estado suele mirarse como un proceso de reformas constitucionales. Si bien una reforma del Estado puede ir acompañada de cambios en la Constitución, no todas las reformas estatales requieren de modificaciones jurídicas en ese nivel. Bajo consideraciones jurídicas también se incluye una visión de reforma del Estado de acuerdo al grado de eficiencia de la justicia. Esta es una dimensión de suma importancia pues gran parte de la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones depende de la impartición de justicia que, en el caso de México es fuertemente cuestionada por la gran mayoría de la población. Las grandes transformaciones económicas mundiales también son el origen de los cambios jurídicos, y el derecho contribuye a orientar y a estabilizar el proceso de cambios que se dan constantemente. La dimensión de la justicia es un área eminentemente del Estado y es de los ámbitos más resistentes al cambio.

⁴² Manuel Canto Chac, “Conceptos del desarrollo social”, en Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo; Comisión de Desarrollo social, Cámara de Diputados, LVII legislatura, Palacio Legislativo, abril de 2000, pp. 91-108; José Juan Sánchez González, *Op.cit.*, p 50-51.

Cuadro 5

<i>Objetivos</i>	LA REFORMA DEL ESTADO SEGÚN SUS OBJETIVOS
Modernización	La reforma del estado es concebida como la vía para alcanzar la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, extender la democracia y la justicia social. La reforma se originó a partir del diagnóstico de la crisis del Estado, en el cual las fallas de la intervención estatal se tradujeron en ineficiencia económica y en la falta de justicia social. Se dio una 'sobrecarga' de demandas y presiones políticas y sociales que ocasionaron enormes déficit fiscales y propiciaron serios problemas para lograr el crecimiento económico. Esta modernización es dirigida 'desde arriba'. La modernización es ante todo la capacidad para responder con la creación de instituciones que respondan al cambio.
Inserción en la economía mundial	Los cambios en la economía mundial caracterizados por la aplicación de los avances científicos-tecnológicos a la producción de bienes y servicios, la creciente interdependencia de las economías con los mercados internacionales, el creciente comercio interregional e intrafirma, las transformaciones en los mercados financieros han empujado al Estado a adecuarse, y a modificar sus estructuras económicas internas para no rezagarse ante la intensa competencia internacional. Las tendencias de la globalización le restan al Estado áreas de intervención pues los acuerdos comerciales y de integración limitan la participación del Estado por diversos mecanismos.
Vigencia del Estado de derecho	En el marco de un estado de derecho las reformas deben realizarse conforme a las disposiciones jurídicas vigentes. Se enfatiza la viabilidad de la participación democrática sin modificar las normas fundamentales. Algunos de los ámbitos de la reforma del Estado como búsqueda del Estado de derecho son el sistema de partidos, los poderes y las instituciones que conforman la Federación y el conjunto de libertades consagradas en la ley.
Adelgazamiento del gobierno	Para responder a los acelerados y profundos cambios de la economía mundial y para resolver los graves desequilibrios internos el Estado mexicano recurrió a la reducción del tamaño del sector público (1982-1994). Se trata de un planteamiento incorrecto pues se asocia eficiencia con tamaño, lo importante es que el Estado funcione adecuadamente ante las nuevas condiciones económicas y el avance de la democracia.
Cambio en la gestión Gubernamental	Los cambios en la gestión gubernamental "desencadenan" cambios en la política, provocando la reforma del Estado. Cambia el aparato gubernamental (sector público) y su modo de operación, cambia también el sistema político. "desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, corresponsabilizar a los ciudadanos, exigir calidad y oportunidad en la provisión de los servicios públicos configuran nuevas formas de calificar y participar en los asuntos públicos. Se va incrementando progresivamente la participación de los ciudadanos en materia de servicios públicos.
Transición a la democracia	Muchos autores confunden la transición democrática como sinónimo de reforma del Estado, ambos conceptos tienen significados muy diferentes. Los cambios estructurales de la economía mexicana, en el marco regulatorio y las transformaciones experimentadas en el aparato estatal, sí están vinculadas a un proceso de transición: Transición y reforma del Estado son dos dimensiones que confluyen pero son diferentes. ⁴³
Liberalización económica y política	La reforma del Estado es vista como un proceso simultáneo de liberalización económica y política, en virtud de que son esferas sumamente interrelacionadas. Los procesos de apertura comercial disminuyen la autonomía de los gobiernos nacionales, pues la capacidad de controlar las variables económicas domésticas se pierde ante la influencia de los mercados mundiales. La apertura económica y comercial contribuyen a limitar el margen de maniobra de los factores de la producción y del gobierno, los procesos económicos están sumamente ligados a la economía mundial. La relación entre liberalización económica y democracia no es directa, ni automática, pero se retroalimentan.
Ajuste estructural	El ajuste estructural fue aplicado con la finalidad de lograr los equilibrios macroeconómicos, promover el crecimiento y, a la postre, avanzar en el desarrollo social y político de los países de menor desarrollo. Las políticas de ajuste estructural fueron prácticamente las mismas para todos los países de América Latina, por lo que no respondieron a las especificidades de cada sociedad, por lo que sus resultados no fueron condujeron al crecimiento sostenido. El ajuste estructural ha sido cuestionado por agravar la situación económica y financiera de los Estados de los países en desarrollo y ante las negativas consecuencias sociales del ajuste acentuaron la crisis de legitimidad del Estado.

Elaborado a partir de José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997, pp. 56-67.

⁴³ De acuerdo con Javier Hurtado, "transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es preciso- el inicio de disolución de un régimen autoritario- el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición." Javier Hurtado, "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político", en *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Universidad de Guadalajara, FLACSO y Miguel Porrúa, México, 1991, p. 134.

Objetivos y enfoques de la reforma del Estado

La reforma del Estado puede plantearse de acuerdo a un diagnóstico, a partir del cual se establecen los objetivos, no existe una sola reforma estatal, sino que ésta avanza en diversas esferas en las existen deficiencias que ocasionan problemas al desempeño eficiente y eficaz de las acciones estatales. Algunos de los objetivos y los tres enfoques más difundidos de las reformas estatales se incluyen en los cuadros 5 y 6.

Uno de los aspectos centrales de la reforma del Estado es la revisión de los medios de gobierno. Permiten éstos, el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Las capacidades del gobierno son fundamentales para que el gobierno pueda cumplir sus compromisos con la población.

Un Estado con capacidades realiza eficaz y eficientemente sus funciones suscitando un aliento positivo al funcionamiento económico en general. Por el contrario, si declina el crecimiento económico, las repercusiones para el bienestar social serán adversas, pues aumentan el desempleo, la pobreza, los ingresos de las familias caen y también los ingresos fiscales se reducen. Ello acentúa la disminución de las capacidades del Estado para realizar adecuadamente sus funciones y sus responsabilidades sociales y económicas.⁴⁴

⁴⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 96.

Cuadro 6: ENFOQUES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA

El neoinstitucionalismo combina las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones que existen entre la economía y las instituciones. Para esta teoría las instituciones desempeñan un papel central, positivo o negativo, en la dinámica del funcionamiento económico. Las instituciones generan incentivos para los agentes económicos y los grupos sociales, generando certidumbre y estabilidad económica política y social.

El neoinstitucionalismo critica la teoría económica convencional por atender solamente los aspectos productivos, sin incluir como aspectos centrales los costos de los derechos de propiedad (la propiedad es una institución) entre los dueños de los recursos, los trabajadores las mercancía y los consumidores en general.

El Estado es una institución central para la sociedad, su organización económica e institucional que produce reglas para todos los individuos, los agentes económicos y actores sociales y políticos. El papel del Estado es como institución es diferente a otras instituciones porque tiene el derecho exclusivo de fijar y modificar las reglas que rigen en el sistema o en los subsistemas que lo integran. "Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas", es la única organización que articula las múltiples instituciones estatales, paraestatales y sociales.

El mercado es un institución compleja, en el existen reglas y normas que ordenan su funcionamiento para que las transacciones se realicen eficientemente. Esto es el mercado se desarrolla en un marco institucional en el cual se realizan todo tipo de intercambios. El Estado crea y refuerza las instituciones del mercado para influir en la conducta de los agentes.

Par el Estado es indispensable un sector público bien desarrollado, y un grupo gobernante con gran capacidad para impulsar la gestión pública eficiente y para crear consensos para todas sus acciones, especialmente, si se embarca en proceso de reforma.

Para el desarrollo del sector público es esencial la implantación de modernas tecnologías en informática, avances en procedimientos administrativos adecuados al entorno institucional, promover la especialización de alto nivel para las múltiples tareas que desarrolla, promover mecanismos de vinculación con grupos de la población y el sector privado.

ENFOQUE NEOLIBERAL

Para el enfoque neoliberal la globalización impone cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como principales objetivos reducir la intervención gubernamental mediante la privatización y la desregulación, medidas que redundan en el fortalecimiento de las finanzas públicas; ejecución de la apertura comercial.

El crecimiento económico es un resultado del grado de libertad del funcionamiento de los mercados, por lo que deber promoverse con diversas medidas su óptimo desempeño.

La propuesta neoliberal sólo puede ser exitosa si cuenta con un aparato gubernamental muy bien organizado, eficiente y eficaz para generar, coordinar y promover las condiciones de los mercados. En este enfoque el papel del Estado tiene un papel regulador y político. Suprime las funciones de intervención directa en la economía y reduce sustancialmente las redistributivas.

El enfoque neoliberal considera que la intervención estatal obstaculiza el desempeño del mercado, por lo que su propuesta de reforma del Estado se centra en fuertes reducciones del tamaño y en cambios sustanciales en las funciones del Estado. Las transformaciones de Estado, entre las que se ejecuta la modernización del sector público, incluyen la privatización o liquidación de empresas públicas, la transferencia de ciertos servicios a empresas privadas, y los cambios que se requieran para lograr y mantener las finanzas públicas sanas.

ENFOQUE NEOINTERVENCIONISTA

Este enfoque resulta del balance de los resultados de los dos anteriores. La reforma del Estado no es vista como mera reducción de dimensiones de entidades, personal y funciones. Se preocupa por que estas medidas se justifiquen por la reestructuración y asignación eficientes, defienden la privatización selectiva de empresas públicas para que el Estado concentre recursos en áreas estratégicas

La liberalización comercial debe ser regulada y gradual conforme al comportamiento de la economía nacional y de los socios comerciales.

Dado que la apertura comercial y el mercado son insuficientes para lograr la reestructuración económica.

Su propuesta apunta a fortalecer la capacidad productiva interna, la élite burocrática debe coordinar ese esfuerzo, corrigiendo fallas tanto del excesivo intervencionismo como de la apertura indiscriminada y la acelerada desregulación.

El Estado debe transformarse para responder a la nueva racionalidad pública, apoya el saneamiento financiero de las empresas públicas pero no a costa de la desaparición de áreas operativas importantes, ni del recorte indiscriminado del gasto, ni con despidos de personal que incluyen trabajadores especializados. Reconsidera el rol empresarial del Estado para aceptarlo en empresas muy específicas, si las necesidades sociales y de la economía así lo justifican.

Elaborado a partir de los planteamientos de José Juan Sánchez González, Administración pública y reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP 1997, pp. 67-71.

CAPITULO II

REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA

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.

Con ello de entrada quedaría establecido que 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,³⁷ 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"³⁸. 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.

³⁷ 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 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 Ramió 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.*

³⁸ Lester Thurow, *Op. cit.*, p. 334. Este modelo se le llama también modelo renano o germano.

- ♦ *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 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 Rin y el neoamericano.

Modelo del Rin. Este modelo está centrado en Alemania, y admite muchas semejanzas con Japón. Incluye toda Europa occidental y a Japón. "En este modelo se valora el éxito colectivo, el consenso, la inquietud a largo plazo."³⁹ 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

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

³⁹ Michel Albert, *Capitalismo contra capitalismo*, Editorial Paidós, Argentina, 1993, p. 24.

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 coinciden en es difícil establecer que las causas de la crisis sean estrictamente económicas, sus análisis son muy sugerentes pues aluden mas bien a cuestiones globales, en las cuales se interrelacionan factores culturales, políticos y económicos. No consideran en absoluto 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.

Ahora bien no es el propósito de este trabajo entrar en una discusión teórico histórica sobre el capitalismo y el Estado, sino destacar las diferencias entre los tipos de economías y Estados para entrar a las diferencias entre los tipos de administración pública que se derivan de los mismos. En este tenor se presentan las tradiciones administrativas considerando implícitamente que las reformas estatales afectan necesariamente las estructuras de la administración pública.

Tradiciones administrativas y modelos de reforma

Planteamiento de Guy Peters

Guy Peters señala, como sería de esperar, que las tradiciones administrativas están entrelazadas a la estructura estatal y los valores implícitos que han edificado, de manera que todo proyecto de reforma estará marcado por el punto de partida, es decir, el modelo estatal y su tradición administrativa. "Por tradición nos referimos a los agrupamientos de instituciones y prácticas culturales que constituyen una serie de expectativas en torno al funcionamiento del gobierno."⁴⁰

⁴⁰Guy Peters, *Administrative Traditions*, World Bank, (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm)

Partiendo de la constatación de la existencia de distintos tipos de Estado Peters propone una tipología de tradiciones administrativas entre las democracias desarrolladas cuyas similitudes con otro tipo de sociedades permiten ser aplicadas como categorías de análisis.

Las cuatro grandes tradiciones de Europa Occidental y de Norteamérica son:

1. Anglosajona (Estado mínimo)
2. Europea continental Germana (organicista)
3. Europea continental Francesa (napoleónica)
4. Escandinava (combinación de anglosajona y germana)

Cuadro 7. TRADICIONES ESTATALES: RASGOS ESENCIALES				
	Anglosajona	Germana	Francesa	Escandinava
¿Existe una base legal para el Estado?	No	Sí	Sí	Sí
Relaciones Estado-sociedad	Pluralista	Organicista	Antagónica	Organicista
Forma de organización política	Federalismo limitado	Integral/federalista orgánica	Jacobino, "uno e indivisible"	Unitario descentralizado
Bases del estilo de políticas	Incrementalista	Aparentemente legal	Legal corporativista	Consensual tecnocrático
Forma de descentralización	"Poder estatal" (EE.UU); gobierno local (GB)	Federalismo cooperativo	Estado unitario regionalizado	Fuerte autonomía local
Enfoque dominante en la disciplina de la administración pública	Ciencia Política/ Sociología	Derecho Público	Derecho Público	Derecho Público (Suecia); Teoría de la Organización (Noruega)
Países	Gran Bretaña, Irlanda, Canadá (excepto Québec)	Alemania, Austria, Países Bajos, España (después de 1978), Bélgica (después de 1988)	Francia, Italia, España (hasta 1978); Québec, Grecia, Bélgica (hasta 1988)	Suecia, Noruega, Dinamarca

Tomado de: Guy Peters, (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm)

Las diferencias más acentuadas se registran entre las tradiciones anglosajona y Europea continental. En la primera el Estado no existe como una entidad legal aunque se hable de gobierno o de departamentos gubernamentales. En contraste, en la francesa el Estado (l'Etat) es un entidad fuerte con capacidad de establecer contratos legales con otras personas morales (regiones,

universidades, comunes, etc.). Si bien en la tradición anglosajona existe una forma débil en la forma de la 'Corona' (estados en la tradición británica) o en la 'Constitución' (Estados Unidos) estos entendimientos tienen una forma muy distinta a los existentes en la tradición del Estado continental europeo.

En los países de tradición administrativa germánica – incluye la mayor parte de Europa continental y quizá Japón-- se aprecia un patrón muy claro en donde el Estado es una entidad trascendente, en la cual cualquier régimen de gobierno es una manifestación de la existencia de una entidad duradera y menos tangible. Pese a la división del gobierno en departamentos y agencias, la autoridad del Estado no es considerada negociable o divisible.

Coincidiendo con Thurow y Albert, Peters considera que un ciudadano en esta tradición no es un individuo atomizado, sino más bien un miembro de una sociedad esencialmente orgánica. Esta realidad social se expresa en el predominio de patrones de representación corporativa en estos sistemas. De manera similar, en esta tradición los servidores del Estado o servidores civiles son, en algún grado, la personificación del poder y de la centralidad del Estado. Esta relación del poder estatal se manifiesta, en parte, a través de la importancia del entrenamiento y la capacitación estipuladas legalmente para garantizar el alto nivel de los servidores civiles. También se manifiesta en el status constitucional del servicio civil y la permanencia de sus formas básicas aún cuando se verifiquen reformas verdaderamente significativas. En síntesis, en la tradición germánica el Estado es central para la vida política, lo que se traduce en la estipulación de diversos instrumentos jurídicos que fortalecen la formación y el desempeño de los empleados públicos mediante sólidos fundamentos legales.

La tradición Anglosajona abarca al Reino Unido, los Estados Unidos y los sistemas derivados del modelo anglo americano. En muchos aspectos es la antítesis de la tradición alemana, lo cual no significa que el servicio civil carezca de importancia en el quehacer político gubernamental. El servicio civil en la tradición anglosajona no tiene asignado un rol constitucional y tiende a estar sometido a cambios estructurales producidos por el gobierno en turno; la separación de la política y la administración representa un buen arreglo institucional en la gobernabilidad de la tradición anglosajona. Los temas de la politización o el predominio burocrático de la política pública han sido muy importantes en las democracias angloamericanas.

El Estado Napoleónico está concebido como un ente unitario e indivisible, muy similar al Estado Germánico. En realidad esta forma de Estado evolucionó como parte del proyecto de construcción de la nación dirigido a la superación de las profundas divisiones de la sociedad civil. Esto es válido para Estados de países en desarrollo surgidos del colonialismo francés que adoptaron formas estatales de Occidente, pero con sociedades sumamente divididas por líneas tribales. En el caso francés, la construcción de la nación fue sumamente exitosa; en otros países como España y Bélgica, el proceso fue mucho menos sólido.

La organización napoleónica del gobierno está muy asociada a una estructura estatal altamente centralizada, con el empleo de instrumentos como el Prefecto para asegurar la uniformidad de las políticas públicas a través del sistema político. La diferencia más patente entre las tradiciones napoleónica y germana es que ésta descansa plenamente en el esquema legal del Estado para guiar la acción de los diseñadores de políticas, permitiéndole promover soluciones federales, mientras que la tradición napoleónica descansa más en la imposición directa de la autoridad estatal central sobre sus ciudadanos.

La tradición escandinava es quizá la menos homogénea de las cuatro mencionadas. Por ejemplo, los sistemas administrativos de Suecia y Dinamarca se aproximan al patrón germano; inclusive el Estado Noruego ha evolucionado asemejándose a la tradición Anglo- Americana, partir de una base contractual para definir la relación entre población y gobierno. El Estado de Bienestar es, sin duda, la característica por excelencia de este tipo de Estado. El Estado de Bienestar tiene extensos compromisos con el bienestar social y económico de la población esto significa que aún si el Estado tiene alguna existencia que se extiende más allá de un simple contrato con su población, también tiene responsabilidades y derechos más amplios con sus ciudadanos. Estos derechos son políticos, económicos y sociales, de manera que existe una ética fuertemente participativa tanto en la sociedad como en el gobierno.

De acuerdo con Peters, existen por lo menos dos formas en las cuales estos valores pueden desempeñar un rol en la reforma administrativa. Una es mediante la definición de la manera en que las reformas son compatibles con el sistema político. Por ejemplo, reformas en la política de personal como 'el pago por desempeño' que parece completamente afín. con los valores de países como los Estados Unidos que son individualistas y orientados a la competencia personal.

Las reformas de este tipo podrían ser menos adecuadas, sin embargo, con los valores institucionales del sector público alemán, con una fuerte orientación hacia el status. Por supuesto, los valores no son inmutables, por ejemplo, hay indicios de que la larga tradición de solidaridad salarial en los países escandinavos se ha debilitado desde la década de los noventa cediendo terreno al pago por desempeño.

La segunda y más sutil influencia de los valores en la reforma es a través de la interpretación de los proyectos de reforma. Por ejemplo, el individualismo presente en la creación de agencias ejecutivas con gran autonomía en Gran Bretaña propuestas por el gobierno de Thatcher constituyó un mecanismo para socavar el poder de los ministerios tradicionales y sus servidores civiles, forzando al sector público a ser más eficiente. La misma reforma, impregnada de la ideología antiestatista que domina en Gran Bretaña, ha sido adoptada en los Países Bajos, en donde han fortalecido el rol de los ministros en la formulación de las políticas.⁴¹ Una vez caracterizados los rasgos sobresalientes de las tradiciones administrativas es esencial encontrar el grado de compatibilidad entre éstas y el tipo de reformas, como ingrediente necesario para que éstas sean exitosas, ya que tal como Schneider y Heredia lo plantean, el entorno político es quizá tan importante como el diseño para ejecutar una reforma administrativa.

La extensa variedad de reformas administrativas específicas pueden ser agrupadas en relativamente pocas categorías. Estas son:

1. Privatización y desregulación. Remoción de funciones del sector público (es decir, reducir el tamaño del Estado) o eliminar una serie de regulaciones públicas.
2. Administración de personal. Recientemente tiende a ser dominada por los principios de la 'nueva gerencia pública'.
3. Administración financiera. Reformas dirigidas a la minimización de costos del gobierno e incremento de su eficiencia, particularmente a través del desarrollo y ejecución de técnicas específicas para mejorar la administración financiera en el sector público como las aplicadas en el Reino Unido y Australia.

⁴¹ **Ibíd.** (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm)

4. Orientación al cliente. Las organizaciones de gobierno y sus empleados podrían concebir sus relaciones con el público como si estuvieran operando en un mercado que proporciona servicios a clientes con elección de alternativas para recibir esos servicios. Esto está estrechamente vinculado con 'la nueva gerencia pública'.
5. Empoderamiento. Es una reacción contra la tradición administrativa basada en el modelo weberiano (muy jerárquico) en el cual los empleados del nivel más bajo sólo actúan bajo instrucciones de sus superiores. El empoderamiento de los escalones más bajos del aparato público permite a los gobiernos reducir la cantidad de mandos, reduciendo los costos totales del gobierno.
6. Desconcentración y descentralización. La descentralización política se refiere a la transferencia del poder de toma de decisiones desde el gobierno central a los niveles más bajos de gobierno. La desconcentración administrativa implica la transferencia de ciertas tareas a niveles más bajos de gobierno, pero sin la correspondiente transferencia del poder político de la toma de decisiones.

Todos estos tipos de reformas adquieren un significado distinto para cada país, según sus tradiciones estatales y culturas políticas, de modo que la comprensión de estas diferencias podría explicar por qué reformas administrativas específicas han sido más exitosas en unos países que en otros. El que teóricamente una tradición administrativa parezca más compatible con ciertas reformas no es condición necesaria ni suficiente de su éxito, sólo expresa una situación en la cual el carácter 'amigable' ayudaría a su instauración, ya que los factores de poder del entorno político juegan un papel determinante. En los siguientes párrafos se describen el tipo de reformas que son relativamente compatibles con cada tipo de tradición administrativa.

Tradición germana. - Relativamente pocas de las reformas populares en el pasado reciente son compatibles con la tradición estatal germana. Por ejemplo, el pago por desempeño y otros aspectos de la nueva gerencia pública no parecen compaginar bien con esta tradición. La posición de los servidores civiles como servidores del Estado les confiere un status en el cual el servicio mismo más que niveles específicos de eficiencia gerencial, es la base de sus recompensas. Por otra parte, no está claro que la transformación conceptual de los ciudadanos en 'clientes' sea

plenamente aceptada. La privatización sólo se ha verificado en el caso alemán. La descentralización es compatible a esta tradición, como lo ejemplifica el caso de los Países Bajos que se han comprometido significativos esfuerzos en la descentralización. Otra serie de reformas altamente congruente con la tradición germánica es la reforma financiera, con un enfoque de eficiencia administrativa más que gerencial.

Tradición anglosajona. Es compatible con casi todos los esfuerzos de reforma sintetizados arriba, el menos compatible con esta tradición estatal es el empoderamiento. Aunque esta siendo implementada en varios países de tradición anglosajona, que es la más 'desconfiada' del gobierno y de su servicio civil, los intentos por dar un mayor poder a los servidores de menor nivel probablemente tenga poca aceptación. Por razones similares, la desregulación del sector público podría enfrentar resistencias, pese a que ha sido promovida enfáticamente por académicos y funcionarios.

Tradición napoleónica. Existen importantes diferencias en la organización administrativa de los países incluidos en esta tradición. Francia ha desplegado un entusiasta interés en la reforma administrativa, la cual ha sido aceptada por las élites burocráticas que mantienen el control de la misma. La reforma administrativa bajo el enfoque de la nueva gerencia pública tiene un carácter prioritario en la administración pública francesa.

Teóricamente, esta tradición pareciera hostil a la descentralización política, sin embargo, se han logrado medidas exitosas de descentralización en varios países con esta tradición. Grecia es una excepción notable por ser un Estado integrado por territorio en tierra firme y un gran número de islas, muchas de las cuales están muy vinculadas a Turquía, motivo por el cual Grecia siempre ha puesto gran énfasis en la unión (enosis), más que en la descentralización. Sólo recientemente, bajo la presión de la Unión Europea Grecia ha establecido regiones administrativas para ejecutar los Programas Integrados del Mediterráneo.

Medidas de reforma incompatibles con la tradición germana parecen aceptables dentro la napoleónica. Por ejemplo, el pago por desempeño es congruente con el establecimiento de sistemas de recompensas diferenciadas para los empleados públicos en Francia. La adopción de técnicas gerenciales en el sector público no parecen ser rechazadas en la tradición napoleónica.

Tradición Escandinava. Todo indica que las medidas de reforma más populares en las dos últimas décadas son incompatibles con la tradición estatal escandinava. El fuerte arraigo de valores sociales a favor de la acción estatal va contra las políticas de privatización y desregulación. Aún cuando se ha registrado un retraimiento parcial del Estado y se registra una virtual privatización, el apoyo fue principalmente a la 'modernización', más que a la 'reducción' del sector público. El pago por desempeño es otra categoría de reforma incompatible con los Estados escandinavos, dada su tradición de solidaridad en el movimiento laboral y una cultura fiscal que tiende a autocontenerse. Sin embargo, el sistema de pago individualizado ha sido adoptado en los gobiernos nórdicos.

En cambio, la descentralización está muy extendida en la tradición escandinava. Existe una rica trayectoria histórica de autonomía local que ha sido reforzada por las políticas de los años ochenta y noventa. Adicionalmente, dentro de la propia administración central el patrón nórdico ha sido desconcentrado, utilizando Consejos y agencias semi-autónomas. Asimismo, el empoderamiento de los escalones más bajos del servicio público (y de sus clientes) es altamente compatible con el ethos democrático y participativo característico de esta tradición.

El planteamiento de Koldo Echebarría

Koldo Echebarria 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 (cuadro 8):

- a) Modelo garantista,
- b) Modelo eficientista,
- c) Modelo contractualista,
- d) Modelo servicial.

Modelo garantista

Este modelo de reforma está asociado a la concepción liberal del derecho que nutre la teoría jurídica del Estado y la concepción weberiana de la burocracia. Su ideal es alcanzar el sustento

jurídico de todos los actos públicos para evitar la arbitrariedad y garantizar las libertades y derechos económicos.

Cuadro 8. MODELOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA			
Modelo garantista	Modelo eficientista	Modelo contractualista	Modelo servicial
<p><u>Componente: Servicio civil</u></p> <p>Política de empleo público dirigida a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos. Trata de alcanzar la objetividad y la neutralidad. Busca establecer un régimen jurídico y homogéneo para generar una cultura de espíritu corporativo.</p>	<p><u>Componente: Servicio Civil</u></p> <p>El empleo es un factor productivo a optimizar mediante métodos gerenciales como el análisis de cargas, clasificación y evaluación de puestos, o el pago por desempeño.</p>	<p><u>Componente: Servicio civil.</u></p> <p>Opuesto a la gestión centralizada de los recursos humanos. Destaca la función de los directivos como engranes entre el principal-político y el agente-productor, asignándoles la responsabilidad del cumplimiento del contrato. Implica por ello un régimen para su contratación, remuneración y destitución, así como pautas de capacitación comunes. El resto de los empleados no están sometidos a estas pautas, ya que sus regímenes de contratación y salarios, son distintos, según su ocupación.</p>	<p><u>Componente: servicio civil</u></p> <p>El empleo público es concebido como un sistema de relaciones humanas que tiene responsabilidades públicas. El funcionario público es un profesional, no un burócrata automático. Su responsabilidad directiva central es propiciar la participación y el compromiso con metas y objetivos de las políticas públicas.</p>
<p><u>Componente: Estructuras administrativas.</u></p> <p>Estructuras burocráticas organizadas para lograr unidad de criterios para solucionar problemas. Estructuras jerárquicas, con líneas de mando directas, diferenciación horizontal de funciones entre órganos. La estructura horizontal concentra poderes de reglamentación para homogeneizar prácticas y procedimientos.</p>	<p><u>Componente: Estructuras administrativas</u></p> <p>Se pretende que en las estructuras se verifique una combinación óptima de economías de escala, reagrupando puestos y unidades de especialización en la diferenciación horizontal, partiendo de análisis de costos.</p>	<p><u>Componente: Estructuras administrativas.</u></p> <p>Se propone la separación de políticos, directivos y funcionarios, o entre funciones de regulación, financiación y la producción como lo expresa la teoría económica de la organización aplicada a los servicios públicos. El diseño institucional separa el principal del agente, y los relaciona contractualmente como partes que negocian derechos y obligaciones.</p>	<p><u>Componente: Estructuras administrativas</u></p> <p>La estructura es el vehículo de aprendizaje, en ella deben participar agentes internos y externos que proporcionen información y conocimientos. Las estructuras se readaptan a los cambios evitando el anquilosamiento.</p>
<p><u>Componente: Procedimientos decisionales</u></p> <p>Busca anticipar eventos y prever respuestas normativas. Castiga el incumplimiento de las normas; elabora y acumula normas para evitar y/o reducir la discrecionalidad. El exceso de normas suele ser contra-productivo, al generar ineficiencia y confusión.</p>	<p><u>Componente: Procedimientos decisionales</u></p> <p>Los procedimientos están sometidos a indicadores de gestión establecidos a través de la relación producción-costos-resultados.</p>	<p><u>Componente: Procedimientos decisionales</u></p> <p>Procedimientos de decisión y control basados en gran autonomía del agente, quien tiene cierta libertad para aplicar los recursos recibidos por el principal. Esta situación propicia la competencia entre las agencias por la asignación de recursos del principal, favoreciendo el uso eficiente de los recursos. Ello a su vez, obliga a una infraestructura administrativa y de información entre agente y principal para un buen control.</p>	<p><u>Componente: Procedimientos decisionales</u></p> <p>La gestión como aprendizaje implica que las decisiones y el control también lo son, configurando un proceso de aprendizaje y retroalimentación permanente. La profesionalización del desempeño sustituye al com-portamiento burocrático.</p>
<p><u>Componente: Relaciones con los ciudadanos.</u></p> <p>El ciudadano es sujeto pasivo ante la Administración, es titular de derechos, en especial de libertad y propiedad, que deben ser garantizados y respetados por la Administración.</p>	<p><u>Componente: Relaciones con los ciudadanos.</u></p> <p>El objetivo es maximizar utilidades individuales con los recursos Disponibles, respetando criterios de universalidad y equidad en la asignación de prestaciones. Es decir, reconocer que hay individuos que pueden cubrir el costo de los servicios. El ciudadano es receptor de servicios que representan un valor económico.</p>	<p><u>Componente: Relaciones con los ciudadanos.</u></p> <p>La noción de contrato es extendida a la relación entre el agente proveedor de servicios y los ciudadanos beneficiarios, más que administrados o contribuyentes, son clientes, y como tales tienen el derecho de una prestación específica e individual, que en caso de incumplimiento suscita una compensación. Como clientes, los receptores pueden optar por distintos proveedores</p>	<p><u>Componente: Relaciones con los ciudadanos.</u></p> <p>El ciudadano es un elemento activo, capaz de incidir en las decisiones públicas, tanto en beneficio propio como de su entorno social. Sus acciones individuales o de acción colectiva influyen en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.</p>
<p>Elaborado con información de: Koldo Echebarria Arizabarreta, Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales, en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 18, Caracas, octubre de 2000.</p>			

El respeto a los derechos de los agentes económicos y todas las transacciones económicas es su preocupación central. Por tanto, el tipo de reformas propuestas van dirigidas a combatir la corrupción limitando la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Se aproxima a la concepción de las políticas neoliberales que pugnan por retirar del gobierno las actividades de producción y de financiamiento de algunos servicios públicos, recuperando el sentido liberal de lo público.

El modelo garantista propugna por la institucionalidad en la ejecución de las acciones del gobierno y su apego al orden jurídico. Los planteamientos sobre los componentes básicos de la administración se vierten en el cuadro 8. La principal virtud del modelo garantista reside en la defensa irrestricta de los derechos de los ciudadanos ante las instancias de la Administración, sus prácticas y decisiones. Su desventajas más notables son: la inviabilidad de aplicar una rígida normatividad en sectores de salud y educación que no puede ponerse en práctica. Otra desventaja es su desinterés por la racionalidad económica, que es obstaculizada por el excesivo formalismo y la uniformidad de los criterios operativos del trabajo. La burocracia del modelo garantista es cara e ineficaz.⁴²

Modelo eficientista

Este modelo se aproxima a la concepción del *management*, cuya preocupación esencial es la racionalidad económica de procesos y resultados. Propone el manejo de instrumentos típicos de la gestión como técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, gestión de compras y de inventarios; clasificación de puestos, evaluación de cargas de trabajo y de desempeño, etc. El problema radica en que este tipo de controles no opera igual que en las empresas e industrias privadas; además, el funcionamiento de modelo eficientista requiere la profesionalización de los directivos para aprovechar al máximo los recursos. De acuerdo con el autor, las técnicas gerenciales han sido obstaculizadas por el entorno político, por lo cual la instauración de este modelo es aún lejana.

El principal riesgo de este modelo es el reduccionismo ya que centra su atención en aspectos muy técnicos y económicos, descuidando los aspectos institucionales. Se considera que

⁴² Koldo Echebarría, *Op. cit.* pp. 5-6.

las experiencias de presupuesto por programas –que han fracasado en América Latina-- tienen fuerte inspiración en este modelo. No obstante estas desventajas, el modelo proporciona bases positivas para difundir una cultura gerencial necesaria en el sector público

Modelo contractualista.

Promueve conductas antiburocráticas de gestión, a la vez que alienta la racionalidad económica en la asignación de los recursos. Ideológicamente se inspira en el 'public choice', en las teorías de organización empresarial y la teoría económica de la organización. Se trata de una concepción que trata de reemplazar la coordinación jerárquica por la contractual con competencia entre los proveedores alentando la autonomía de gestión y la competencia versus la planificación burocrática. Facilita la adaptación de la gestión a las características de cada mercado y de comunidades. Los centros productores/proveedores son responsables de los resultados.⁴³

Esta concepción ha estado presente en numerosos procesos de reforma, específicamente en las políticas sectoriales de salud, educación y de otros servicios sociales. Su principal ventaja es que genera estímulos de adaptación para que los objetivos del principal y las necesidades de los destinatarios sea relativamente exitosa. Su desventaja es la tentación expansiva de las agencias "y la posible desatención de interdependencia entre servicios y políticas públicas que recaen en distintos agentes."⁴⁴

Modelo servicial

Este modelo, denominado también de 'visión posburocrática', se inspira en tres corrientes de pensamiento, i) teorías de las relaciones humanas de las ciencias de la gestión; ii) la moderna sociología de las organizaciones y su planteamiento anti-burocrático y, iii) teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria.

En los modelos anteriores la gestión aparece siempre como un mecanismo de control o de normas para verificar el cumplimiento de objetivos. En este modelo se da primacía tanto a la gestión simultánea como a los procesos de aprendizaje, a nuevos conocimientos que permitan el

⁴³ Koldo Echebarría, *Op. cit.* p. 7.

⁴⁴ *Ibidem.* p. 9.

control. La importancia del aprendizaje y la adquisición de nuevos conocimientos están presentes en las estructuras, los empleados, en los procesos de gestión y en las relaciones con los ciudadanos. Según K. Echebarría, las características de este modelo son pregonadas con gran resonancia pero poco se realiza en la práctica. En este caso la modernización es superficial, de ‘ventanilla’, no profundiza en las discontinuidades indispensables del modelo institucional.⁴⁵

El planteamiento de Schneider y Heredia

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 9

Diagnósticos y Modelos de Reforma Administrativa	
Diagnóstico	Modelo de Reforma Administrativa
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

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. (cuadro 10)

Modelo de servicio civil

Modelo de Servicio civil o de reformas weberianas. Históricamente constituyó el primer modelo adoptado para mejorar el desempeño burocrático. Weber lo definió como de autoridad legal-racional. Plasmado en las leyes de servicio civil del Periodo Progresista de los Estados Unidos, el objetivo central de este modelo de reformas fue suprimir la administración pública patrimonialista, poco profesional y corrupta, basada en un sistema de prebendas (spoils-system). Los

⁴⁵ *Idem.*

componentes básicos de la reforma del servicio civil incluyen el ingreso mediante examen, u otras calificaciones profesionales reconocidas, la promoción por méritos, posesión del cargo, salarios razonables y predecibles y la administración basada en reglas escritas. Al quitar a los políticos el manejo discrecional del personal estas reformas redujeron el patrimonialismo y el clientelismo.⁴⁶

La estabilidad en empleo e ingresos disminuyó las tentaciones de corrupción, mientras que el establecimiento de normas detalladas proporcionó los mecanismos para erradicar las malversaciones. Sin embargo, estas reformas al mismo tiempo que redujeron la corrupción y el clientelismo, originaron nuevos problemas burocráticos, como sobrerregulación y rigideces.

Modelo de rendición de cuentas

Este segundo modelo de reformas llamado también de reformas de democratización, atiende el problema del excesivo poder de los funcionarios del ramo ejecutivo. Para ello propone como correctivo aumentar los controles democráticos, instaurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Una medida de la reforma de rendición de cuentas es la creación de mecanismos de control legislativo sobre los funcionarios del sector público y sus acciones como la confirmación de los altos nombramientos para dirigir las entidades de gobierno, audiencias regulares sobre las actividades de las agencias y elaboración de normas sobre la ejecución de leyes aprobadas por la legislatura. Entre los controles legislativos de rendición de cuentas está la exigencia de mayor transparencia publicando la información sobre los procedimientos y decisiones administrativas para consulta pública.⁴⁷

Modelo Gerencial

Para el modelo gerencial la ineficiencia es el principal problema de la administración, proponiendo en consecuencia diversas soluciones de tipo empresarial. El cumplimiento de las normas

⁴⁶ 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. p. 7.

⁴⁷ Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, *Op. cit.* p. 8.

weberianas combinadas con legislación vigente tienden a ocupar la mayor parte del tiempo de los empleados públicos. Por otra parte, las rígidas normas de promoción, que frecuentemente dependen más de la antigüedad que del mérito o desempeño, impiden considerar la habilidad para sustentar la promoción y el despido de los subordinados.

Cuadro 10

MODELOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA			
MODELOS	SERVICIO CIVIL	RENDICIÓN DE CUENTAS	GERENCIAL
DIAGNÓSTICO	Personalista, clientelista, patrimonialista, corrupción.	Abuso de poder, arbitrariedad, ausencia de rendición de cuentas, falta de responsabilidad ante los ciudadanos.	Ineficiencia, papeleo excesivo, rigidez.
METAS DE LA REFORMA	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad.	Control externo, responsabilidad ante la sociedad o la Legislatura.	Eficiencia, responsabilidad ante los clientes, flexibilidad.
MEDIDAS ADMINISTRATIVAS	Exámenes de ingreso, promoción por mérito, ineficiencia, supervisión, reglas de incremento salarial.	Supervisión legislativa, confirmación de nombramientos, agencias de rendición de cuentas, transparencia.	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de estabilidad en empleo.
CONSECUENCIAS NEGATIVAS POTENCIALES	Rigidez, pérdida de rendición de cuentas, ineficiencia.	Politización, retraso excesivos, procedimientos complicados.	Clientelismo, pérdida de responsabilización.

Tomado de: Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", Ben R. Schneider, Blanca Heredia, (editors) en Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative ...", *Op. cit.* p. 7

La reforma gerencial o la nueva gerencia pública abarca diversos instrumentos administrativos tomados de la administración en la iniciativa privada, como la descentralización de la administración de personal, la eliminación de la posesión del cargo incluida en el servicio civil; administración por resultados, administración de contratos y el pago basado en el desempeño, así

como la reducción del trámites y la excesiva regulación.⁴⁸ Los principales rasgos de la nueva gerencia pública son los siguientes (cuadro 11):

Cuadro 11

CARACTERÍSTICAS DEL PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA
Adopción del principio ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados.
Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
Establecimiento de contratos de gestión, que permitan explicitar los objetivos, la misión y metas de las entidades ejecutoras y sirvan de base para su evaluación.
Separación de actividades de financiamiento y prestación de servicios, así como las de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación.
Cobro de tasas de usos, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general.
Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materia tributaria) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención.
Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de a pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores. Se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia los gobiernos subnacionales)

Tomado de: Ernesto Cohen, *Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Políticas Sociales, No. 45.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/desarrollosocial/9/lc11469/lc11469e.pdf>

En la práctica muchos programas de reforma combinan los elementos de los tres modelos o intentan señalar todos los problemas a la vez. El Banco Mundial, por ejemplo, recomienda tres mecanismos para promover la capacidad del Estado: reglas y restricciones, presiones competitivas y, voz y asociación, (los cuales corresponden a los modelos de reformas de servicio civil, gerencial y de rendición de cuentas, respectivamente, considerando que la ejecución de los mecanismos de manera simultánea suscita relativamente pocos problemas.

⁴⁸ *Idem.*

La propuesta de ejecución multifrontal del Banco Mundial resta importancia a la compensación entre los modelos de reforma y minimiza las consecuencias negativas de cada modelo. Para los defensores de la reforma de servicio civil, la ineficiencia y la no rendición de cuentas ante los ciudadanos y los clientes representan un elevado costo en aras de garantizar la despolitización de la burocracia. Para los gerencialistas, las virtudes de la eficiencia, la desregulación y eliminación de la posesión del cargo, justifican el riesgo de nuevas tentaciones de clientelismo y patrimonialismo. Para los partidarios de la reforma de rendición de cuentas, vale la pena pagar el precio de la lentitud y la ineficiencia para promover la participación y el control democrático de la burocracia.

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.⁴⁹ 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.”⁵⁰

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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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*, *Op. cit.* p. 8.; Enrique Cabrero se expresa en el mismo sentido, véase Enrique Cabrero, “Del Administrador al Gerente”

problemas e incluso fracasos que se han presentado en la inadecuada adaptación de la nueva gestión pública.⁵¹

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. Ramió retoma los planteamientos de Carlos Bresser Pereira y sintetiza las propuestas y medidas vinculadas al denominado paradigma de la nueva gestión pública, cuyos elementos se sintetizan en el cuadro 11.

Los rasgos más relevantes del modelo son:

- Evaluación de los resultados de la gestión pública,
- Orientación al ciudadano-cliente,
- Orientación al mercado,
- Revalorización de las ciencias empresariales.

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. (ver cuadro 12)

La visión empresarial se ha arraigado de manera acrítica entre altos funcionarios públicos, políticos y entre especialistas académicos. Carlos Ramió M. analiza las consecuencias de la hegemonía de la visión empresarial de la nueva gestión pública en los países con distintas tradiciones administrativas, especialmente en cinco puntos: i) el impacto de la nueva gestión pública en la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar. ii) Las consecuencias de aplicar estrategias de modernización tomadas de países con muy distintas tradiciones administrativas; iii) el impacto de la nueva gestión pública en la cultura administrativa de países latinos; iv) resultados negativos de ciertas estrategias de la nueva gestión

⁵¹ 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. p. www.clad.org.ve/rev21/ramio/pdf

pública en la agenda pública de las instituciones gubernamentales, “los problemas de ‘capturas’ y de potenciales pautas de corrupción”; v) la flexibilidad que propicia la nueva gestión pública que, teóricamente, favorecería un modelo de gestión ‘postburocrático’, aunque también podría generar serios retrocesos, como la formación de sistemas clientelares.

Gran parte de la crítica a la nueva gestión pública proviene de corrientes muy diversas como son teorías de la gestión pública y de la organización, las relaciones entre el Estado y los regímenes de bienestar, de algunos planteamientos del Banco Mundial, del neoinstitucionalismo organizativo y de la administración relacional (la teoría de la regulación en función de la externalización de los servicios públicos).(cuadro 13)

Cuadro 12. Características de las corrientes neopresariales y neopúblicas	
Corriente Neoempresarial	Corriente Neopública
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción del Estado relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar. Es decir que la sociedad y diversos actores se involucren en actividades que antes sólo realizaba el estado intervencionista. - Las administraciones públicas deben transitar de proveedoras de servicios a intermediarias que ‘venden’ servicios. - Manejo administrativo tipo empresa privada, manejo de conceptos del sector privado. - Transformación y reducción de la relación Administración-ciudadanía, a Administración-clientes. - Fragmentación de la Administración en unidades de menor tamaño con mayor autonomía de gestión para que logren mayor especialización en su área respectiva y que puedan responder a las demandas de sus ‘clientes’. - Los organismos que realizan las actividades adquieren formas jurídicas alejadas en diversos grados del Derecho Público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del concepto de ciudadanía para alentar la expresión de opiniones y recrear la legitimidad de la administración pública, - Fortalecimiento de los valores de los empleados públicos para promover una cultura administrativa de la eficiencia y ética de la gestión pública, - Reconocimiento de los derechos garantizados de los ciudadanos, - Promoción del concepto de atención- satisfacción del ciudadano en la provisión de servicios, así como avanzar en la simplificación y agilización de los trámites administrativos. - Aprobación y organización de nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones. - Provisión de servicios públicos con criterios de universalidad y equidad, contrapuestos a los economicistas y de gestión, - Incremento de la cantidad y calidad de los servicios públicos, - Delimitar las áreas de gestión pública susceptibles de externalización (proporcionados por entes privados, con o sin, ánimo de lucro) y cuáles no desde la perspectiva de los ciudadanos.

Fuente. Elaborada a partir de la información de Carlos 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.

Una de las razones más generalizadas sobre la necesidad de la reforma administrativa es el problema de legitimidad y credibilidad social que enfrentó el Estado en casi todos los países a fines

de la década del sesenta. Ante esto, los ciudadanos, que cada vez exigen más calidad y eficiencia en la prestación de los servicios gubernamentales, demandan mayor eficiencia de la administración pública. En esta perspectiva la nueva gestión pública se dirige a elevar la eficacia de la administración pública con miras a recuperar e incrementar la legitimidad y la estabilidad del sistema político que puede desembocar en graves repercusiones para el sistema político en conjunto, puesto que si los gobiernos, sus administraciones, no operan adecuadamente las políticas públicas y no proporcionan de modo eficiente los servicios públicos, disminuye el apoyo al gobierno en turno y al sistema político.

La administración pública está asociada al término burocracia, que se caracteriza por ser una organización jerárquica en la que cada unidad tiene asignadas responsabilidades y sus tareas están prescritas mediante normas y procedimientos supervisados y verificados por una estricta estructura vertical de mando. Si bien este modo de organización fue útil y adecuado a un periodo de desarrollo socioeconómico ahora está rebasada por los nuevos desarrollos tecnológicos, económicos y sociopolíticos, aunque gran parte de sus procedimientos y tradiciones tienen amplio arraigo en las estructuras administrativas.

Esta persistencia de lo que se denomina modelo weberiano ha originado numerosos intentos de reforma que no han sido exitosos, por lo que en los noventa surgió una nueva ola reformadora que se ha denominado nueva gestión pública. En ella existen múltiples corrientes con sus respectivas propuestas de gestión pública, unas de carácter normativo, otras muy generales y otras muy específicas. Algunos de estas corrientes son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización de los servicios públicos, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana que, en conjunto, encaminan la organización y la operación de la administración pública hacia el modelo postburocrático. Se considera que la corriente neoempresarial de la gestión pública es la dominante y que suele aplicarse como receta, mientras que los valores éticos y las preocupaciones de las corrientes *neopúblicas* suelen incorporarse a los discursos como un mero formalismo discursivo. En otros términos los valores y la ética públicos están en desventaja frente al avance de las propuestas de tipo empresarial.

Cuadro 13. Nueva Gestión Pública: Principales problemas

Estrategia Neoempresarial	Estrategia Neopública
<ul style="list-style-type: none"> - Existen serias dificultades en la provisión de servicios públicos por parte de organismos privados debido a la generación de efectos asimétricos entre los beneficiarios. - Se confunden medios con fines, al colocar indicadores y acciones modernizadoras como fines en sí mismos nuevas tecnologías de información, indicadores de gestión, cambios en la estructura organizativa y en los procedimientos, etc. - Se establecen objetivos de acciones públicas sin fijar compromisos concretos que puedan ser verificables por los ciudadanos. - Es incorrecto inspirarse en la gestión privada, pues existen claras diferencias con la pública. Además se considera que la gestión privada es un área de la administración de empresas en pleno desarrollo, aún experimentando ante entornos económicos coyunturales. Por lo que no es correcto trasladar sus recomendaciones a la gestión pública que afecta a numerosos sectores de la población. - Reducir la condición de ciudadano a la de 'cliente' no es un avance: "los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas", el rol del cliente es muy reducido. "Entre la Administración Pública y el ciudadano no hay un contrato comercial sino un contrato social y político""Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia, atenúan las responsabilidades que tendrían en relación con los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica. - Las obligaciones impositivas de los ciudadanos se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen, - Aumentan los requisitos y la complejidad de las tablas para la utilización de los servicios públicos con el fin de lograr un indicador alto en la reducción de costos, aunque se excluyan a numerosas personas. - La fragmentación del sector público y la introducción de criterios empresariales en la prestación de servicios pueden provocar corrupción ante la defensa de intereses particulares y la disminución de las responsabilidades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al no lograrse una gestión pública flexible, eficaz y eficiente, debido a déficit técnicos, se utiliza como excusa la igualdad, la participación, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados, - Detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran grupos de interés privilegiados, que buscan mantener el modelo burocrático que perpetúa los intereses de empleados públicos y no cubre las demandas de la ciudadanía.

Elaborado con información de: Carlos 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, pp. 3-4.

Según Ramió, en la mayor parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha dado un verdadero debate político sobre el modelo de Estado que se pretende implantar, mientras que se han instrumentado varios aspectos de la nueva gestión

pública en su vertiente neoempresarial, lo que equivale a que se ha instaurado primero el cómo (forma de gestión) que terminará por definir el qué (modelo de Estado), cuando lo idóneo hubiese sido que, a partir de un amplio debate público proponer el modelo de Estado y a partir de éste la forma de gestión. Así, el camino seguido conduce a insistir que la nueva gestión pública no sólo conlleva procedimientos sino también valores ideológicos y administrativos elaborados a partir de y para países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda) en los que sí se había discutido el modelo de Estado a seguir.⁵²

Diversos autores⁵³ han señalado que la nueva gestión pública es una propuesta de reforma administrativa originada en contextos institucionales muy específicos, los del mundo anglosajón, por lo que cuando se intenta transplantar en otros países, como los de América Latina, los instrumentos de la nueva gestión pública no logran reflejar las bondades que experimentan en los países originarios, más bien propician dificultades, no se logran eficacia y eficiencia, en las instituciones en que se aplican tales estrategias modernizadoras. (Véase cuadro 13)

Las acciones del gobierno que vinculan a la sociedad con el Estado se dan a través de las políticas fiscales, la múltiple legislación, acciones educativas, en materia de salud, vivienda, seguridad pública, etc. Estas acciones concretas se realizan a través de secretarías o ministerios, organismos descentralizados, comisiones, fideicomisos, etc.

La administración pública es la instancia que organiza la presencia del Estado en la sociedad, y está inmersa en el funcionamiento del sistema político. La administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno que tiene como fin realizar los objetivos del gobierno, la administración pública está regida por el sistema político y actúa como mediador de las demandas sociales, procesándolas y resolviéndolas. En este sentido la administración pública refleja simultáneamente su rol mediador y defensor de los intereses de los grupos en el poder.

La reforma del Estado no puede tener un fin exitoso si no están presentes las prácticas adecuadas de gobierno, si no existen cimientos sólidos que permitan dirigir y operar el cambio mediante un aparato gubernamental adecuado. De ahí la importancia de edificar una

⁵² Una versión menos conservadora es la que ha instrumentado Anthony Blair, con la ‘tercera vía’ en la cual se incluyen instrumentos de la ‘tercera vía’, inspirada en la sociedad de bienestar de A. Giddens.

⁵³ Enrique Cabrero, Ernesto Cohen, Rosana Mostajo, Koldo Echebarría, entre otros. Consultar bibliografía al final del documento.

administración pública eficiente, capacitada y organizada para contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas.

La primera ola de cambios administrativos estuvo sesgada por criterios económicos para atender los problemas de la administración pública en particular y los del Estado en general. El predominio del enfoque económico condujo a que se confundiese la reforma del Estado con la privatización.

Cuadro 14. Modelos y estrategias de la gestión pública y el rol de los ciudadanos			
	Modelo Burocrático	Corrientes Neoempresariales	Corrientes Neopúblicas
Dimensión Política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión Económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Rol de los Ciudadanos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
	Pasivo	Activo en la recepción de servicios; pasivo en el resto de las dimensiones.	Activo en todas las dimensiones.

Fuente: Ramió, Mas, Santolaria (1999); tomado de: Carlos Ramió Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional, *Op. cit.* p.5

Diversos especialistas de la administración pública afirman que la democracia no sólo es una forma de gobierno sino también buen gobierno. Por lo que se insiste en la reforma de la administración pública, que el Estado reorganice sus instituciones, sus programas y procesos de gestión. Sobre todo que forme funcionarios profesionales, con capacidad de diseñar, formular, ejecutar, coordinar, supervisar evaluar, dar seguimiento crítico y retroalimentación a las políticas públicas, a los programas sociales públicos. Que la administración pública se interrelacione con los ciudadanos, que comprenda los problemas sociales. Es necesario recuperar la reforma administrativa como eje central de la reforma del Estado. "El gran reto de la administración pública dentro de la reforma del Estado es combinar la actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato, pero también eficiencia y creatividad entre los cambiantes y complejos problemas públicos y sociales. La administración pública es clave para la reforma del Estado, ya que es ahí donde se

abren los espacios para la participación social y se establece la discrecionalidad del proyecto nacional.”⁵⁴

Evaluación de los resultados de la gestión pública

La nueva gestión pública incorpora sistemas de evaluación de resultados que muestren el valor creado por la administración pública a beneficio de los ciudadanos. Estos sistemas de evaluación están diseñados para el seguimiento de procesos, productos, efectos e impacto de los programas. También tratan de vincular la asignación de recursos y el rendimiento de las entidades de la administración pública. Bajo estas consideraciones se han creado diversas instituciones en varios países, como son la Secretaría General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) en México,⁵⁵ el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública en Colombia. Con la creación de este tipo de entidades se transita de un modelo de control de insumos a otro de resultados, de procesos y productos.

Orientación al cliente

Los clientes de las organizaciones públicas han sido los altos niveles burocráticos y políticos, por lo que se da gran importancia a la recuperación del verdadero destinatario final (el ciudadano) y la satisfacción por la calidad y oportunidad de los servicios que se le proporcionan. Este elemento ha adquirido amplia difusión y aceptación por parte de la ciudadanía que exige cada vez más servicios de calidad.

Entre las medidas implementadas para lograr servicios orientados al cliente están la simplificación administrativa (ventanillas únicas), determinación de derechos y descripción de los servicios públicos para que los usuarios formen expectativas realistas sobre los mismos; considerar la opinión del cliente mediante figuras jurídico-administrativas (Ombudsman) que facilitan la supervisión por parte de los ciudadanos.

⁵⁴ José Juan Sánchez González, *Op. cit.*, pp. 53-54.

⁵⁵ Antes la Secretaría General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF)

Orientación al mercado

Ante el excesivo burocratismo que dominaba a las Administraciones públicas de América Latina se han incorporado progresivamente mecanismo de mercado, tanto en la oferta como en la demanda de bienes y servicios públicos. Del lado de la oferta se fijaron precios y tarifas, se inició la modalidad de prestación de servicios públicos por agentes externos (con o sin fines de lucro) y la utilización de estructuras de cuasimercado. Por el lado de la demanda, "la transferencia del poder de compra y la capacidad de elección de los consumidores" son las más frecuentes.⁵⁶

El establecimiento de cuotas en la prestación de algunos servicios públicos ya era practicado por algunas Administraciones de Latinoamérica en la recolección de basura y en servicios de agua y alcantarillado. Los mecanismos de cuasimercado son instrumentos que introducen mecanismos de mercado aún cuando un servicio específico no se encuentre realmente en el mercado, una manera de hacerlo es separando las funciones de financiamiento y producción de un organismo público con lo cual se introducen incentivos para el funcionamiento, ya que los recursos son autorizados si existen rendimientos operativos. Algunos ejemplos de la aplicación de estos mecanismos se encuentran en el Servicio Nacional de Salud Británico, las reformas al sector Salud en Chile, la Caja Costarricense de Previsión Social. En gran parte de los países de la región se ha anunciado la existencia de proyectos que apuntan en esta dirección.

Con la externalización de servicios la nueva gestión pública prácticamente puso fin a la producción y distribución de bienes y servicios públicos que durante décadas realizaron la mayoría de los Estados. Ahora el Estado debe garantizar que los bienes y servicios sean provistos, sin que esté obligado a producirlos. Por el lado de la demanda, el instrumento más generalizado es la transferencia del poder de compra al consumidor, quien puede elegir entre distintos oferentes públicos y privados, mediante la entrega de bonos al beneficiario. El bono se expide por un monto determinado que es el financiamiento público que recibe y que utiliza en el servicio para el cual fue expedido. Se emplea en educación en Chile y Guatemala; en vivienda en México, Colombia, Costa Rica y Chile; estampillas de comida en Jamaica, Honduras, y de salud en Colombia.

En lo que respecta a la revaloración de la ciencia de la administración empresarial y su aplicación a los procedimientos administrativos y de control de gestión del sector público han

⁵⁶ Carlos Ramió, *Op cit.*, p. 14.

permitido el uso generalizado de avanzados equipos de cómputo y del software que benefician la comunicación entre áreas administrativas ubicadas en puntos geográficos distantes, favorecen la coordinación, la supervisión y el control de múltiples tareas. Por ejemplo, en México el programa social Progresa, hoy Oportunidades, entrega subsidios alimentarios a sus beneficiarios llevando un sistema de control mediante tarjetas de banda magnética.

Si bien hay amplio acuerdo sobre los beneficios de la descentralización y la externalización de servicios como parte de las estrategias de la reforma del Estado, no hay acuerdo sobre los resultados que se están dando. La evaluación de diversos programas sociales evidencia que los “beneficios reales en términos de impacto y de eficiencia” han sido marginales o nulos. Estos resultados se deben a las siguientes razones:

Las políticas

El diseño de las políticas de externalización y descentralización es de origen anglosajón y no responde a las características particulares de cada país latinoamericano, es decir, se aplican de manera casi mecánica sin que medie algún proceso de análisis y adecuación no sólo conceptual sino sobre todo operativa.

Según Cohen, la gran distancia que hay entre los sistemas administrativos no sólo radica en las diferencias societales, estatales, de modelos administrativos, sino también a que, en correspondencia con los niveles de desarrollo, en los países industrializados se avanza hacia formas post-burocráticas de organización y gestión. En contraste en América Latina la mayor parte de las ineficiencias del sector público están vinculadas al arraigo de formas ‘pre-burocráticas’.

Por ello la adopción de modalidades de reformas administrativas reiteradamente aplicadas en nuestros países suelen tener un alto grado de fracaso. De ahí la insistencia por parte de los especialistas de que las recomendaciones de política partan de las características institucionales, sociales económicas y políticas de cada país.

El mercado

Existe una convicción generalizada de que el sector privado funciona con elevados criterios de racionalidad, que necesita de y responde positivamente a la competencia del mercado, la cual es capaz de regular el comportamiento de productores y consumidores. De ahí el gran interés por

introducir mecanismos de mercado en la organización institucional, en la provisión servicios y en el comportamiento de los empleados públicos.

Pero como argumenta Cohen, retomando un trabajo de Xavier Mendoza, el mercado es también una institución que se desarrolla históricamente en contextos diferentes, que sus características, al igual que el comportamiento de los agentes económicos, adquieren rasgos y establecen reglas de juego formal e informal que les confieren sus propios contextos socioculturales. Por eso instrumentos que funcionan fluidamente en sociedades avanzadas no tienen los mismos resultados en países de menor desarrollo relativo.⁵⁷

Esto significa que las propuestas de descentralización y externalización de servicios necesarias y atractivas, necesitan ineludiblemente pasar por el tamiz de la adecuación a realidades tan disímiles, de manera específica esa adaptación debe considerar las características institucionales administrativas y el entorno social donde se aplicarán los programas sociales.

La implementación adecuada

Es menester también no pasar de la provisión de bienes y servicios públicos realizada casi completamente por el gobierno a una situación en la que se pretenda que todos sean proporcionados por agentes privados. Esto es, la evidencia también sugiere que la externalización no es la solución a las ineficiencias del modelo burocrático tradicional. Sin duda, la introducción de mecanismos de mercado incentiva la innovación, la reducción de costos al reducir o suprimir la situación de provisión de servicios en condiciones de monopolio o cuasi monopolio.

“Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se cumplan eficientemente. Entre más bases en la autoridad tengan las decisiones intervencionistas, se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente. Es difícil pensar que las burocracias estatales, con su compleja

⁵⁷ Xavier Mendoza Mayordomo, *Algunas reflexiones acerca de la transición al mercado de los servicios sociales*, ponencia presentada a las Jornadas Público-Privado y Bienestar social, Barcelona, España, 13-15 de febrero de 1991, referido por Ernesto Cohen, Leonel Tapia, et al., *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*, *Op. cit.* p.16.

red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, intenten realizar una reforma del sector público que afecte a sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.”⁵⁸

Con la aplicación de medidas neoliberales se han reducido sustancialmente las políticas redistributivas, afectando negativamente los niveles de bienestar de buena parte de la población. Entre los indicadores socioeconómicos que evidencia la caída del bienestar están la baja de los salarios reales, los niveles de empleo, el aumento del desempleo abierto, el crecimiento de la economía informal, la reducción ó cancelación de los subsidios a los bienes de consumo popular.

⁵⁸ José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Op. cit., p. 69.

CAPITULO III

REFORMA ADMINISTRATIVA

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.

Los problemas de legitimidad, producto del deterioro generalizado del sistema político, la grave situación económica, la práctica de la corrupción y el peligro latente de la ingobernabilidad, se han traducido en una profunda lesión en la base de sustento del Estado; por lo que era necesario realizar diversas transformaciones en los ámbitos del quehacer estatal, sin duda todas importantes y, entre éstas, una de las que podría contribuir a la paulatina pero consistente recuperación de la legitimidad del sector público es la instauración y consolidación de un servicio público apartidista y desideologizado, pero no apolítico, es requisito *sine que non* para recuperar la legitimidad del gobierno, proporcionando a la sociedad calidad en la producción de bienes y servicios que a este le corresponde generar. En este contexto es necesario poner fin al manejo estamental y patrimonialista de la administración pública gubernamental.⁴⁵

De acuerdo con K. Echebarría no hay una relación causa-efecto entre las reformas política y administrativa. Esto es, puede darse una reforma política sin que se verifique la administrativa, y avanzarse en ésta sin que se realice la primera. Por ello, es fundamental destacar que la reforma administrativa tiene no sólo autonomía conceptual sino operativa en relación a la reforma política. La dimensión temporal entre ambas también tiene autonomía. No es raro que una reforma política pueda desencadenarse de manera rápida ante algún evento de envergadura, mientras que, en

⁴⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 22.

términos comparativos, la reforma administrativa suele ser mucho lenta para lograr adaptar nuevas actitudes, comportamientos y procedimientos.

Este autor señala que los conflictos y las tensiones se manifiestan de manera muy diferente en las dos reformas. En el caso de las reformas políticas, planteado muy esquemáticamente. "Los conflictos políticos son ideológicos y emocionales, y el proceso deliberativo si encuentra un cauce aceptable, puede resolverlos en proposiciones generales donde la ambigüedad de las palabras ofrece un amplio abanico de interpretaciones aceptables. La reforma administrativa, por el contrario, se juega en el terreno no sólo de los principios, sino también de los intereses; sus conflictos son concretos y tienen nombres y apellidos, resultando en la necesidad de un proceso más intensivo en gestión y más demandante de concesiones materiales efectivas"⁴⁶. Por ende, pese a las vicisitudes de una reforma política, puede registrar avances en unos campos y en otros no, mientras que la reforma administrativa registra estancamientos generalizados.

Este estancamiento propicia descrédito y desánimo, lo cual explica el desprestigio de las reformas administrativas, mismo que constituye un referente que en la memoria colectiva se asocia precisamente al fracaso, a la inutilidad de las reformas administrativas, a su reciente carácter tecnocrático, a despidos masivos no siempre traducidos en la eficiencia y eficacia perseguidas y, sobre todo, a su débil, e incluso nula conexión con las transformaciones estatales. En realidad, múltiples actividades realizadas bajo el nombre de reforma del Estado, como la gobernabilidad o el desarrollo institucional, han sido medidas de reforma administrativa. Por ello es fundamental revisar el contenido de las reformas y su identificación ideológica, para destacar que no existe un solo modelo que integre un menú de propuestas rígidas, sino que existen diversas propuestas, distintas medidas que pueden aplicarse de manera flexible a situaciones específicas y únicas de cada país. Esto es, la reforma administrativa no puede ceñirse a un solo modelo, ni a las propuestas de expertos de organismos internacionales dedicados la asesoría. Los cambios estatales en consecuencia, se dan en contextos culturales, en los marcos de la cultura política, en el seno de las transformaciones económicas, en el ámbito de las costumbres administrativas y en la relación constante dada entre el gobierno y los ciudadanos.⁴⁷

⁴⁶ Koldo Echebarría, *Op. cit.*, p. 9.

⁴⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 39.

Como se ha visto existen diversas corrientes y enfoques de análisis de la reforma administrativa, a continuación 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. Atendiendo estos elementos, una tipología podría incluir los siguientes tipos de reforma.

Cuadro 15. 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.

Ante los lugares comunes surgidos en torno al significado de la reforma administrativa es conveniente insistir que ésta no pretende sólo modificar la estructura administrativa, cambiar procedimientos o simplificar procedimientos. Tampoco se realiza por decreto, ya que es ante todo un proceso de largo aliento que conduce a una transformación de los procesos económicos y sociales, modifica las relaciones sociales y “el comportamiento de organismos, personal y dirigentes”. Esto es, una reforma administrativa responde a transformaciones a la vez que influye en ellas.⁴⁸

CUADRO 16. 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

Tampoco se reduce a un mero proceso de modernización. En los países subdesarrollados el objetivo de la reforma administrativa no es incorporar instituciones, procedimientos y métodos modernos, es decir, generados en países industrializados ya modernizados. El objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo.

⁴⁸José Juan Sánchez González, *Op. cit.*, p. 163.

Lo que interesa en la reforma administrativa es crear racionalidad en un 'foco' estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo. Asimismo, el fin de la reforma administrativa no sólo es la eficiencia, entendiendo por tal conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, en una estrategia de transformación, de estructuras sociales, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al Estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia.⁴⁹ Como se ha dicho, la reforma administrativa no se restringe a un proceso técnico, dirigido sólo por expertos en administración, sino un proceso social, con la participación de la base orientado con un enfoque interdisciplinario.⁵⁰

El proceso de reforma administrativa incluye entre sus propósitos incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos. Los programas de apoyo han de servir a los sustantivos y la capacidad administrativa ha de crearse principalmente en éstos últimos. La reforma administrativa constituye un proceso de cambios selectivos y graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía. Dentro de estos sectores estratégicos la reforma administrativa crea 'sistemas operativos' encaminados a resolver problemas de la comunidad, ejecutando programas enfáticos, básicos y de apoyo."⁵¹ (Cuadro 17)

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.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibidem.*, p. 163.

⁵¹ *Ibidem.*, p. 164.

Cuadro 17

CUADRO 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.

La resistencia a la reforma administrativa frecuentemente viene de los propios servidores públicos debido a que temen, con fundada razón, por la múltiple pérdida de sus empleos, influencia y beneficios. Otros grupos de interés estarían preocupados porque sus vías de acceso hacia áreas de influencia y de beneficios podrían ser eliminados. Por su parte, los legisladores ven con desconfianza que la reforma fortalezca al poder Ejecutivo y disminuya el suyo. En otras palabras, diversos grupos ven afectadas sus cuotas de poder.⁵² Para reducir las resistencias es importante que el diseño y la ejecución tomen en cuenta algunos requisitos indispensables que podrían ayudar a alentar su avance. (Véase cuadro 18)

La reforma administrativa como estrategia es otra faceta de suma importancia pues tiene que ver con el alcance de las mismas; así, "Se entiende por estrategia una serie definida de política o 'megapolíticas'. Las estrategias establecen el marco de referencia de las guías y de los límites del espacio de la política en el cual se establece las políticas operativas y detalladas."⁵³ Las estrategias para la reforma administrativa son: "los límites de las reformas administrativas; las

⁵² Bert Rockman, (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/engaging.htm)

⁵³ José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1998, p.177.

preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o implícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.”⁵⁴ (Véase cuadro19)

CUADRO 18. REQUISITOS MÍNIMOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	
Autoridad	Proviene no sólo del más alto nivel para iniciar y conducir la reforma. Una comisión de Administración Pública se constituye en una autoridad colegiada para establecer las directrices estratégicas en materia administrativa.
Consenso	Es un recurso eminentemente democrático y participativo que permite que la reforma administrativa sea exitosa mediante las propuestas y alternativas de diversos sectores sociales, lo cual contribuye a su aceptación y ejecución exitosa.
Técnicas	La reforma necesita elevada racionalidad, mínima dependencia del empirismo e improvisación.
Recursos	Una reforma implica un gran esfuerzo para producir cambios e innovaciones en los ámbitos seleccionados, para conseguirlos se necesitan recursos que garanticen que metas y objetivos serán alcanzados.
Tiempo	Toda reforma precisa tiempo necesario de desarrollo para realizarse en el momento conveniente.

Elaborado con información de José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1998, pp. 166-167.

Los motivos para la reforma pueden ser muy diferentes en cada país, incluso de una entidad a otra. En Gran Bretaña la concepción del tatcherismo empresarial conservador fue la reconstrucción cultural de la sociedad y no únicamente la reforma al servicio civil –una tarea que el Nuevo Laborismo juzgó conveniente que se llevase a cabo. Australia y Nueva Zelanda enfrentaron fuertes exigencias financieras que contribuyeron para diseñar y ejecutar simultáneamente las reformas fiscal y administrativa. En Nueva Zelanda los economistas neoliberales optaron por la privatización, reglamentando y modernizando las relaciones compradores-proveedores entre agencias y contratistas del sector privado. También incluyó la eliminación formal de la tenencia de cargos del servicio civil.⁵⁵

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ricardo Uvalle, *Op. cit.* p. 71.

Las transformaciones que requieren el gobierno y la administración pública son de gran envergadura especialmente en términos cualitativos, pues en términos cuantitativos se avanzó mucho con la ejecución de reformas de primera y segunda generación. Por otra parte, se ha puesto de moda el término 'reinventar el gobierno' ya que el tamaño del reto requiere imaginación, y energía creativa que permiten adaptar el gobierno a las nuevas realidades.

CUADRO 19. ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ESTRATEGIA	RECOMENDACIÓN
1. Objetivos integrales	a) la eficiencia administrativa tradicional; b) la reducción de debilidades advertidas; c) el cambio de un componente específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal; d) el ajuste de sistema administrativo a objetos sociales avanzados; e) el cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político; f) el cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos de la misma.
2. Límites de la reforma	a) La interfase entre los políticos y las instituciones y el sistema administrativo es tan cercana, que muchos aspectos del sistema administrativos no pueden ser modificados sin cambiar las instituciones políticas; b) un factor principal que moldea la calidad del servidor público lo constituyen requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento; c) la clarificación de la extensión en la cual una reforma administrativa puede incluir también cambios en las instituciones legales es importante.
3. Preferencias en tiempo	El problema del objetivo tiempo es esencial en los puntos de la estrategia, ya que expresa la necesidad de repetición y reconsideración de las decisiones estratégicas a la luz de planes detallados de reforma y sus resultados.
4. Aceptación de los riesgos	Actitud para aceptar mayores riesgos que se asocian naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales.
5. Incrementalismo vs. Innovación	Selección entre diversos grados de cambio en el sistema administrativo, que van desde el pequeño cambio incremental de algunos detalles administrativos en un periodo extenso, hasta rediseños y aún diseños nuevos de sistemas administrativos ambiciosos, rápidos e integrales.
6. Universalidad vs. estrechez	Implica determinar el grado en que la reforma administrativa debe orientarse hacia un alcance amplio de componentes del sistema administrativo o debiera limitar su enfoque a pocos o a un solo componente.
7. Orientación al equilibrio vs. Orientación impacto	Sólo una reforma administrativa puede ser orientada al equilibrio y sólo una reforma estrecha puede ser orientada al impacto.
8. Afirmaciones prospectivas sobre el futuro.	La dependencia de sistemas administrativos deseados sobre un amplio número de variables exógenas deviene en la necesidad de basar la reforma en afirmaciones relacionadas con el estado esperado de dichas variables.
9. Bases teóricas	La reforma administrativa debe contar con el apoyo de conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad, es una de las principales justificaciones para proponer dimensiones de estrategia como marco para la toma de decisiones de la reforma administrativa.
10. Disponibilidad de recursos	Se requiere de una explicación para manifestar la consideración de afirmaciones ocultas a veces pero poco realistas relacionadas con los recursos, que están disponibles para la reforma, o exponerse a una amplia falta de interés de muchos elementos de costa en la reforma propuesta.
11. Alcance de los instrumentos de la reforma.	la planificación de una reforma administrativa racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de la reforma.

Tomado de José Juan Sánchez González, Administración Pública y Reforma Administrativa en México, Insituto Nacional de Administración Pública, México 1998, p. 178, el autor toma ideas de Dror Yehezkel, Estrategias para la reforma administrativa, en Arne Leemans, Cómo reformar la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1992

Esto significa que no sólo se necesita la reestructuración, su acotamiento y modernización, “sino inteligentemente reinventado para dar lugar a que sus capacidades de liderazgo, conducción y ejecución sean óptimas.[...].”⁵⁶

La reinención del gobierno incluye replantear el funcionamiento del servicio público, lo cual tiene implicaciones culturales, sociológicas y públicas en la medida en que el gobierno es el responsable de coordinar los esfuerzos privados y sociales. El servicio público es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. “[...] El servicio público se enlaza con la transformación de la sociedad y con la dirección gubernamental que el Estado ejerce. Reducir el servicio público al renglón de los trámites y las rutinas de la administración pública es empobrecer la acción del gobierno”.⁵⁷

Promover el cambio administrativo es un asunto sumamente político. Los reformadores estarían conscientes que, por lo menos en el corto plazo, las reformas diseñadas para elevar la eficiencia económica tienden a acompañarse de instrumentos que alientan ‘la eficiencia política’. Por eso una reforma administrativa de carácter técnico requiere acompañarse de una adecuada estrategia política que incluya las negociaciones necesarias. Si no es así, el programa de reformas administrativas no arrojará resultados positivos.⁵⁸

Un estudio del Banco Mundial muestra un resumen detallado de 14 países: Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Finlandia, Alemania, Hungría, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos.⁵⁹ La discusión se centra en las estrategias y la secuencia de las reformas para mejorar el sector público y la gobernabilidad, señalando tanto los distintos motivos y las oportunidades para la reforma administrativa y para la reforma del servicio civil en distintos países en desarrollo. El servicio público juega —o puede jugar— un papel vital en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la promoción del desarrollo social y económico. Para el servicio público es vital desempeñar exitosamente este papel para cooperar y colaborar con otros actores clave en la sociedad. Es importante por ello, que esos actores tengan

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 69-70.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 95.

⁵⁸ Bert Rockman, (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/engaging.htm)

⁵⁹ El Banco Mundial tiene una larga trayectoria de apoyo a las reformas administrativas y a la investigación sobre sus resultados. *Internacional Review of Administrative Sciences* de June 2001. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2001.htm

confianza y credibilidad en los servidores públicos. Sin embargo, desde la década de los ochenta en todos los países del mundo, el sector público ha estado sometido a crecientes críticas de diversos sectores de la sociedad: políticos, empresarios, periodistas, académicos y el público en general. La visión tradicional negativa de la 'burocracia' ha sido reforzada conforme los servicios públicos se han deteriorado, recortado, privatizado y reestructurado. Por otra parte, el prestigio del servicio público también se vio afectado por la pérdida de credibilidad y confianza pública en los gobiernos.⁶⁰

En prácticamente todos los países los gobiernos han tomado múltiples medidas para mejorar su funcionamiento, poniendo especial énfasis en el mejoramiento de la entrega de servicios al público. Estudios realizados sobre mejoramiento en la provisión de servicios públicos en Gran Bretaña, Canadá y en los Estados Unidos muestran que la idea generalizada sobre la superioridad de la calidad de los servicios privados sobre los públicos es un mito. Mejorar la provisión de servicios, sin embargo, es uno de los principales desafíos que enfrentan los servidores públicos al comenzar el nuevo siglo. Cubrir estos desafíos surgidos de factores como las crecientes expectativas del público, la escasez de recursos financieros, la globalización, los avances informáticos y el cambio demográfico, requieren el funcionamiento de la más alta calidad del diseño de políticas y del papel regulatorio del gobierno al igual que el papel de proveedor de servicios.⁶¹

En el marco de la reforma administrativa que se da en prácticamente todos los países, se han suprimido o compactado áreas de trabajo, se han privatizado o liquidado diversas empresas públicas que generaban bienes y servicios, sin embargo la creciente exigencia democrática además de las reformas institucionales han conducido a la creación de entidades y áreas dedicadas a organizar, coordinar, supervisar y controlar las nuevas tareas y el nuevo entorno de operación del sector público. Esto, sin duda, ha implicado reducir y eliminar puestos públicos pero también ha originado la creación de nuevas plazas para las tareas en cuestión. Esto genera costos

⁶⁰ Katrina Sharkey, World Bank, 03 June 2002, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2001.htm

⁶¹ (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/indonesia/shapesize.htm)

de transacción elevados que al parecer tienen un peso muy alto en el costo de los gastos del sector público.⁶²

Cuadro 20. Elementos que explican el fracaso de los intentos previos de reforma administrativa en América Latina.	
Enfoque reduccionista.	Los cambios se centraron en el nivel formal administrativo mediante modificaciones jurídicas, se ejecutaron numerosos cambios en basados en esquemas formales de administración que incluyeron cambios de organigramas, redefinición y redistribución de funciones, fijación de múltiples normas y procedimientos para el desempeño de numerosas tareas. El cambio es concebido como un proceso de cambio formal.
Dicotomía política – administración.	En los esquemas anteriores de la administración pública predominaba una separación formal entre política y administración. De tal manera que en el campo político se fijaban los objetivos y las estrategias de acción del sector público. Por el lado de la administración sólo se acataban las decisiones de cambio administrativo tomadas en el ámbito político El desconocimiento o la subestimación de la sólida y compleja interconexión entre ambas esferas condujo al fracaso de los cambios administrativos.
Desconocimiento de la especificidad del sector público.	Es muy frecuente que los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la calidad del trabajo en el sector público se trasladen mecánicamente esquemas de administración y organización de la empresa privada, sin atender las peculiaridades del sector público. No hay claridad sobre las muy distintas finalidades y metas que existen en el sector privado y las del sector público. En el sector privado prima la noción de organización, administración, etc., con fines esencialmente lucrativos. En el sector público debe buscarse el equilibrio entre eficiencia y eficacia, sin perder de vista que su fin es encaminar sus acciones hacia metas de crecimiento y objetivos de desarrollo social La productividad de cada sector debe ser evaluada en función de sus objetivos específicos.
Eficientismo inmediatista.	Considerar el cambio administrativo limitándolo al terreno estrictamente administrativo a través de transformaciones formales, con el incorrecto supuesto de que se elevará rápidamente la eficiencia ha probado su fracaso en dondequiera que se ejecutó. Con el agravante que desvía la atención de los problemas acuciantes de corrección.
Errónea concepción de los recursos humanos.	El factor humano es crucial en cualquier organización y en cualquier plan de cambio y reorganización. A la manera tradicional personal es sinónimo de registro y control, reclutamiento liquidación de remuneraciones, informes de actividades, de evaluación etc. La capacitación y el adiestramiento se reducen a actualizar al personal con los mínimos necesarios para el desempeño de tareas específicas. Se descuidó por completo la capacitación a profundidad, faltó la motivación y la consideración de puntos de vista de distintos niveles del personal en las reorganizaciones efectuadas.
Marginación de la participación ciudadana.	Otro nivel de la importancia del factor humano, es la vinculación con los ciudadanos, que son los destinatarios finales de las acciones del gobierno a través del sector público. También el omitir que la reforma administrativa es parte del proceso de cambio social, y que por ende debe enfrentar y superar resistencias, conduce a ignorar la participación ciudadana como un rol fundamental de la reforma administrativa. La opinión de los ciudadanos retroalimenta la organización administrativa. Esta fue otra de las grandes omisiones de las anteriores reformas administrativas.

Elaborado con información de José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1998, pp. 168-172

Esto es, la reforma administrativa disminuye el tamaño del sector público, pero las funciones regulatorias para controlar y supervisar diversas instancias del sector público han generado nuevas

⁶² Un estudio de la London School citado en la página del Banco Mundial estima que los costos de regulación en el sector público del Reino Unido suman 3 billones de dólares anuales. Esta cifra contrasta con los 53 millones de dólares gastados en la privatización del segmento regulador de la electricidad inglesa. El número de organismos creció de manera paralela al crecimiento del presupuesto, de 110 a 134 entre 1974 y 1995. Katrina Sharkey, *Op. cit.*

áreas que elevan el gasto público, sobre todo porque son áreas que necesitan personal especializado. El fracaso de los intentos de reforma se pueden sintetizar en que la capacidad organizacional de la administración pública en las áreas sustantivas siguió operando deficitariamente respecto de las demandas de la población. Los elementos que predominaron en el enfoque aplicado en Latinoamérica y que dan cuenta de su fracaso se resumen en el cuadro 20.

La segunda generación de reformas desplegada a partir de la publicación del Informe del Banco Mundial de 1997 se centró en la construcción y reconstrucción de las capacidades administrativas e institucionales⁶³. Entre las reformas de los noventa, la reforma administrativa también formaba parte de las recomendaciones del Consenso de Washington, se ha mencionado que el Reporte del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial de 1997, dedicó prácticamente toda la reflexión para demostrar la importancia de la capacidad burocrática. Sin embargo, no queda muy claro la forma de alcanzar la mayor capacidad estatal, debido a que existe abundante literatura sobre la modernización administrativa formal mediante distintos tipos de reformas pero muy poca que brinde una explicación sobre el porqué algunas reformas son exitosas y otras no. Por ello diversos especialistas de distintos países han se dieron a la tarea de sistematizar los avatares de las reformas realizadas en varios países en desarrollo. Resultado de esas investigaciones encontraron que la explicación central se encuentra en factores políticos y la forma en que se entrelazan con la maquinaria estatal, así como la manera y el momento en que se presenta la reforma administrativa.

Se ha visto que las reformas de primera y segunda generación condujeron a la transformación del Estado principalmente dominados por un enfoque económico expresado en la reducción de funciones, estructuras, personal, descentralización, gasto corriente y privatizaciones. De ese modo la reforma administrativa fue más una consecuencia de las reformas económicas que un plan deliberado y bien estructurado.

Las consecuencias de los enormes costos de despedir a gran cantidad de empleados, en términos de coherencia burocrática, efectividad y eficacia produjeron un 'Estado desintegrado' con agencias estatales desmoralizadas. De acuerdo con Schneider, había consenso en cuanto la necesidad de la reforma administrativa, que incluía diversas políticas diseñadas para hacer más

⁶³ Para diversos autores se trata de reformas de tercera generación.

eficientes y honestas a las administraciones pero no existía una propuesta de cómo lograrlo, incluso en el citado Informe del Banco Mundial de 1997 no se presentó una evaluación de la política de la reforma administrativa, y la política es un asunto clave en los procesos de reforma.⁶⁴

Para Schneider en un modelo ideal de reformas exitosas, el proceso político en sistema democráticos se divide en tres etapas: “en la primera etapa, los partidos, los políticos, los líderes de la sociedad civil y los políticos superan los obstáculos que se oponen a la acción colectiva para elegir candidatos favorables a la reforma. En la segunda etapa, los legisladores favorables a la reforma cooperan con el presidente reformador para aprobar las políticas reformistas. En la tercera etapa, una vez aprobadas las políticas, el presidente (el principal) delega entonces la implementación a sus subordinados (agentes) en el tren burocrático ejecutivo. Comparada con muchas otras clases de reformas económicas y políticas, la reforma administrativa confronta problemas particularmente graves en las tres etapas de este modelo estilizado: la elección, la aprobación y la implementación.”⁶⁵

Se ha encontrado que las reformas exitosas con frecuencia fueron ‘empaquetadas’ en otros programas de reforma económica o política muy amplios. “Dadas sus propias fortalezas y debilidades políticas, la reforma administrativa es transportada como si fuese un parásito por un huésped políticamente más fuerte. El huésped puede ser un proyecto de reforma global en economía, política, o en ambas áreas simultáneamente.”⁶⁶ De esta manera los reformadores pueden superar obstáculos en la Legislatura y ante la opinión pública. En Tailandia la reforma administrativa fue empaquetada junto con la reestructuración general, política y constitucional.⁶⁷

La reforma administrativa fue un elemento de los programas de estabilización en Argentina (Plan Cavallo) y en Brasil (Plan Real). En estos casos los reformadores identificaron los déficit fiscales como problemas centrales por lo que la atención se concentró en los proyectos salariales del gobierno, aunque la vinculación entre los programas de estabilización y la reforma administrativa fue distinta en cada uno de estos países. Al comenzar los años 1990, en Argentina

⁶⁴ Ben Ross Schneider, “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD No.20, Caracas, Ven., Junio de 2000, p. 1.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Danny Unger, “Principals of the Thai State”, en Ben Ross Schneider; Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan, The Politics of Op. cit.* pp. 181-207.

la reducción del tamaño del Estado era el elemento fundamental de la reforma administrativa y Menem delegó poderes un pequeño equipo de tecnócratas. En Brasil, Collor de Mello había logrado cierta reducción en el tamaño del Estado, en medio de muchos conflictos. Por ello, el Plan Real original de 1994 no pudo descansar en disminuciones salariales pese a las severas restricciones fiscales. Posteriormente, Luiz Carlos Bresser-Pereira que había tratado de incorporar la reforma administrativa al comenzar 1995 fue apoyado por otros ministros que vieron las bondades del Plan Bresser como una manera de llevar a cabo el Plan Real de manera exitosa. Eso permitió que la agenda brasileña de reformas tuviera más apoyo y que la reforma administrativa fuese más amplia.

En el caso de Hungría, como aconteció con todos los países ex socialistas, la reforma administrativa desde el principio formó parte de una vasta transformación económica y política. En este caso la introducción de la transformación de la burocracia no fue fácil incorporarla como 'reforma parasitaria' ya que el conflicto potencial era muy alto pues se asociaba con la depuración de los cuadros comunistas insertos en el aparato estatal, por lo que fue introducida como una meta de largo plazo para poder ingresar a la Unión Europea, lo cual le allegó gran aceptación. Aquí el 'huésped' político de las reformas para el ingreso a la Unión Europea ha sido la mejor opción pues da a la reforma administrativa sustentabilidad a largo plazo; ya que a diferencia de otras reformas 'huéspedes' que terminan antes de que las reformas 'parasitarias' se hayan consolidado; ésta es de largo plazo (ingreso a la Unión Europea) lo cual ha dado oportunidad para avanzar los cambios administrativos.⁶⁸

Al iniciar la década de 1990 los procesos de democratización presentaron la oportunidad de iniciar procesos de reforma administrativa, como sucedió en Chile. En este caso los gobiernos se comprometieron a corregir las desigualdades sociales heredadas del gobierno militar. Los equilibrios macroeconómicos que heredaron los gobiernos democráticos favorecieron la ejecución de reformas gracias a la existencia de holgados recursos fiscales; por otra parte las metas relativamente modestas que se propusieron para la reforma administrativa no requirieron que ésta fuese introducida como parasitaria o que se empaquetara dentro de reformas más amplias. De

⁶⁸ Barbara Nunberg, "The Politics of Administrative Reform in Post –Comunist Hungary", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, *Reinventing...*, *Op. cit.* pp. 59-88.

hecho, gran parte de la reforma administrativa en Chile en los primeros años de la década 1990 se orientó a la reconstrucción moral y al aumento de los conocimientos de la burocracia, incrementando notablemente el gasto por el aumento de los sueldos en el sector público. Ello fue posible con el aumento de impuestos que partieron de una tasa relativamente baja lo que favoreció un elevado crecimiento económico hasta fines de los noventa.

Según Schneider y Heredia el recuento de los estudios sobre las reformas de primera y segunda generación permite agrupar cuatro tipo de factores que inciden en los procesos de reforma administrativa:

1. Factores políticos,
2. Factores económicos,
3. Factores estratégicos,
4. Factores internacionales.

El análisis de factores desde una perspectiva política conforma un esquema conceptual y analítico que enfatiza la centralidad de los factores político-institucionales en la configuración de la reforma estatal. Heredia y Schneider, citan a Haggard quien considera la “reforma administrativa como un proceso de re-escrituración del contrato establecido entre los políticos elegidos y los altos funcionarios” cuyos resultados están fuertemente determinados por dos grandes variables: el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; y la naturaleza del sistema de partidos, en particular el grado de fragmentación y de disciplina partidista.⁶⁹

Otro grupo de factores favorece una explicación desde una perspectiva económica, concentrándose en una serie de presiones económicas a favor o en contra de las reformas. La crisis fiscal y las restricciones obligan al gobierno directa a reformar al sector público, aunque esas presiones no se traduzcan necesariamente en esfuerzos de reforma diseñados para elevar la capacidad estatal. En el actual contexto de competencia internacional intensa y flujos de capital volátiles, los capitalistas tienen fuertes incentivos para apoyar la realización de reformas administrativas que disminuyan los costos de transacción (clientes, trámites legales) y alienten la

⁶⁹ Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, “The Political Economy...”, *Op. cit.*, pp. 1-2.

confianza de los inversionistas mediante una mayor transparencia en el presupuesto, reservas internacionales y en la política monetaria.

Un tercer conjunto de estudios asignan un papel relevante a los factores estratégicos. Las elecciones estratégicas de los reformadores, que involucran el diseño y la formación de coaliciones, configuran costos políticos en diferentes tipos de reformas. Las preferencias y las estrategias de los reformadores o los equipos de cambio podrían destacar notablemente, por lo menos en la fase inicial de la reforma, debido a las implicaciones distributivas de las reformas 'técnicas' del sector público.

El cuarto grupo de factores está conformado por la influencia internacional ejercida tanto por las instituciones financieras internacionales a través de la condicionalidad en los préstamos aprobados como por difusión de ideas sobre la reforma administrativa. Al respecto, al iniciar la primera ola de reformas neoliberales de reestructuración económica, la corriente de la nueva gestión pública representaba el pensamiento dominante sobre la reforma administrativa que ha influido significativamente en el diseño de las reformas administrativas.

Estos factores han estado presentes en los procesos de reforma, no sólo administrativa sino en general en todas las reformas institucionales que han transformado al Estado, de los cuales se ha incluido una breve reseña con una perspectiva similar.⁷⁰ Más allá de estas influencias comúnmente citadas en la literatura tanto de la primera como de la segunda ola de reformas, Heredia y Schneider plantean dos hipótesis. La primera es que la viabilidad de la reforma administrativa es reducida en aquellos países donde la burocracia y las élites políticas están fusionadas, como aconteció durante décadas en México y en Tailandia. Por el contrario, cuando los políticos ajenos a la élite llegan al poder, existen mayores probabilidades que se comprometan con la reforma administrativa.

La segunda hipótesis plantea que los compromisos programáticos de los políticos que no forman parte de la élite tradicional del poder son fundamentales. En países en los cuales esos compromisos requieren cambios administrativos complementarios (por ejemplo, expansión de programas sociales, o lograr el acceso a la Unión Europea) es muy probable que los gobiernos mantengan la inversión en la reforma administrativa.

⁷⁰ *Vid. supra.* pp. 25-30.

La diferencia entre la primera y la segunda ola de reformas es que la segunda se concentra casi exclusivamente en la reforma administrativa, la cual tiende a ser más costosa, más prolongada y no forma con facilidad coaliciones políticas de apoyo. La revisión de las experiencias de seis países en desarrollo muestra un panorama muy ilustrativo sobre la importancia de los factores políticos para avanzar en las reformas. Los países en cuestión son: Argentina, Brasil, Chile, Hungría, México y Tailandia. Esos países tienen distintos tamaños y distintos niveles de desarrollo, significativas diferencias en las situaciones previas a la reforma del sector público, en sus sistemas políticos y en los avances de la reforma administrativa.

La primera ola de reformas se centró en la difusión y ejecución de los cambios en las funciones estatales que se realizaron con relativa facilidad y rapidez. Tres factores ayudan a explicar la relativa facilidad de estas reformas en comparación con la segunda: i) En la mayoría de los casos, la primera ola de reformas se introdujo en condiciones de emergencia económica que mitigaron la oposición y tendieron a generar una amplia base de apoyo para las acciones espectaculares y drásticas. ii) En segundo lugar, las reformas fueron diseñadas y ejecutadas por pequeños grupos de reformadores aislados de burócratas y políticos que sólo informaban planes, decisiones y avances ante el Ejecutivo sin padecer los procedimientos burocráticos y las negociaciones políticas. iii) El tercer grupo de factores, está conformado por la supresión de agencias y despidos de personal. Este recorte de empleados privó a los perjudicados por la reforma de operadores institucionales a través de los cuales podrían revertir o obstaculizar la reforma.⁷¹

Las reformas orientadas al mercado tuvieron la virtud de generar, casi automáticamente, el apoyo de coaliciones de grupos políticos y económicos beneficiarios potenciales de los cambios bien identificados, además de que al ser aplicadas en condiciones de emergencia económica, fiscal y financiera se presentaban como la única opción de superación de la crisis. Esto no significó que la ejecución de la primera ola de reformas fuese sencilla ni estuviese exenta de costos; no obstante, en comparación con las reformas de segunda generación, los costos y las dificultades fueron mucho menores y de breve duración.

⁷¹ Blanca Heredia; Ben Ross Schneider, "The Political economy...", *Op. cit.*, pp. 14-20.

Ya realizada prácticamente la primera ola de reformas institucionales, emergieron dos cuestiones relevantes: en primer lugar pese a la mayor reducción de las funciones, los Estados conservan la responsabilidad central de proporcionar un número significativo de bienes y servicios públicos esenciales. En segundo lugar, el sector público está plagado de ineficiencias y problemas de diversa índole. Por tanto, en el periodo post-ajuste las funciones centrales del Estado, como son la recaudación de impuestos, la estabilidad monetaria y vigilar la observancia de las leyes, cuyo cumplimiento ha sido históricamente débil en muchos países en vías de desarrollo se convirtieron en asuntos prioritarios en las agendas de reforma.

Existe amplio consenso entre los economistas, especialmente de América Latina, que para alcanzar un mayor crecimiento económico y de las exportaciones, el aumento del ahorro interno y la inversión en capital humano juegan un papel importante. La forma más directa y rápida de elevar el ahorro interno agregado es mediante el aumento del ahorro del sector público. A mediados de los noventa el ahorro del sector público en América Latina promedió entre 1 y 2 por ciento del Producto Interno Bruto en comparación con el 8 por ciento en Asia Oriental. La reforma administrativa, independientemente de los enormes recortes de personal, ha jugado un papel crucial para aumentar el ahorro interno. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo presentan indicadores de gasto y empleo públicos con frecuencia por debajo de los estándares internacionales (Véase cuadro 21). Por tanto, se esperaría que los futuros beneficios fiscales se incrementen como resultado de la mejor administración de los recursos disponibles más que por subsecuentes recortes en el gasto corriente. El saldo de estas reformas de la primera generación de cambios en materia administrativa es que con frecuencia el sector público fue recortado de manera descuidada y fue débilmente equipado para los desafíos que confrontaron los líderes políticos después del ajuste inicial orientado al mercado.

Los costos de una verdadera reforma administrativa son muy altos por lo cual tienden a desalentarla. Reconfigurar las estructuras administrativas y las prácticas de administración de personal, lleva mucho más tiempo que la supresión de agencias y la disminución de personal. Lanzar un programa de reformas ante la abierta resistencia de la mayoría de quienes trabajan en el aparato estatal, prolonga y dificulta los procesos de cambio. Además de los largos periodos de gestación y maduración, la segunda ola de reformas normalmente requiere de un uso más

intensivo de los recursos administrativos y políticos; en contraste con las reformas de primera generación, que no descansaron en la alteración del funcionamiento burocrático.

En síntesis, la segunda ola de reformas administrativas es mucho más costosa y difícil de lograr que las de la primera generación. Debido a que la institucionalización de los cambios para acrecentar la capacidad administrativa, dependen del mantenimiento de los esfuerzos de reforma durante periodos relativamente largos, por lo cual es explicable que diversas iniciativas de reformas administrativa se debiliten e incluso desaparezcan después del entusiasmo inicial. La mayoría de las reformas de la segunda generación toman décadas o generaciones para institucionalizarse y en el camino pueden estancarse o fenecer.

Aspectos de la reforma administrativa en algunos países en desarrollo⁷²

Los estudios de caso de seis países en desarrollo muestran resultados interesantes que enriquecen los planteamientos sobre la reforma administrativa. Las reformas realizadas en Argentina, Brasil, Chile, Hungría, México y Tailandia confirman la importancia de la atención y manejo de los factores políticos para llevar a buen término una reforma administrativa; los avances se describen en el cuadro 21. Antes de la aplicación de reformas administrativas había notables diferencias en indicadores administrativos de los seis países. Para 1990 el empleo público en los seis países era relativamente bajo en comparación con el de países. Por ejemplo, en Chile representaba el 2.4 por ciento de la fuerza de trabajo; en Argentina y Hungría, de 12.6 y 15.4 por ciento, respectivamente. En la mayoría de países de la OCDE el empleo público del gobierno general es superior al 15 por ciento del empleo total, por ejemplo, de 15.3 por ciento en Estados Unidos y 33 por ciento en Suecia, de acuerdo con cifras del Banco de datos de la OCDE.

El gasto total del gobierno estuvo muy por debajo de los estándares internacionales en Tailandia, Argentina y México; tuvo un nivel medio en Chile y Brasil, aunque las cifras para Brasil de comienzos de los noventa varían notablemente.

⁷² Este apartado retoma los estudios de caso publicados en el libro de Ben Ross Schneider; Blanca Heredia, "Reinventing Leviatán...", *Op. cit.*

Cuadro 21

ALGUNOS ANTECEDENTES DE VARIACIONES ADMINISTRATIVAS					
	Empleo civil	Gasto Sector Público	Indice de Corrupción	Indice de corrupción	Indice de corrupción
PAÍS	(Porcentaje)	(% del PIB)	(1995)	(1999)	
Tailandia	5.3	15	2.8	3.2	47
Chile	2.4	33	7.9	6.9	70
Argentina	12.6	16	5.2	3	24
México	16.7	18	3.2	3.4	n.d.
Brasil	4.7	36	2.7	4.1	n.d.
Hungría	15.4	55	4.1	5.2	n.d.

Tomado de:

Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, "The Political Economy of Administrative Reform..." Op.cit. p. 10.

Brasil

En el caso de Brasil, la burocracia a lo largo de la posguerra el sector público se caracterizó por una mezcla organizativa de distintas entidades, algunas predominantemente clientelares, otras más weberianas y otras, especialmente en los niveles más altos, informalmente gerenciales. A partir del retorno a la democracia en 1985 los gobiernos han ensayado reformas de importancia.

La Constitución de 1988 incluyó varias disposiciones, como el ingreso mediante examen y la posesión del cargo solo para los servidores civiles. Las reformas de Collor de Mello (1990-1992) no progresaron pues no consiguió la aprobación del Congreso para realizar las reformas necesarias a la Constitución. El gobierno de Cardoso (1995-2003) tuvo éxito en la aprobación de las reformas constitucionales en 1997-98 que permitieron el recorte y la promulgación del Plan Bresser, de tipo gerencial. Más allá de la importancia política de la aprobación de las enmiendas constitucionales, la ejecución de las reformas gerenciales ha sido muy desigual y sus resultados son aún inciertos.

En Brasil el Partido de la Socialdemocracia Brasileña era un partido nuevo con escasos vínculos con la burocracia, sin embargo, su aliado, el Partido del Frente Liberal tenía muchos años entreverado en la administración pública.⁷³

⁷³ Luiz Carlos Bresser Pereira, "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", *Op. cit.*, pp. 89-111.

Argentina

Históricamente, en Argentina la administración pública ha combinado diversas prácticas administrativas: clientelar, weberiana y corporativa. En la corporativa grupos como los militares o los sindicatos, se han apoderado de áreas del aparato estatal. Los frecuentes cambios de gobierno y la inestabilidad política desde la posguerra hicieron imposible cualquier reforma administrativa sistemática y sostenida.

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) trató de crear un cuerpo de élite administrativo semejante al modelo francés, pero estos intentos fueron anulados por las crisis económicas recurrentes. Las reformas de Menem (1989- 1999) se concentraron inicialmente en el recorte de personal como parte de un drástico programa de estabilización. El paquete de reformas también incluyó medidas para fortalecer los rasgos weberianos, como el establecimiento de criterios meritocráticos para el ingreso, los incrementos salariales y la promoción. Al mismo tiempo, introdujo medidas gerenciales como condicionar la posesión del cargo al desempeño, el pago por incentivos para el desempeño destacado. Al comienzo del segundo periodo de gobierno de Menem, los reformadores introdujeron un programa de reformas más empresarial, sin embargo, éste no avanzó.⁷⁴

En Argentina el peronismo llevaba casi dos décadas fuera del poder, y los anteriores gobiernos militares sacaron sistemáticamente a los peronistas del aparato público. No obstante, el estilo de Menem fue mucho más clientelista y descansaba en la colocación de sus aliados en buenas posiciones dentro de la burocracia.

Tailandia

En Tailandia el aparato estatal también ha sido ámbito de pugnas en la distribución del poder político, no por la presencia de un partido hegemónico, sino por la debilidad de los partidos y grupos que han quedado al margen del poder de la burocracia. Al mismo tiempo, en Tailandia ha existido una larga tradición de administración weberiana, aunque en los niveles más altos el clientelismo y la politización fueron los rasgos dominantes. El acelerado crecimiento económico de

⁷⁴ Jeffrey Rinne, "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina: The Illusion of Isolation", en Ben Schneider, Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform*, *Op. cit.* pp. 33-58.

los años ochenta sacó a relucir las graves deficiencias de una organización administrativa, formalmente weberiana, cuyo funcionamiento era un pesado lastre por las rigideces, falta de coordinación y la invasión de intereses de grupos específicos. El impulso decisivo para la reforma administrativa provino de un inesperado movimiento de clase media a finales de los noventa, el cual estuvo orientado a reducir el patrimonialismo mediante el aumento de la capacidad del Estado. Las reformas de rendición de cuentas fueron un elemento clave de la constitución de 1997. La implementación ha sido lenta y es muy pronto para conocer si las provisiones institucionales se están llevando a cabo.⁷⁵

Hungría

Hungría también se caracteriza por la existencia de una burocracia de corte weberiano. Aquí durante el régimen socialista las elites políticas y burocráticas estaban fusionadas, no obstante siempre predominaron los intereses políticos sobre los procedimientos weberianos. Después de la caída del comunismo la reforma administrativa fue un componente de la transformación global, política y económica. Los problemas fiscales de mediados de los noventa obligaron a transformar el sector público. El programa aplicado no redujo el empleo total pero redujo notablemente el gasto corriente. Asimismo, el empleo fue distribuido entre las agencias. Por otra parte, los gobiernos de finales de la década 1990 han venido aplicando importantes reformas weberianas y gerenciales, especialmente diseñadas para preparar el camino para el eventual ingreso de Hungría a la Unión Europea.

Chile

En Chile la burocracia ha sido históricamente una de las más profesionales de América Latina, aunque se fue politizando crecientemente durante los años sesenta y setenta. Después de 1973, el gobierno militar redujo drásticamente el sector y el empleo públicos. Con el retorno de la democracia, los gobiernos de centro izquierda Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1995-1999) llevaron a cabo una serie de reformas especialmente en un contexto de equilibrio fiscal y

⁷⁵ Danny Unger, "Principals of the Thai State", en Ben Ross Schneider; Blanca Heredia, (editors), *Reinventing Leviathan...*, *Op. cit.*, pp. 59-87.

crecimiento económico. Las reformas ejecutadas por Aylwin fueron esencialmente de tipo weberiano, incluyendo la profesionalización, el aumento de sueldos e incremento del empleo, con algunas medidas de rendición de cuentas. Las reformas subsiguientes, realizadas por el Eduardo Frei tuvieron un matiz más gerencial e instrumentaron más acciones que en los otros casos. El proceso de reforma fue facilitado por el hecho de que los gobiernos civiles de los años noventa heredaron del gobierno militar una burocracia relativamente modesta y eficiente, facilitando el desenvolvimiento de las reformas en contextos de crecimiento económico y equilibrio fiscal. El caso de funcionarios no pertenecientes a la élite política es evidente en el caso de la coalición de centro izquierda que llegó al poder en Chile en 1990 después de casi dos décadas de dictadura militar, lo cual favoreció el proceso de reformas administrativas.

Cuadro 22. SINTESIS DE LOS TIPOS DE REFORMA, EXTENSION Y RITMO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA DÉCADA 1990 (EN ORDEN DESCENDENTE)				
	SERVICIO CIVIL	RENDICIÓN DE CUENTAS	GERENCIAL	RECORTES DE PERSONAL
CHILE	Medio (incremento de salarios y profesionalización, 1990-1995)	Medio (Comisiones Nacionales, 1990-1994)	Alto (1990-1999, más de 60% de los funcionarios con pago por desempeño)	alto (empleo reducio a la mitad bjo el gobierno militar; invremetno de 14% en 1990-1997)
HUNGRÍA	Medio	Medio (Iustration)	Bajo (reforzamiento de la reorganización y algunas características gerenciales pre-existentes)	Alto (11% de reducción en salarios con rightsizing)
ARGENTINA	Medio (cuerpo de élite de Alfonsín, Sinapa, incremento salarial en los noventa)	Bajo	Bajo (propuesta por los reformadores pero se estancó en el segundo periodo de Menem, 1995-1999)	Alta (1991-1992) pero el empleo público aumentó después de 1993.
BRAZIL	Medio (Posesión del puesto y exámenes estipulados en Constitución de 1988; profesionalización en los noventa.	Medio (consitución de 1998; y consejos de vigilancia en el Plan Bresser)	Medio (aprobada, pero continúa aplicándose, 1997-)	Media (1990-1996)
TAILANDIA	Baja (Larga historia de prácticas weberianas con algunas reformas adicionales en los noventa)	Media (Grandes reformas en Constitución de 1997, aún están realizándose)	Baja	¿Baja?
MÉXICO	Baja (Reformas en algunas dependencias)	Baja (IFE)	Baja (propuesta de SECODAM pero con muy pocas acciones)	Baja

Tomado 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 Adminsitrative...", *Op. Cit.* p.13.

En suma, las reformas administrativas en estos seis países han sido frecuentes, variadas y complejas. En el cuadro 22 se sistematizan, de manera simplificada los esfuerzos de reforma de los mismos, en un rango de mayor a menor intensidad de las reformas. Se aprecia que las reformas han sido extensas y sostenidas en Chile y Hungría; en Brasil y Argentina se registra un avance intermedio, debido a que los reformadores de ambos países han lanzado vastos programas pero los gobiernos subsecuentes con frecuencia redujeron o cambiaron la estrategia de reforma. En los países en los cuales avanzaron menos fueron México y Tailandia, aunque recientemente se registran mayores progresos en Tailandia con la implantación de amplias medidas de rendición de cuentas. En México ante la reciente aprobación de la Ley del Servicio Civil de Carrera (30 de abril de 2003) que es un elemento central de la reforma administrativa, se espera que desencadene numerosos cambios en el sector público.

Heredia y Schneider encuentran que los cuatro factores⁷⁶ que influyeron en los procesos de reforma han estado presentes en distintos grados y en momentos diferentes durante el desarrollo de las reformas en los seis países analizados a lo largo de los años noventa. Pero hay elementos que no han estado presentes en todos los casos y que ayudan a explicar por qué algunos programas de reforma fueron exitosos y otros no. Los elementos clave que condujeron a buen término las reformas son los siguientes:

- 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 plazos.

⁷⁶ *Vid. supra.*, Pág. 75.

- 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.⁷⁷

La economía política de la reforma administrativa⁷⁸

Proponer y elaborar ambiciosas propuestas de reforma administrativa ha sido un propósito común en América Latina y en otros países en desarrollo. En cambio, son muy raros los casos en los que la reforma administrativa tuvo una elevada prioridad política y los reformadores la ejecutaron plenamente.

La duración de la fusión entre élites políticas y administrativas refuerza la probabilidad de que las élites burocráticas rechacen las propuestas de reforma. La solidez del compromiso con la reforma depende de la orientación programática o ideológica del gobierno y de su utilidad para los objetivos de largo plazo de la élite política.

En general, las élites políticas con una fuerte visión anti-estatal, como el gobierno de Augusto Pinochet en Chile o Collor de Mello en Brasil, tienen menos probabilidades de promover las reformas que fortalecen la capacidad del Estado que aquellos que consideran relevante el papel del Estado. Estos últimos tienden a dar mayor prioridad a la reforma administrativa que los antiestadistas, considerándola como un proceso que va más allá de las abruptas reducciones de personal.⁷⁹ En Hungría los gobiernos constituidos con diferentes partidos compartieron los objetivos programáticos de romper con el pasado socialista y construir un Estado europeo moderno.⁸⁰

⁷⁷ Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, “The Political Economy of...”, *Op. cit.*, pp. 14-20.

⁷⁸ El subtítulo es sugerido por el enfoque utilizado en los trabajos presentados en el texto editado por Ben Ross Schneider y Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform...* *Op. cit.*

⁷⁹ Como aconteció con las reformas de Cardoso y los gobiernos posteriores a 1990 en Chile.

⁸⁰ Blanca Heredia, Ben Ross Schneider, “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries”, *Op. cit.*, p. 15.

Las fuertes crisis económicas y fiscales motivan el apoyo de los actores políticos y funcionarios públicos estatales, orillándolos a repensar sobre la forma en que el Estado realiza sus actividades, especialmente las relacionadas con el desarrollo de la economía. Estas crisis fueron decisivas en la última ronda de reformas neoliberales, particularmente en las reformas administrativas de Brasil, Argentina y Hungría. El recorte de los gastos, especialmente los sueldos, se convirtieron en el centro de las reformas realizadas bajo presión fiscal. La reducción de costos no encamina hacia alguno de los modelos de reforma administrativa, especialmente en el corto plazo.

La reducción de la corrupción a través de las reformas del servicio civil de carrera o el incremento de la eficiencia administrativa mediante reformas gerenciales, reducen los costos pero no resuelven las crisis fiscales y el desequilibrio en la balanza de pagos. Incluso las reformas de servicio civil, gerenciales y de rendición de cuentas aumentan los gastos en el corto plazo a la vez que perturban el trabajo rutinario de la administración pública. Así, las respuestas iniciales a la crisis fueron el despido de empleados y la reducción de los salarios. El camino más promisorio para desencadenar la reforma administrativa de largo plazo es la vinculación de las estrategias de reforma de largo plazo con el ajuste fiscal de corto plazo.

Las diferencias políticas partidistas y las legislaturas divididas pasaron a segundo plano pues la emergencia económica favoreció el consenso para la ejecución de las reformas; de manera similar las divisiones dentro del Ejecutivo devinieron irrelevantes. Durante las crisis económicas de las décadas de 1980 y 1990 la toma de decisiones tendió a concentrarse en los presidentes y en sus círculos cercanos.

En los años ochenta, las crisis de balanza de pagos y los ajustes fiscales condujeron a los gobiernos a establecer vínculos muy estrechos con las agencias financieras multilaterales responsables de los préstamos de emergencia. En la segunda ola de reformas la influencia de los organismos financieros internacionales es variable y mucho menor que la ejercida durante la primera ola de reformas. En Argentina estas instituciones fueron determinantes en la implementación de la reducción del sector público, principalmente en la primera ola de reformas de

comienzos de los noventa. En México también gravitaron fuertemente en las reformas de los ochenta, pero en el último lustro dicha influencia ha sido escasa.⁸¹

La coherencia e integración dentro del poder Ejecutivo es un factor político relevante en el destino de las reformas administrativas. La lucha interna del poder Ejecutivo estancó las reformas en México, Tailandia, Hungría y, en menor grado, en Brasil. En estos países la fragmentación del apoyo político se expresó dentro del Ejecutivo en la designación de representantes de diferentes facciones o partidos a ministerios clave y en algún grado trasladó la contienda política partidista del Legislativo al ejecutivo. En contraste, el alto grado de centralización en Argentina allanó el camino para la ejecución de reformas de todo tipo.

En síntesis, las crisis económicas, especialmente las crisis fiscales, son factores desencadenantes que ayudan a explicar la duración de las reformas. Las propuestas de reformas suelen ser aprobadas ante la severidad de la crisis fiscal. Sin embargo, su implementación en el mediano plazo depende básicamente de los factores políticos, tanto institucionales como de la estructura del sistema de partidos y de las coaliciones que apoyan las propuestas de reforma. Los principales determinantes son el grado de fusión entre las élites políticas y las burocráticas, el grado de compromiso programático y la disposición a sostener los costos de la reforma a largo plazo. En países donde los intereses y las carreras de políticos y burócratas están entreveradas hay muy pocas probabilidades de realizar una reforma administrativa; en cambio en países donde estas élites administrativas y políticas están débilmente vinculadas aumenta la probabilidad de que una propuesta de reforma administrativa sea aprobada y que registre notables avances. "Donde la alta política y la elites políticas mantienen una concepción fuertemente antiestatista y a favor del mercado, el rasgo distintivo de la reforma administrativa tenderá a ser mucho más débil y mas centrada en torno al recorte de personal que en los casos donde las elites mantiene una visión proactiva y positiva sobre el papel del Estado."⁸²

Las condiciones de arranque son cruciales para apuntalar los esfuerzos de reforma e influir contundentemente en la disposición y en la habilidad de los reformadores para sostener la reforma a lo largo del tiempo. La duración inicial de los reajustes de grupos desencadenados por la

⁸¹, *Ibidem.*, p. 16.

⁸² *Ibidem.*, p. 19.

introducción de la reforma administrativa y el peso político de los ganadores iniciales son de gran importancia. Por ejemplo, la crisis fiscal produce poderosos incentivos para la modernización del sector público; conforme los problemas de la astringencia financiera se van relajando disminuyen los incentivos para continuar pagando los costos de fortalecer las nuevas reglas, por lo cual los gobiernos tienden a retornar a las prácticas anteriores a la crisis. En este sentido la severidad y duración de la crisis fiscal (una década) ha sido hasta cierto punto benéfica obligando a sostener el esfuerzo reformador, en esta dirección también han influido el peso de la deuda externa y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos como carta de presentación de políticos que aspiran a puestos de elección popular y de los gobiernos en turno como manifestación de un buen ejercicio de gobierno.

El modelo de reforma también determina la naturaleza, extensión y complejidad del proceso de institucionalización. Teóricamente, la reforma gerencial representa diversas ventajas. En primer término la confianza en la competencia del mercado reduce el monitoreo y obliga a cumplir los costos de operación, delegando la vigilancia del cumplimiento a las presiones competitivas, reduciendo los costos de monitoreo de las entidades públicas.

En el modelo de rendición de cuentas el control del legislativo sobre el Ejecutivo permite a los legisladores el acceso a la información y permite que los trabajos de las comisiones legislativas se den a conocer a través de los medios reduciendo beneficios políticos para sus miembros. Las reformas que institucionalizan la transparencia modifican el funcionamiento burocrático de manera inmediata, ya que los empleados públicos se desempeñarán con eficiencia y honestidad al saber que otros actores conocerán y vigilarán sus decisiones y desempeño. Sin embargo, si los empleados públicos perciben que nadie los está supervisando, la transparencia pierde sentido. Para ser efectivas las medidas de transparencia requieren de una instancia que ejerza las funciones de observador. Esa instancia suele estar conformada por grupos organizados de la sociedad civil o ombudsman.

De los tres modelos de la reforma administrativa, el servicio civil parece ser el más difícil de ejecutar e institucionalizar. La dificultad básica que enfrenta la profesionalización del servicio civil es el tránsito en el manejo discrecional del personal por las élites burocráticas y políticas, al reclutamiento y promociones basadas en el mérito, privando a los mandos medios y altos de uno

de sus principales instrumentos de poder e influencia.⁸³ Esa pérdida de poder, junto con la complejidad técnica y administrativa inherentes a la instauración y operación de un sistema basado en el mérito personal hacen sumamente costosa la reforma del servicio civil. Por otra parte, ganar credibilidad para las nuevas reglas tiende a ser sumamente difícil ante el descrédito y pérdida de legitimidad de la administración pública. La institucionalización del servicio civil depende, en primer lugar, de la renuncia de los titulares al manejo patrimonialista y discrecional del sector público.

Las reformas de servicio civil funcionan en circunstancias económicas y políticas que no están presentes en los países en desarrollo, por lo que renunciar al poder de contratar, promover y despedir personal es políticamente muy costoso y, a su vez, genera fuertes incentivos para un cumplimiento poco consistente.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Arellano y Guerrero coinciden con la perspectiva de Antonio Garretón y de Gonzalo Cáceres, quienes describen las reformas del Estado y del sector público en Chile como una serie de proyectos diferentes de cambio político conformados por diversas agendas políticas y económicas que evolucionan a través del tiempo. Debido a la naturaleza cambiante de las reformas estatales, los programas y propuestas de reforma registran resultados distintos en cada área. Esto también aplica para México.⁸⁴ 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 administrativo. Según Kaufman fue más fácil modificar los objetivos gubernamentales que los sistemas legales y administrativos.⁸⁵

⁸³ *Ibidem.*, p. 22.

⁸⁴ *Ibidem.*, p. 157.

⁸⁵ Robert Kaufman, *The comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy*, en Ben Schneider, Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing ...*, *Op. cit.* pp. 281-302.

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. En el cuadro 22 se resumen algunas de las más importantes en una perspectiva histórica de largo plazo, y en el cuadro 23 las que se realizaron en el periodo 1970-1976.

En términos generales, la burocracia estuvo fuertemente vinculada al sistema político, subordinada a la voluntad del Presidente y cambiando cada seis años, generando una gran incertidumbre en todo el sector público.

Por otra parte, la administración pública está sobrerregulada; su complejo marco legal permite el control de los burócratas sobre los ciudadanos, quienes desconocen los procesos y reglas administrativos. Ese conjunto de factores –intereses políticos, incertidumbre laboral, sobrerregulación— han favorecido la corrupción, la ineficiencia, obstaculizando el control y la supervisión.

Periodo de Miguel de la Madrid, 1982-1988

En este periodo la magnitud de la crisis y las medidas para superarla relegaron las medidas de reforma administrativa, realizándose tan sólo medidas de modernización superficiales que atendieron la necesidad de reducir el déficit fiscal y reducir el tamaño del sector público. Cambios importantes en el sistema político empezaron a registrarse durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), ya que dos partidos políticos de oposición consolidaron su posición contra el PRI, las restricciones económicas limitaron la capacidad del Presidente para administrar el sistema de recompensas y castigos para controlar el sistema político global. En la administración de M. de la Madrid la descentralización fue considerada prioritaria por lo que se realizaron diversas acciones, especialmente en los sectores de salud y educación, aunque los esfuerzos fueron limitados por obstáculos políticos y administrativos. En la misma línea de transformaciones los reformadores emprendieron el fortalecimiento municipal principalmente vis a vis el nivel estatal de gobierno. Otro objetivo explícito fue la ‘renovación moral’ de la sociedad, aunque los funcionarios públicos de niveles medio y alto fueron el principal objetivo, se impusieron nuevos controles a la administración del presupuesto y a las actividades de los servidores públicos para frenar

desviaciones de los recursos públicos. Para hacer cumplir estos objetivos se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Cuadro 24
MÉXICO: PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

PROGRAMAS	OBJETIVOS
I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.	Establecer o adecuar los órganos y los mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.
II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.	Establecer las bases insitucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los progrmass de actividades de las entidades del sector público federal.
III. Racionalización del gasto público.	Establecer mecanismos pemanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como el de gasto corriente.
IV. Estructuración del sistema de información y estadística.	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.
V. Desarrollo del sistema de organización y métodos	Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando a l mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.
VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal.	Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad adminisitrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-adminisitrativo coherente con los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.	Resover de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII. Revisión de la administración de los recursos materiales.	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y adminisitraativos, que permitna evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI. Macroreforma sectorial y regional.	Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Tomado de : Jose Juan Sanchez Gonzalez, Administración Pública y Reforma del Estado en Mexico. Instituto Nacional de Adminsitración Pública, México, 1998, p. 186.

La privatización de empresas públicas fue una de las medidas que en esta administración cambió el rostro del sector público como parte del proceso de transformación estatal: Entre diciembre de 1982 y agosto de 1988 el número de empresas públicas disminuyó de 1,216 empresas a 446 empresas paraestatales, proceso que incluyó el siguiente tipo de operaciones: 722 fueron desincorporadas de éstas 260 fueron liquidadas, 136 desaparecieron, 80 se fusionaron, 28 se transfirieron 218 se vendieron, por otra parte 48 fueron desincorporadas. Al final de 1988 sólo quedaban 446 empresas. Las políticas de recorte y descentralización del sector público redujeron el tamaño del aparato administrativo. Entre las más medidas destacadas se registran las siguientes:

- Se realizaron algunas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública:
- Se devuelven ala Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial atribuciones que le habían quitado en la administración anterior,
- A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le asignó la responsabilidad de regular los recursos que energéticos que la Constitución reserva al Estado en el Art. 27,
- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se asignan nuevas funciones, como estimar los ingresos del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional,
- A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cambia a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le confieren las tareas relacionadas con asuntos urbanos y conservación del medio ambiente,
- La Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud) se le asignó la responsabilidad de coordinar los servicios del IMSS, ISSSTE, el DIF y los institutos nacionales de salud.
- Se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Esta última medida fue parte del propósito de renovación moral de la sociedad
- Con la finalidad de unificar criterios en la toma de decisiones a nivel del Ejecutivo se reestructuró la Presidencia, para lo cual se creó la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República (1983)

- También fue creada la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos de la Presidencia como parte de dicha reestructuración.
- Se intentó instaurar un proceso de simplificación administrativa que no tuvo éxito.⁸⁶

Periodo de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

No hubo una reforma administrativa pero continuó el proceso de modernización administrativa como consecuencia de la profundización de las reformas económicas y los cambios en la configuración estatal; continuó el proceso de privatización, a finales de 1991 sólo quedaban 239 empresas contra 1216 que había en 1982.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se profundizaron las transformaciones económicas iniciadas con De la Madrid. La recuperación económica de finales de los ochenta permitieron a Salinas fortalecer el nuevo modelo económico y constituir un aparato estatal más pequeño pero eficiente y capaz de responder las demandas sociales apoyado por elevados niveles de inversión privada nacional y extranjera. En el terreno de la administración pública se mantuvo el esfuerzo descentralizador pese la oposición de diversos actores políticos como los sindicatos, caciques, los empleados públicos u otros grupos de presión. La tenaz oposición de estos grupos, junto con las restricciones fiscales y el interés por conservar cotos de poder e influencia política obstaculizaron o impidieron completamente las reformas en educación y salud. Pese a las dificultades se expidieron nuevas leyes y normas con miras a reducir el déficit público mediante la centralización del control presupuestario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las diferentes medidas llevadas a cabo durante el gobierno de Salinas formaban parte de la reforma del Estado. Sin embargo, esta reforma no puede ser explicada como un solo proceso, racional y uniforme; la reforma abarca una serie de procesos originados en los más altos niveles de gobierno, utilizando los poderes formales e informales del Presidente. Estos procesos contribuyeron a configurar un nuevo sistema de alianzas que hicieron posible la redefinición de

⁸⁶ José Juan Sánchez González, *Op. cit.*, pp.

ciertas reglas de los sistemas económico y político, logrados frecuentemente utilizando los mecanismos clientelistas, presidencialistas y autoritarios.

Administración de Ernesto Zedillo

La administración de Ernesto Zedillo incluyó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en 1996 que testimonia la preocupación gubernamental de modificar las estructuras de la administración pública. Este programa de modernización suscitó un acuerdo en los altos niveles de gobierno en cuanto a la necesidad de realizar una profunda reforma administrativa que transformara el aparato del sector público en una organización responsable, profesional y fiscalizable. Sin embargo, la complejidad institucional, cultural y política de la administración pública ofrecían un panorama muy distinto: una reforma administrativa de amplio alcance pondría en riesgo el control político sobre los recursos, instituciones y personas a los que grupos en el poder estaban acostumbrados.

Entre las reformas administrativas propuestas, la reforma gerencial podría ser ejecutada sin afectar de manera importante la estructura política entreverada en la administración pública mexicana. Esta estrategia enfatiza la aplicación de las mejores técnicas administrativas para transformar la administración estatal bajo el enfoque de la nueva gerencia pública.⁸⁷ Como se ha mencionado las reformas gerenciales pretenden introducir medidas que implican la evaluación del desempeño y la competencia, haciendo al aparato administrativo más eficiente y responsable ante la sociedad. La estrategia se sustenta en la reingeniería de administración de calidad total y en la reconfiguración del sector público con una orientación de servicios orientados al cliente.

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

⁸⁷ Diversos autores se refieren a la nueva gerencia pública como el paradigma post burocrático.

(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).⁸⁸

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'. El PROMAP propuso dos objetivos:

1. Transformar la Administración Pública en una organización que opere eficaz y eficiente mediante una nueva cultura de servicio y
2. Luchar contra la corrupción e impunidad a través de mecanismos de control y promoción de las habilidades de los recursos humanos.

El programa propuso cuatro diferentes subprogramas:

- Participación ciudadana y servicios,
- Descentralización administrativa,
- Evaluación y Medición de la administración pública,
- Profesionalización y Ética de los funcionarios Públicos.

El PROMAP concedía gran importancia a la rendición de cuentas, sin embargo, los subprogramas apenas mencionaban el impacto de las acciones propuestas en lo relativo a la rendición de cuentas.

El subprograma de participación ciudadana se refería principalmente a la provisión de mejor información sobre los servicios públicos, la reducción de trámites administrativos y la necesidad que las agencias públicas diesen seguimiento a sus clientes. No establecía cambios en la forma en que los controles de información gubernamentales podrían evaluar impactos, costos y presupuestos asignados a programas o servicios. Tampoco sugirieron mecanismos para que los beneficiarios-clientes tuviesen una influencia real sobre procesos y resultados de la evaluación de la agencia pública.

Las acciones del subprograma de descentralización destacaban la necesidad de la descentralización para mejorar la provisión de servicios públicos y que las instituciones tuviesen la

⁸⁸ Juan José Sánchez González, *Op. cit.*, pp. 211-226.

flexibilidad para atender nuevas necesidades eficientemente. Aparentemente, se asumía que una mayor rendición de cuentas se produciría naturalmente mediante una mucho mejor distribución geográfica y técnica de recursos y responsabilidades.

En este plan la rendición de cuentas fue un asunto interno y la eficiencia fue más importante que la apertura de la información a la opinión pública. El plan de acción para la evaluación y medición del subprograma de administración pública argumentaba la necesidad de desarrollar un sistema integral de información y nuevos *indicadores de desempeño* para guiar el proceso de toma de decisiones. No se propusieron mecanismos concretos para que los ciudadanos y el Congreso controlaran las acciones públicas, tampoco se hacía mención a la evaluación externa de los impactos de las políticas y programas públicos sobre los distintos grupos sociales. El énfasis se dio exclusivamente en la administración interna y en el proceso de toma de decisiones. Es conveniente destacar que en el campo de la evaluación de programas se registran avances nada despreciables ya que, por ley, se entregan al Congreso. Buena parte de las evaluaciones de programas sociales son realizadas por instituciones académicas de prestigio, aunque falta mucho por avanzar sobre todo en materia de evaluación cualitativa.

El subprograma de profesionalización y ética del servicio público describía mecanismos para la instauración del servicio público de carrera en México. No obstante, el programa fue muy general y encomendaba a cada una de las agencias públicas a definir sus procedimientos para contratar y entrenar sus recursos humanos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolló un proyecto de reforma del servicio civil en 1997, pero al finalizar la administración de Zedillo ningún servicio civil de carrera se había instaurado.

El Sistema Integral de Administración Financiera Federa (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) también fueron representaron programas muy ambiciosos para transitar desde el tradicional proceso de presupuestación por programas a la elaboración del presupuesto por resultados medidos a través de indicadores de desempeño⁸⁹. La idea básica fue proveer a las organizaciones públicas de

⁸⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas (2003- 2ª Etapa)*, México, 16 de agosto de 2002, pp. 1-9. Este proceso de reforma presupuestaria iniciado en 1998 está muy avanzado. El documento de referencia emite nuevos lineamientos gracias a los resultados de la evaluación de los indicadores de desempeño.

suficiente independencia para evitar el excesivo control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Los principales instrumentos de modernización en esta instancia fueron el diseño e implementación de indicadores de desempeño; convenios de desempeño y presupuestos definidos en función de resultados y no sólo basado en el ejercicio del gasto. La ejecución de la reforma presupuestaria inició en 1997 tres años antes de finalizar el mandato de Zedillo. Conseguir el consenso necesario y adquirir suficiente capacidad técnica para que todo el aparato público adoptase el proyecto fue lento y encontró muchos obstáculos. La parte presupuestaria de la reforma requirió un enorme esfuerzo técnico y político para inducir a cientos de agencias públicas a instaurar el sistema propuesto de manera homogénea. El presupuesto por resultados enfrentó el complejo desafío otorgar a las agencias públicas altos grados de autonomía sin perder la consistencia macroeconómica y administrativa. El proceso de implementación de la elaboración del presupuesto por resultados muestra avances significativos para el 2003.

La explicación de Arellano y Amparán de la aparente incapacidad del gobierno para profundizar en el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública -- hasta antes del año 2000-- transformando al sector público en un aparato fiscalizable y controlado externamente es sencilla y compleja a la vez: una transformación de esa naturaleza ponía en riesgo el control político del partido dominante. La obligación de proporcionar información pública - no sólo sobre procedimientos de servicios públicos sino también sobre presupuestos, evaluaciones, resultados y el flujo de recursos dentro de agencias y departamentos—reduciría el uso discrecional de la administración pública.

Por las mismas razones no se hizo nada por avanzar en la instauración de un sistema integral de servicio civil, ya que reduciría casi totalmente el empleo discrecional sobre los recursos humanos de las agencias que disfrutaban los altos funcionarios públicos. Además, dada la cultura política mexicana, la reforma de servicio civil podría convertirse en 'rehén' de los cuadros burocráticos cerrados (estrechamente vinculados a grupos). En el servicio civil tradicional, los grupos burocráticos sólo rendían cuentas a sus jefes y tenían pocos incentivos para dar información a otros grupos de la sociedad. Estos grupos formaban un poder fuerte e inamovible, un esquema cerrado. La ejecución del presupuesto por resultados incrementaría la visibilidad de

resultados de los programas públicos y hacía más difícil ocultar las agendas políticas manipuladas en las organizaciones públicas, por ello tuvo avances lentos y muy limitados. Esto se ha ido modificando con la alternancia política alcanzada en el 2000.

Sin embargo, el equipo de Ernesto Zedillo buscaba claramente una alternativa intermedia. Retomar el modelo de reformas gerencial de los Estados Unidos era la mejor solución para incrementar la eficiencia y transformación de los aparatos públicos mediante el mejoramiento del funcionamiento de las agencias públicas. Según Arellano y Amparán para los reformadores mexicanos el gerencialismo no sólo les ayudaría a mejorar la eficiencia y la eficacia sin aplicar reformas administrativas dolorosas, regresando a la vieja dicotomía tradicional, que promete menos política y más administración a través de la aplicación de técnicas empresariales intensivas en el sector público. Estas técnicas empresariales son relativamente fáciles de aplicar y, por lo menos inicialmente, no requieren grandes transformaciones masivas en los casos de las reformas de rendición de cuentas y del servicio civil. El gerencialismo al hacer más simples algunos procedimientos, apoya los planteamientos de los equipos, desarrolla indicadores de eficiencia ayuda a los burócratas a resolver los problemas de sus 'clientes', asumiendo que es posible llegar a un gobierno empresarial eficiente sin cambiar la naturaleza fundamental del Estado, sus políticas y su papel en el sistema político.

En la evaluación de avances y logros de las estrategias gerenciales es necesario tener presente que la transformación administrativa es también una transformación política. Por ende, el establecimiento de un servicio civil de carrera es una parte estratégica de la reforma y un prerrequisito para la modernización de la administración pública. Tanto la eficiencia del sector público como el sistema de presupuesto por resultados dependen de que los servidores públicos estén calificados, y ubicados en una estructura funcional bien definida que permita la especialización del más alto nivel en las áreas clave de la administración.

Posteriormente, con las elecciones federales de 1997 México tuvo por primera vez un Congreso dividido dejando de ser una instancia incondicional del Ejecutivo y ejerciendo un activo contrapeso al mismo. Otro cambio relevante se registró en el Distrito Federal donde sus habitantes eligieron a su gobernante de las filas del Partido de la Revolución Democrática. En esta dinámica

de cambios, en las elecciones federales del año 2000, el PRI perdió la presidencia por primera vez en siete décadas, ante un candidato de oposición.

Estos cambios ya se están expresando en algunas transformaciones en el sistema político mexicano sin que adquieran una forma precisa; la administración pública también ha iniciado un complejo periodo de transición. Múltiples rasgos del viejo sistema permanecen y continúan coexistiendo con nuevas tendencias en los ámbitos político, económico y social. Por ejemplo, la imagen del Presidente sigue siendo muy fuerte y en varias áreas gubernamentales sigue siendo el funcionario clave en la toma de decisiones. Pero al mismo tiempo ha enfrentado nuevas limitaciones en otras esferas en la medida en que el Congreso no está dominado por su partido. Por otra parte, durante los noventa y simultáneamente al proceso de liberalización económica y comercial, se crearon nuevas agencias autónomas para regular mercados específicos, para evaluar su funcionamiento con criterios más técnicos que políticos que han restado poder e influencia a la Presidencia. En cuanto al sistema de premios y castigos que permitió la manipulación de redes clientelares entre el gobierno y los grupos organizados, como maestros, campesinos y trabajadores esta experimentando cambios paulatinos cuyos rasgos finales son inciertos. En síntesis, los procesos de transición y consolidación democrática en México han conducido hacia esquemas más abiertos y transparentes de toma de decisiones y procedimientos electorales más adecuados, democráticos y competitivos. Empero todos estos cambios aún son procesos emergentes más que realidades consolidadas, donde coexisten el viejo y el nuevo sistema.

Antes del 2000 la administración pública mexicana estuvo permeada y dominada por el corporativismo y el presidencialismo. Debido a que los funcionarios públicos eran realmente designados por el PRI y en particular por el Presidente, la estructura de rendición de cuentas y vigilancia era casi inexistente. La capacidad del Congreso para vigilar y controlar era muy frágil y poco desarrollada. Los funcionarios públicos sólo eran responsables ante sus jefes inmediatos dentro de una red administrativa o política, forma o informal. El presidente y su gabinete podían nombrar, remover o redefinir a discreción sus equipos. Los recursos públicos podían ser manejados prácticamente sin ninguna limitación y usarse libremente para apoyar las agendas políticas ocultas. Además, un sistema de información del gobierno abierto y accesible al público

era débil y no comprobable, no era claro en qué extensión los funcionarios públicos podrían ser forzados o persuadidos de rendir información al público. Por tanto los actores sociales y políticos no tenía fácil acceso a información sistemática y completa sobre los programas públicos, los gastos y la evaluación del impacto de las políticas públicas.⁹⁰ En otros términos, la burocracia política fue una herramienta estratégica para el control político.

Hasta que el PRI perdió la presidencia, cuatro rasgos fundamentales caracterizaron a la administración pública federal:

1. Hasta 1994, la administración pública fue escenario de las disputas políticas, especialmente para la sucesión presidencial donde los secretarios de Estado eran los principales contrincantes, utilizando recursos para campañas de proselitismo, utilizando los recursos de las dependencias bajo su control.

2. En la administración pública estaban representados los intereses corporativistas y el clientelismo, desplazando así el rol representativo del Congreso. Para los secretarios de Estado la lealtad de la burocracia fue esencial para tratar con sus clientelas y grupos de apoyo político, favoreciendo sus ambiciones políticas, especialmente en su carrera hacia la presidencia.

3. La estructura de incentivos de los empleados públicos alentó ampliamente los arreglos mutuos a través mecanismos económicos ilegales, convirtiendo a la administración pública en el medio ideal para el enriquecimiento ilícito de los cargos de alto nivel y de sus grupos de apoyo. Con la misma moneda, en virtud de la colusión de transacciones, la burocracia logró cohesión interna. La red de complicidades mutuas constituyó un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia ante el exterior, mientras que los burócratas carecían de independencia dentro del sistema, especialmente ante sus superiores.

4. El aparato de la administración pública estaba al servicio del presidente generando aspectos positivos y negativos en la lógica interna de funcionamiento patrimonialista. Por el lado positivo, los secretarios y el presidente ejercían un estricto control sobre programas y políticas prioritarios para la jerarquía administrativa, lo cual garantizaba un alto grado de cumplimiento. El aspecto negativo, era que en las áreas de trabajo en donde no existía el mismo interés la falta de

⁹⁰ David Arellano Gault, Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State, en State”, en Ben Schneider, Blanca Heredia, Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing ...”, *Op. cit.* p. 155.

supervisión sobre empleados de niveles medios y altos, los altos funcionarios vez se enfrentaban con serias dificultades para controlar la ejecución de las políticas en los niveles más bajos de la administración. Por tanto, en amplias áreas políticas, de manera destacada en el ámbito judicial, el cumplimiento de la leyes y normas escapaban a la supervisión del Presidente. En estas condiciones los Secretarios eran fácil presa de burócratas de bajo nivel y grupos de interés motivados solo por sus propios intereses. La corrupción era la norma en la policía, la administración de justicia, entre el personal con funciones de supervisión, agencias responsables de proporcionar permisos, etc.⁹¹

En México las élites políticas y burocráticas han estado fusionadas históricamente. Dada la hegemonía del PRI, hasta la elección del 2000, la burocracia se convirtió en la arena central de distribución de poder del sistema político mexicano. Varios programas para reformar los más bajos niveles del personal administrativo del servicio civil estuvieron presentes desde los años setenta, aunque se trata de un servicio civil ineficiente y rígido. La reforma administrativa estuvo ausente en la amplia agenda de la primera ola de reformas, pero reapareció en los primeros años de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). Tanto la reforma de servicio civil como la gerencial tuvieron seguidores aunque ninguna tuvo avances relevantes. Las reformas del servicio civil estuvieron apoyadas por una frágil alianza de modernizadores que pretendían reducir la corrupción, mientras que los altos funcionarios buscaban asegurar su lugar en el gobierno.⁹²

Los defensores de la reforma gerencial pretendían capitalizar la efectividad histórica de las prácticas no weberianas, informales de los altos niveles de la burocracia. David Arellano y Juan Pablo Guerrero consideran que la adopción de un gerencialismo superficial fue la decisión menos conflictiva para los líderes políticos cuando la burocracia era el centro de la distribución del poder político en México.

En México desde 1997 la pérdida de posiciones del Partido Revolucionario Institucional en la Legislatura, marcó el inicio de su debilitamiento y recomposición en las estructuras burocráticas del poder público. De 1970 al 2000 los presidentes mexicanos surgieron del interior de la burocracia y

⁹¹ *Ibidem*, p. 156.

⁹² David Arellano Gault, Juan Pablo Guerrero Amparán, *Op. cit.* pp. 151-180.

⁹² *Ibidem.*, p. 151.

no tenían antecedentes de cargos de elección popular. Tal como Arellano y Guerrero afirman la reforma administrativa en donde existe fusión entre élites es poco probable que se brinde apoyo entre los funcionarios del sector público. En cambio, los funcionarios electos con vínculos débiles con los burócratas o con los políticos del grupo dominante probablemente estén más abiertos a las propuestas de reforma

El contexto de la reforma administrativa

En los años noventa la reforma administrativa en México fue superficial, debido a que no cambió los factores políticos e institucionales que convirtieron a la administración pública en un instrumento del grupo político gobernante. Aquí el desarrollo democrático limitado hasta las elecciones de 2000 la reforma administrativa estuvo supeditada a los cambios políticos fundamentales. El análisis de los antecedentes del sistema político mexicano, de la transición y la consolidación democrática -actualmente en marcha- permiten explicar el curso de los cambios en la maquinaria del gobierno. El viejo sistema político no ha desaparecido por completo, algunas de sus instituciones son aún importantes e influyentes mientras que el nuevo sistema político está aún perfilándose.⁹³

En el contexto de la transición política la reforma administrativa fue impulsada tanto por las reformas económicas como las políticas. "Las reformas en cada una de estos ámbitos tienen sus propias historias, estrategias y ritmos, haciendo difícil argumentar que existe un proyecto general, explícito y coherente de reforma para el sistema administrativo en México."⁹⁴ Hasta el año 2002 las reformas gerenciales y de rendición de cuentas habían registrado avances poco relevantes, mientras que la de servicio civil estuvo ausente, por lo que esta modalidad de empleo estaba limitada a algunas áreas del sector público.

Debido a las características del modelo de reformas gerenciales en el cual dominan los planteamientos de modernización técnica, Arellano y Guerrero consideran que podría ser una estrategia atractiva para cambiar algunas instituciones administrativas y mecanismos sin alterar la tradicional relación entre el sistema político y la administración pública en México.

⁹⁴ *Idem.*

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 el terreno social y en el sistema administrativo los progresos fueron mucho más lentos.

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. Los obstáculos que tuvo la instauración del servicio civil de carrera en México en el pasado reciente fueron naturaleza económica y política, principalmente. El costo económico de instaurar un sistema de servicio civil a nivel federal representa una fuerte erogación de recursos difícil de sufragar ante las restricciones vigentes. Sin embargo, el principal obstáculo estuvo representado por el peculiar papel que tuvo la administración pública mexicana dentro del sistema político que dominó por setenta años bajo el predominio de un sólo partido, que manejó el sector público y los recursos públicos de manera patrimonialista y sumamente discrecional, como se señaló antes.

El servicio civil en México fue un hecho relativamente aislado pues sólo existía en el área de relaciones exteriores y en el sistema de educación pública. En 1982 se registró la primera tentativa de fundar el servicio civil de carrera en parte como un mecanismo para ahorrar recursos ante la grave crisis económica, ya que se pensaba que se ahorraría en sueldos; con este fin se creó la Junta General de Servicio Civil en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el mandato de proponer políticas para administración más eficiente del personal público, como parte de las medidas pocos meses después fue creada al Comisión Secretarial del Servicio Civil. Sin embargo, no se ejecutó ninguna otra medida concreta. El primer intento serio por establecer el sistema federal del servicio civil fue el que formó parte del ambicioso proyecto de reforma administrativa plasmado en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP, 1996) bajo la administración de Ernesto Zedillo.

Dentro del PROMAP se consideraba la instauración gradual del servicio civil al amparo de un sistema jurídico que se daría a conocer en 1997. Las instancias responsables de llevar a cabo la reforma administrativa fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en el asunto de la creación del servicio civil el

papel fundamental lo tendría la Unidad de Servicio Civil creada dentro de la Secretaría de Hacienda. Esta Unidad de Servicio Civil tuvo la responsabilidad de elaborar un estudio de diagnóstico sobre la situación del empleo público que mostraba las enormes disparidades y la discrecionalidad con la cual se establecían bonos y estímulos muy elevados y sueldos base muy bajos, los esquemas de contratación variaban entre las organizaciones públicas, al igual que la capacitación, el desarrollo de personal y los procedimientos de despido, no había uniformidad ni existían regulaciones para estos asuntos, entre otras cuestiones. La Unidad también fue la responsable de elaborar un proyecto de iniciativa de ley para establecer el servicio civil. Este proyecto incluía entre algunas medidas las siguientes:

- “Un sistema abierto y transparente de reclutamiento para todo el sector público, en el cual aspirantes deberían de presentar un examen general, una prueba psicométrica y un examen específico sobre el empleo solicitado. Los dos primeros exámenes serían los mismos para todo el sector público y la Unidad de Servicio civil sería la responsable de administrarlos. El último examen sería aplicado por cada agencia pública de acuerdo a sus necesidades técnicas.⁹⁵
- “Creación de un nuevo grupo de empleados no sindicalizados, que mediante nueva disposición jurídica permitiría que sólo la mitad de las posiciones de mayor nivel fuesen nombradas por los Secretarios, mientras que la otra mitad sería de funcionarios públicos de carrera.
- “El sistema de compensaciones monetarias tendría tres partes, salarios, incentivos y beneficios que sería regulado por la Unidad de Servicio Civil. Las promociones serían de tres tipos: por grupo, por incremento en el salario y por incremento en el grado de responsabilidad (incluyendo grupo y salario)
- Un nuevo sistema de evaluación basado en el desempeño y en la experiencia y en el mejor servicio al cliente.
- El proceso de despido podría estar basado en diversas causas: voluntario, mala conducta, desempeño deficiente, falta de promoción en siete años, y restricciones

⁹⁵ David Arellano Gault, Juan Pablo Guerrero Amparán, Stalled Administrative Reforms of the Mexican State, en State”, en Ben Schneider, Blanca Heredia, Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing ...”, *Op. cit.* pp. 165-167.

económicas o recortes de personal. La capacitación sería sistemática tanto para el personal ya contratado como para nuevos funcionarios, en todos los niveles jerárquicos.”⁹⁶

Este modelo dejaba gran responsabilidad en manos de la Unidad de Servicio Civil con controles centralizados sobre las tres áreas: contratación, pagos y criterios para terminación de contratos de empleo. Una vez que el proyecto estuvo terminado era necesaria la aprobación de la SECODAM. En este punto el acta fue detenida debido a que los dos secretarios (SHCP Y SECODAM) no llegaron a un acuerdo. Para la SECODAM el plan del servicio civil de la SHCP estaba muy centralizado ya que el Secretario de Hacienda asumía grandes poderes sobre el mismo a través del proceso de administración de personal, la apertura de nuevos puestos, el establecimiento de criterios de contratación, aprobación de la contratación, promociones, y la escala de pagos, la formulación de un sistema de incentivos, capacitación, control y evaluación. El carácter sumamente centralizador y concentrador del programa propuesto implicaría las secretarías dependiesen de la autorización de la Unidad de Servicio Civil, lo cual no parecía constituir la mejor forma de elevar la eficiencia, según la opinión del titular de la Secretaría de Contraloría.

La Secretaría de Hacienda daba gran prioridad a la profesionalización la cual conduciría a un diseño centralizado, en tanto que SECODAM privilegiaba la flexibilidad y la eficiencia. En términos de la administración de los recursos la Unidad de Servicio civil ejercería un gran control sobre la administración por lo obstruyendo los planes de modernización pública de que proponía la SECODAM.

Otro de los puntos más agudos de desacuerdo se relacionaba con las cuestiones presupuestarias. Para la SECODAM los gastos serían muy elevados, considerando los sistemas de la evaluación, promoción, incentivos, capacitación, separación, retiro y en especial preocupación por el sistema de pagos y la generalización de los bonos informales y de otros incentivos, originalmente limitados a un pequeño grupo de funcionarios.

⁹⁶ El proyecto de la Unidad de Servicio Civil brindaba oportunidades a los empleados sindicalizados en caso de aspirar a mejores posiciones mediante exámenes previos y su renuncia al sindicato. *Ibidem.*, p. 167.

Este proyecto de servicio civil se estancó por diversos problemas además de los financieros descritos. Aspectos políticos como las elecciones intermedias para renovar el Congreso y elecciones para gobernadores en 1997, el conflicto en Chiapas, la reforma de la seguridad nacional, los esfuerzos para combatir la corrupción y, sobre todo, la severidad de la crisis económica desencadenada a fines de 1994.

Los dos secretarios de Estado responsables de desarrollar el proyecto de reforma del servicio civil, Hacienda y SECODAM tuvieron posiciones irreconciliables, a ello había que agregar problemas en la construcción de consensos para ganar su aceptación ya que los principales actores que potencialmente serían afectados no fueron tomados en cuenta (empleados de todos los niveles y empleados sindicalizados). La estrategia para establecer el sistema de servicio civil fue inadecuada, careció de apoyo político y estuvo más programada pues los tiempos económicos y políticos no representaban un ventana de oportunidad para su negociación e instauración.

Durante la administración de Zedillo varias dependencias públicas instauraron un sistema de servicio civil: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El Sistema Judicial, el Sistema de Administración Tributaria, el Tribunal Superior Agrario y el Instituto Federal Electoral.

Los cambios políticos resultantes de las elecciones de 1997 afectaron coyunturalmente las oportunidades para establecer el sistema del servicio civil pues la composición de la Cámara de Diputados generó el primer gobierno dividido de México, pero en el cual el PRI aún trataba de mantener sus redes en el aparato burocrático por lo cual la aprobación del servicio civil no se lograría hasta que la alternancia en el Ejecutivo brindaría una nueva y efectiva oportunidad.

La alternancia ha resquebrajado la fusión entre la élites burocráticas y políticas que permitieron el manejo prebendario y discrecional de los recursos públicos. En sentido general, puede decirse el camino estaba preparado para una nueva oportunidad para la reforma administrativa, incluyendo el servicio civil, las reformas gerenciales, el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto a la continuación del proceso privatizador a mediados de los noventa avanzó la venta de activos de infraestructura y servicios públicos, así como en el rescate y re-privatización del sistema bancario. Las principales medidas en estos años fueron:

La reforma y modernización de los puertos iniciada en 1993 con la promulgación de la nueva Ley de Puertos. La reforma consistió en la descentralización de infraestructura mediante la creación de entidades independientes denominadas Administraciones Portuarias Integrales, que poco después se transfirieron a la iniciativa privada, nacional y extranjera.

Entre diciembre de 1988 y noviembre 1994 se registró el proceso de privatización más significativo y complejo, ya que se privatizó Telmex (diciembre de 1990), la minera Cananea (1990), Mexicana (1989), Aeroméxico (1989) y la privatización del sistema bancario entre 1991 y 1992.⁹⁷ La privatización de los ferrocarriles inició en 1996 mediante la subdivisión de Ferrocarriles Nacionales de México en cuatro rutas que serían concesionadas a igual número de compañías privadas por un periodo renovable de cincuenta años. En diciembre de 1995 se modificó la Ley de Aeropuertos y en febrero de 1998 se publicaron los lineamientos para la inversión privada, para el 2000 se habían concesionado tres de los cuatro grupos regionales en los que se reorganizó el sistema aeroportuario nacional para su privatización.

Ante el avance de las políticas de privatización, desregulación, apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional iniciadas desde los ochenta, en 1993 se promulgó la Ley Federal de Competencia y se creó la Comisión Federal de Competencia, dependencia autónoma encargada de aplicar esa Ley. Con la Ley Federal de Competencia fue abrogada la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, con lo cual el Ejecutivo perdió su facultad de intervenir en la organización de empresas e intervenir en los controles de precios. Con esta ley se consolidó el proceso de redefinición del papel del Estado en la economía nacional, por lo que representa un momento decisivo en la transformación que se venía conduciendo desde la década de los ochenta. Las únicas excepciones a esta ley son las empresas que realizan actividades económicas estratégicas conforme a lo establecido en la Constitución (petróleos, petroquímicos básicos, electricidad, telégrafos)

El desarrollo de la política de competencia económica se ha verificado de manera simultánea al establecimiento de un programa de mejora regulatoria que tiene como objetivo reducir los costos de transacción excesivos y diseñar esquemas de regulación y normatividad más eficientes. Para

⁹⁷ Pérez Galindo, *Evolución y Reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio*, Boletín CEPAL-ILPES No. 8, septiembre de 2001, Santiago de Chile, p. 10

lograrlo se han realizado modificaciones sustantivas en materia administrativa e institucional. En esta misma línea de acciones en mayo de 2000 se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, su objetivo es promover y coordinar de manera permanente el proceso de mejora regulatoria. Como resultado del proceso de mejora regulatoria se ha logrado avanzar significativamente en el fortalecimiento de las prácticas de transparencia y consulta pública en la elaboración de regulaciones federales, también fue creado el Registro Federal de Trámites y Servicios para transparentar y acotar la acción gubernamental en la materia.⁹⁸

En México, al finalizar los años noventa el fortalecimiento institucional de las capacidades reguladoras del Estado han consolidado el perfil de un nuevo Estado mediante dos nuevos tipos de agencias gubernamentales. Por un lado, comisiones con un amplio 'mandato' horizontal en materia de competencia económica y mejora regulatoria, dirigido a sentar bases microeconómicas más eficientes y reducir costos de transacción y de información con el objetivo de mejorar el desempeño de la economía nacional, como es el caso de la comisión de Mejora Regulatoria. Por otra parte, la instauración de comisiones sectoriales, de tipo vertical, que tiene como responsabilidad atender imperfecciones de mercado y de información asimétrica en áreas específicas de la economía nacional, fundamentalmente servicios financieros e infraestructura, como es el caso de la Comisión Reguladora de Energía.

Para fortalecer el sistema financiero se realizaron importantes cambios: en 1995 fue creada la Comisión Bancaria y de Valores con autonomía técnica y facultades ejecutivas, mediante la fusión de la Comisión Bancaria y la Comisión de Valores. Entre 1997 y 2000 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejecutó un amplio programa de planeación integral, el diseño de los lineamientos para un servicio civil de carrera, y la ampliación y modernización de su infraestructura informática. En 1990 fue creada la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuya responsabilidad es garantizar al público usuario de seguros y fianzas que los servicios y actividades de las instituciones del ramo se apeguen a derecho.

⁹⁸ Pérez Galindo, Evolución y Reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio, Boletín CEPAL-ILPES No. 8, septiembre de 2001, Santiago de Chile, pp. 1-17.

En 1999 fue creada la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) que es una agencia que tiene el papel de Ombudsman financiero. Se trata de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y su función primordial es la protección y defensa de los usuarios del sector financiero. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (1996) fue creada como resultado de los cambios realizados al sistema de pensiones; la CONSAR es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con autonomía técnica y facultades ejecutivas que tiene la responsabilidad de coordinar, regular, supervisar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro. Finalmente, en 1999 fue creado el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario al amparo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; sus objetivos son establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de las instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación. Es un órgano desconcentrado de la SHCP.

Mediante este recuento de algunas de las agencias creadas para las nuevas funciones del Estado se puede 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. En este nuevo contexto institucional el reto es lograr que esas agencias cumplan eficientemente sus funciones y consolidarlas como agencias autónomas para evitar cualquier manejo discrecional por parte de los propios agentes regulados o incluso por el gobierno. Para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como extender la práctica de la consulta pública que hagan de la regulación un proceso dinámico, exige que se avance en la reformulación de prácticas tradicionales que aún prevalecen en la administración pública.

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, al tipo de Estado y de administración pública que se han edificado en cada país en función su propio desarrollo histórico.
- 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. Por ello se considera que sus administraciones públicas responden al modelo post-buorcrático.
- Las reformas estatales y administrativas son actos deliberados de los gobiernos, diseñadas y coordinadas por grupos pequeños de reformadores, que han estado fuertemente influidas por las presiones internacionales, la difusión de ideas sobre el papel y funciones del Estado y de la administración pública, generadas en los centros académicos anglosajones.
- Una de las explicaciones de la subestimación de la reforma administrativa es que con frecuencia se considera a la administración pública como un instrumento, una serie de organizaciones, reglas, instituciones y personas que obedecen órdenes casi automáticamente, lo cual está muy alejado de la realidad.

- La reforma administrativa puede analizarse a la luz de diversos modelos, dependiendo del enfoque teórico histórico que se asuma; lo importante es destacar que todos rescatan las diferencias nacionales de la conformación histórica del Estado y de la administración pública.
- Es conveniente tener en cuenta que los modelos de reforma de la administración pública son abstracciones de la realidad de suma utilidad para el análisis, en la práctica no se toman medidas que atiendan sólo a un modelo de reforma sino que combinan elementos de los diversos modelos. Aunque eventualmente predominen las medidas vinculadas a un modelo, una reforma administrativa integra medidas de los diferentes modelos que mejor se adaptan a cada administración pública o bien dependiendo del tipo de problemas que trata de resolver de manera prioritaria.
- En el caso de México se han registrado importantes avances en materia de reformas políticas y electorales y sobre todo en las reformas económicas que han modificado sustancialmente el papel del Estado, que fueron el objetivo de las reformas de primera y segunda generación, (o la primera ola de reformas para diversos autores).
- Todas las reformas estatales conllevan distintos ritmos en su ejecución y dificultades de índole diversa. No obstante, la reforma administrativa requiere mayores periodos para su consolidación y presenta costos muy elevados, que suelen ser dos de los factores que mayor peso han tenido para desalentar su instauración.
- Lugar especial merecen los factores políticos, o en términos de Heredia y Schneider, la economía política de la reforma administrativa, en la cual la intrincada complejidad de factores políticos y económicos (fiscales) gravitan decisivamente sobre el curso de la reforma administrativa.
- Entre los factores políticos destaca el grado de convergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, la relación entre los ramos Ejecutivo y Legislativo afecta la configuración y el resultado de la reforma, lo cual supone la existencia de un contexto democrático, elecciones libres y competitivas permitiendo la alternancia en el gobierno y un Congreso relativamente independiente del Ejecutivo. Ello permite una auténtica separación de poderes que permita el equilibrio y la especialización de las funciones estatales, especialmente en el diseño de políticas; condiciones que están presentes en México desde el 2000.
- La propuesta más acabada de reforma administrativa fue la del gobierno de Ernesto Zedillo el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), formalmente hablando fue una propuesta que incluía medidas de instauración de un servicio civil de carrera, gerenciales y, en

mucho menor medida, de rendición de cuentas. No obstante, el PROMAP no proponía mecanismos concretos para que los ciudadanos o el Congreso controlaran las acciones públicas, tampoco se hacía mención a la evaluación externa de los impactos de las políticas y programas públicos sobre los distintos grupos sociales. El énfasis se dio exclusivamente en la administración interna y en el proceso de toma de decisiones. Al respecto se ha venido avanzado progresivamente, ya que las dependencias tienen la obligación de entregar al Congreso los informes trimestrales de resultados de sus programas además de que se realizan diversas evaluaciones externas a los programas que realizan, entre las que destacan las realizadas a los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

- 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.
- El equipo de profesionistas permanente está constituido por el personal adscrito al servicio civil y se requiere que se mantenga ajeno a los vaivenes políticos. Por otro lado, es también necesario que en la administración pública siempre exista un cuerpo de profesionistas en distintos niveles designados por el gobierno en turno, para velar porque los lineamientos de políticas se lleven a cabo conforme a lo programado. Se trata de un staff temporal que está directamente vinculado con el partido o coalición gobernante.
- La relación entre las estructuras administrativas y los arreglos de empleo público no pueden ser considerados de manera aislada. Estos se desenvuelven en un ambiente político – y sirven tanto a intereses políticos como a intereses funcionales.
- 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Editorial Paidós, Argentina, 1993, 253 págs.
- Arellano Gault, David; Guerrero Amparán, Juan Pablo; "Stalled Administrative Reform of Mexican State", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 151-180.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, el Estado en un mundo en transformación*, World Bank, Oxford University Press, Washington, 1997, pp. 1-191.
- Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia", en Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado Javier, et. al., (comps) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, 1991, Miguel Ángel Porrúa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. P. 31-35.
- Bresser Pereira, Carlos, "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 89-111.
- "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. 27-100.
- Bresser Pereira, Carlos, Cunill Grau, Nuria, "Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal", en Bresser Pereira, Luiz Carlos, Cunill Grau, Nuria, (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Editorial Paidós, Argentina, 1998, pp. 25-58.
- Borón, Atilio, "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora" en Luis Maira, coord., *Estados Unidos, una visión latinoamericana*, Fondo de cultura Económica, México, 1984, pp. 90-122.
- Bouzas, Roberto, "La política económica de la administración Reagan. Bases para un desorden futuro, en Luis Maira, coord., *Estados Unidos, una visión latinoamericana*, Fondo de cultura Económica, México, 1984, pp. 146-177.

- Canto Chac, Manuel, "Conceptos del desarrollo social", en *Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Palacio Legislativo, abril de 2000, pp. 91-108.
- Cohen, Ernesto, Tapia, Leonel, et.al., Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo social, Serie Políticas Sociales N0. 45, Santiago de Chile, enero de 2001, 69 págs.
- Cohen, Ernesto, "Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión", en Cohen, Ernesto, Tapia, Leonel, et.al., Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo social, Serie Políticas Sociales N0. 45, Santiago de Chile, enero de 2001, pp. 9-22.
- Cordera Campos, Rolando; "La nación en la globalización: cambio económico, exclusión social y democratización en México", Ponencia presentada en la mesa redonda sobre Crecimiento económico y desarrollo, celebrada el 3 de diciembre de 2002, en *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas*, Comité y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, mayo de 2003, pp. 132-171.
- Díaz Montiel, Fernando, "Reforma", en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, 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, pp. 618-622.
- Echebarría Arizabarreta, Koldo, "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 18, Caracas, Ven. Octubre de 2000, www.clad.org.ve18/echebarr.pdf
- Gargarella, Roberto, las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, España, 1999, 223 págs.
- Garretón, Manuel Antonio; Cáceres, Gonzalo, "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project", en Ben Ross Schenider, Blanca Heredia (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 113-149.

- Heredia, Blanca; Schneider, Ben Ross, "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, 2003, pp. 1-29.
- Ibarra Muñoz, David, *Política, economía y democracia*, Foro Causa ciudadana, México, 2 de octubre de 2002.
- Kaufman, Robert; "The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy", en Ben Schneider, Blanca Heredia (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 281-302.
- Kliksberg, Bernardo, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, 229 págs.
- Mostajo, Rosana, *Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública*, Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Seminarios y conferencias, No. 8, Septiembre de 2001, pp. 359-396.
- Muñoz Ledo, Porfirio, coord. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional autónoma de México, México, 2001, 92 págs.
- Nunberg, Barbara, "The Politics of Administrative Reform in Post- Communist Hungary", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 59-88.
- Pérez –Fernández del Castillo, Germán, "Reforma del Estado", en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, et.al., *Léxico de la política, Op. cit.* , pp. 623-638.
- Pérez Galindo, *Evolución de la Reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio*, Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Seminarios y conferencias, No. 8, Septiembre de 2001, pp. 1-16.
- Peters, Guy, *Administrative Traditions*; www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm

- Prud'homme, Jean-Francois, Mesa redonda sobre la Reforma del Estado, celebrada el 28 de noviembre de 2002, en *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas*, Comité y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, mayo de 2003, pp. 50-57.
- Rawls, John, "Teoría de la Justicia", Fondo de Cultura Económica, México, 1997, el Capítulo *Porciones distributivas*, pp. 243-305.
- Rinne, Jeffrey, "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina: The Illusion of Isolation", en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 33-58
- Rockman, Bert, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/engaging.htm
- Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, Premio INAP, 1997, 253 págs.
- Schneider, Ben Ross, La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 20, junio de 2001, Caracas, Venezuela, 15 págs.
- Sharkey, Katrina, Designing and Implementing Reforms,
www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/designimplementing.htm
- Thurow, Lester C., *El futuro del capitalismo. Cómo la economía de hoy determina el mundo del mañana*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina, 1996, 380 págs.
- Ugalde, Carlos, Mesa redonda sobre la Reforma del Estado, celebrada el 28 de noviembre de 2002, en *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas*, Comité y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, mayo de 2003, pp. 56-72.
- Unger, Dany, "Principals of the Thai State"; en Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, (editors) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 181-207.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997, 214 páginas.
- World Bank, Architecture of the Public Sector,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/architecture.htm>