
■ | **La modernización administrativa: proyecto para las reformas de Estado**

Cristina Corona Flores¹

Resumen

La administración pública es el manejo de los recursos —económicos, materiales, financieros, humanos, naturales, etc.— de que dispone el Ejecutivo —de cualquier orden de gobierno, en el caso mexicano— para llevar a cabo el bien común, dentro de sus respectivas competencias, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas. Con las reformas de Estado se deriva un aspecto importante que es la modernización administrativa que trata de un proyecto que busca elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, mediante cambios estructurales en la maquinaria del gobierno que permitan encontrar solución a los problemas, que use los recursos de manera económica y provea bienes y servicios cada vez de más alta calidad.

Para la nueva gestión pública, el cliente es el ciudadano o el usuario del servicio. Pero debemos tener en cuenta que no existen las recetas que nos garanticen o les garanticen a los gobiernos que serán exitosas; cada uno de nuestros gobiernos locales deberá tener en cuenta los conceptos y procedimientos que la conforman y tomar sólo lo que para su caso concreto le traiga beneficio.

Donde bien nos convendría utilizar recetas es en las prácticas de carácter ético, ¿por qué tratar de homogeneizar las conductas éticas? Porque el hombre, como integrante de la sociedad, no vive aislado y porque esas conductas, que darán un plus a su actuar, irán en beneficio no sólo del que las práctica sino también del que interactúa o se beneficia de esa acción del profesionalista.

En la medida en que se tome conciencia desde el ámbito político y las reformas al Estado se realicen teniendo como objetivo el bienestar general y el

1. La autora es profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara. Cualquier comentario relacionado con este trabajo se recibirá en: cristinacf@valles.udg.mx

progreso nacional, antes que seguir recetas, requisitos o condiciones para operar en el ámbito internacional, verdaderamente avanzaremos a realizar modernizaciones administrativas que vayan en función de las políticas públicas, logrando el equilibrio que entre ambos ámbitos (político y administrativo) se requiere.

Palabras clave: Administración Pública, Estado, Reforma Administrativa, Modernización Administrativa, Globalización, Medición por Resultados, Nueva Gestión Pública y Ética.

Abstract

The Public Administration is the management of resources-economic, material, financial, human, natural, etc.-possessed by the executive – in any order of government, in the Mexican case to carry out the common good, within their respective powers, aimed at satisfying the needs of the community. With the reforms of State, derives an important aspect which is the administrative modernization dealing with a project that seeks to raise the confidence of the society towards their leaders, through structural changes in the machinery of government to find solutions to problems, to use resources economically and to provide goods and services with an increasing quality.

With the New Public Management, the client is the citizen or user of the service. But we must bear in mind that there are no recipes to ensure neither citizens nor governments success. Each of our local governments must take into account those concepts and procedures that guarantee a benefit.

Where it could be beneficial to use recipes could be in ethical practices, why try to homogenize the ethical conduct? Because man as a member of society does not live in isolation and such conduct will give a plus to his act, will benefit not only the performer, but also the one who interacts or benefits from the action of a professional.

To the extent of the awareness from the political sphere and State reforms made with an eye on the general welfare and national progress rather than fulfilling prescriptions, requirements or conditions to operate in the international arena, it will be the same as truly moving to make administrative modernizations towards public policy, achieving the required balance between the two areas (political and administrative).

Key words: Public Administration, State, Administrative Reform, Administrative Modernization, Globalization, Measuring Results, New Governance and Ethics.

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad reflexionar sobre diversos temas relacionados con la modernización administrativa, y comprender algunas de las herramientas que los gobiernos nacionales y locales han ido adoptando con la intención de reformar o modernizar sus gobiernos y/o las administraciones públicas. Para tal efecto, se abordará la modernización de la administración pública haciendo un repaso por algunos aspectos relevantes de la administración pública y la reforma del Estado. Además del concepto de la modernización administrativa, se revisarán sus principios, principales detonadores y enfoques teóricos (pasando por el concepto de globalización), así como tres de los elementos que es indispensable contemplar dentro de la modernización: la medición del desempeño y administración de los resultados, la nueva gestión pública y los recursos humanos. Finalmente, se hará una reflexión sobre el papel que juega la ética en la función pública.

Justificación del tema

Se considera importante abordar el tema de la modernización de la administración pública debido a que, en la última década, el gobierno ha sufrido una crisis de credibilidad y confianza, por tanto también de legitimidad; la deformada burocracia con la que se cuenta, la manipulación de los medios de comunicación, los sindicatos, etc., han llevado a crear vicios y, por consecuencia, falta de productividad en el desempeño de las actividades de la administración pública.

La modernización administrativa puede ser la tabla de salvación para nuestros gobiernos, que han ido quedando en la obsolescencia —con rezagos en la eficiencia y eficacia—, siempre y cuando se estructure y aplique de la forma adecuada, de acuerdo al contexto propio de cada administración pública en particular.

Desarrollo

Antes de abordar el tema de la modernización administrativa, conviene retomar el concepto y objeto de la administración pública, así como su relación con otras disciplinas y/o áreas de conocimiento. Lo anterior facilitará la mejor comprensión de los siguientes temas, relativos a la modernización.

Concepto de la administración pública

El concepto de administración pública tiene diferentes acepciones, de acuerdo a las opiniones de los estudiosos de la materia. Para el presente estudio se considerarán las siguientes:

Cuadro 1. Definiciones de administración pública

Oscar Juan Collazo	María del Carmen Pardo	Diccionario de Administración Pública Chilena
La administración de la hacienda del Estado es la actividad dirigida a la coordinada combinación de las energías personales y de los bienes económicos disponibles en un momento dado para la consecución de los fines perseguidos.	La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.**	1. El <i>Diccionario de la Lengua Española</i> de la Real Academia Española la define desde dos enfoques: a) <i>Actividad</i> : acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos, y el resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. b) Estructura orgánica: conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.
Dicen Mosher y Cimmino que la administración pública comprende la organización y dirección de personas y de medios para la consecución de los fines públicos.*		2. Como ciencia: área de investigación intelectual o disciplina de estudio: dentro de esta categoría se puede citar la definición propuesta por Luther Gulick: es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.***

Fuente: Elaboración propia con información de los autores referenciados: *Collazo, Óscar Juan (1984) *Administración pública*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macci, t. 1, p. 19., donde cita a Marcantonio y su obra *La Azienda Dello Stato*.

**Pardo, María del Carmen (1991) *La modernización administrativa en México*, México, DF, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-El Colegio de México, septiembre, p. 11.

****Diccionario de Administración Pública Chilena* (2002, 2ª ed.), Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, octubre, p. 16.

A partir de lo anterior, se considera que *administración pública* es el manejo adecuado de los recursos —económicos, materiales, financieros, humanos, naturales, etc.— de que dispone el Ejecutivo —de cualquier orden de gobierno, en el caso mexicano— dentro de sus respectivas competencias, para llevar a cabo el bien común.

Objeto de la administración pública

Una vez definida la administración pública, se abordara su objeto.

Para Collazo (1981: 15):

Es el estudio, en su dinámica, de la gestión descrita, tendiente a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Dicha gestión está constituida por un conjunto de procesos interactuantes e interdependientes, orientados a obtener un fin propuesto: la satisfacción de esas necesidades. O por un conjunto de objetos con relaciones entre sí y entre sus atributos.

Algunas ciencias y áreas de conocimiento con las que la administración pública guarda estrecha relación son las siguientes (Collazo, 1981: 19-22):

Derecho Constitucional.

- Derecho Civil.
- Derecho Administrativo.
- Política y disciplinas conexas.
- Economía Política.
- Finanzas públicas.
- Derecho Financiero.
- Estadística.
- Contabilidad pública.

De igual forma, es conveniente conocer lo que se considera reforma del Estado ya que se podría confundir un término con el otro, cuando en realidad son y tienen magnitudes diferentes, como confirmaremos enseguida.

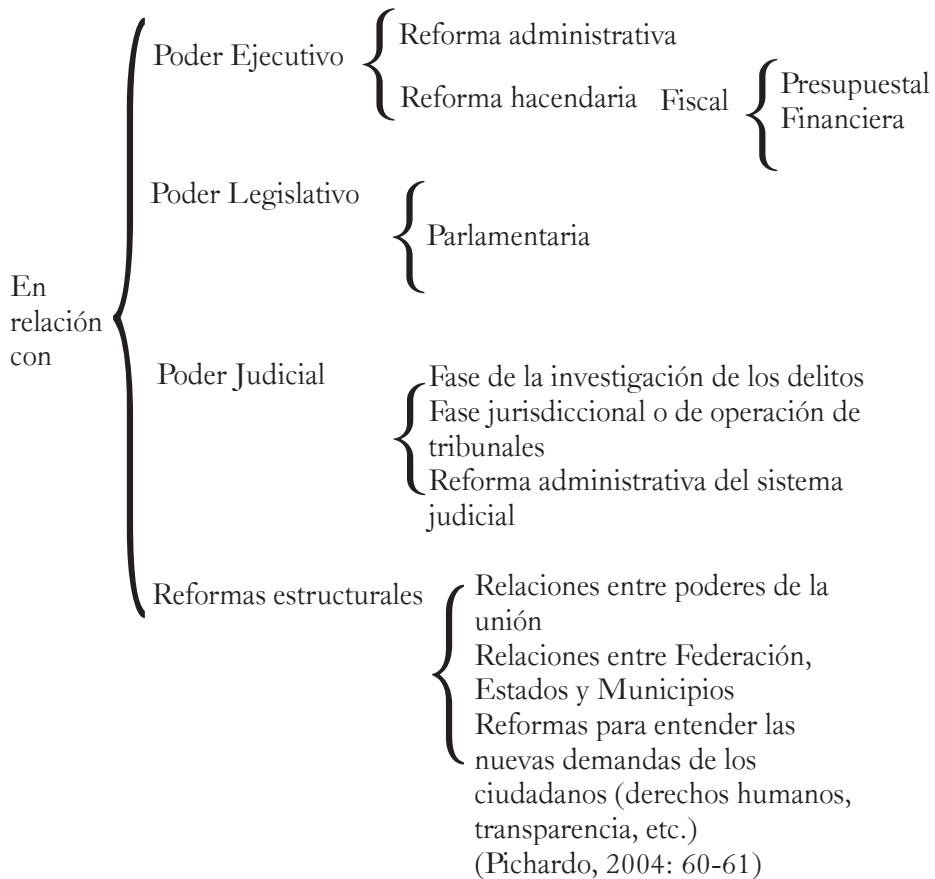
Reforma del Estado

El Estado, conviene aclarar, no es el gobierno ni la administración pública, el *Estado* es una concepción más abstracta: es el pacto federal celebrado entre las entidades federativas que decidieron constituir una república representativa, democrática y federal (Carbonel, 2004, art. 40).

Una vez mencionado el concepto de Estado, se analizará en qué consiste la reforma del mismo.

La reforma del Estado es el proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada (Pichardo, 2004: 58).

Algunos de los posibles contenidos de dicha reforma para el Estado, según Pichardo (2004), son los siguientes:



Por lo anterior, consideramos que no sólo se necesita la modernización administrativa de los gobiernos locales, sino que se debería ir más allá y alcanzar una reforma de Estado que realmente haga que los gobiernos, en sus tres órdenes, logren avanzar en el desarrollo científico y tecnológico. Como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que la modernización administrativa es sólo una parte o aspecto de lo que vendría a ser una reforma del Estado.

Concepto de modernización administrativa

Una vez analizada la reforma del Estado y sus posibles contenidos, toca abordar el concepto de modernización administrativa, para lo cual se presentan los conceptos vertidos en la tabla 2.

Cuadro 2. Definiciones de modernización administrativa

<i>Diccionario de Administración Pública Chilena</i>	<i>Manuel Villoria</i>	<i>María del Carmen Pardo</i>	<i>Esteban Moctezuma y Andrés Roemer</i>
Modernización (adm). Término utilizado para indicar la necesidad de mejorar, de poner al día aspectos arcaicos u obsoletos de una institución, organización o actividad.*	El término modernización se utiliza en España y en algún otro país como paraguas conceptualizador bajo el que se acogen todo ese conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar a un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta.**	Entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias.***	El objetivo central de la modernización administrativa es mejorar la eficiencia y la efectividad para fortalecer los procesos de equidad en el seno de las instituciones. [...] asimismo, incrementar la calidad profesional, la responsabilidad y el sentido de compromiso de los servidores públicos hacia la comunidad. Se trata de un proyecto que busca elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, mediante cambios estructurales en la maquinaria del gobierno que permitan encontrar solución a los problemas, que use los recursos de manera económica y que provea bienes y servicios cada vez de más alta calidad.****

Fuente: Elaboración propia con información de los autores referenciados:

**Diccionario de Administración Pública Chilena* (2002, 2ª ed.) Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, octubre, p. 134.

**Villoria Medieta, Manuel (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, pp. 15-16.

***Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México*, México, DF, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), El Colegio de México, septiembre, p. 11.

****Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Toluca, Estado de México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mayo, p. 58. Citando a Joan Carkery (ed.) (1991) *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, Bruselas, IICA, p. 60.

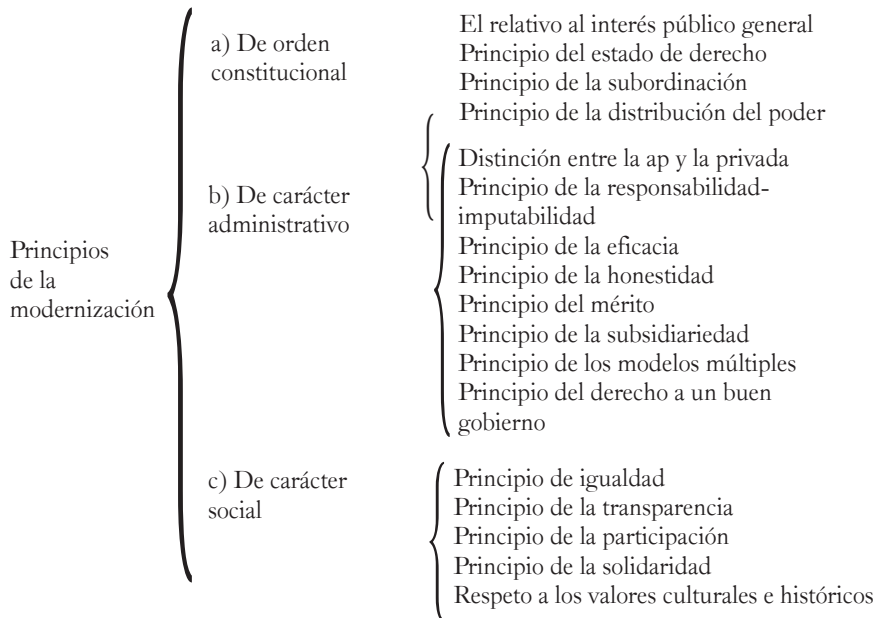
Es conveniente no confundir las reformas del Estado con la modernización. Se debe tener en cuenta que *reforma administrativa* es el ajuste de medios y mecanismos de operación del cuerpo institucional, sin afectar los valores y fines fundamentales que lo soportan, mientras que la *modernización administrativa* es la adopción de nuevos valores y una nueva concepción del cuerpo institucional, a partir de las necesidades más relevantes de la realidad social en la que se inserta.

Principios de la modernización administrativa

Como cualquier otra herramienta utilizada en la reforma del Estado, la modernización administrativa debe ajustarse a ciertos principios que le den el soporte valorativo.

El profesor Braibant propone lo siguiente:

Para comprender mejor estos términos, a continuación se definirá cada uno de los principios involucrados en la modernización de la administración pública:



a) Principios de orden constitucional:

Relativo al interés público. Significa que la misión fundamental del Estado y su aparato administrativo, aquello que se denomina también la finalidad del Estado, consiste en buscar y obtener el mayor beneficio para el mayor número de ciudadanos a los que sirve.

Principio del estado de derecho. Su significación general es el señalamiento de que todas las relaciones entre los individuos y agentes sociales deben regirse en el marco de las instituciones legales y con apego estricto a la ley.

Principio de la subordinación. En un sistema democrático, las actuaciones de la administración pública deben estar subordinadas siempre a las decisiones de la política; esto es, de quienes ostentan cargos de elección popular.

Principio de la distribución del poder. En un sistema democrático moderno, el poder de que dispone la administración pública no debe estar concentrado verticalmente en unas manos solamente o en unas pocas.

b) Principios de carácter administrativo:

Distinción entre la administración pública y la privada. Los fines del Estado que la administración pública hace suyos son los de proporcionar al público servicios de la mejor calidad posible, en el mayor número y con criterios de igualdad, neutralidad y no discriminación. Las finalidades de la administración privada están directamente relacionadas con el objetivo de obtener el mayor provecho para los propietarios de los recursos, compatibles con la existencia continuada de la propia empresa.

Principio de la responsabilidad-imputabilidad. Todos en la administración pública deben ser responsables-imputables ante el poder político y ante la opinión pública.

Principio de la eficiencia. En realidad, este principio podría denominarse como el de las tres “E”: eficacia, eficiencia y economía. Donde: *Eficacia* es la capacidad de una persona, un grupo o una institución, para alcanzar las metas y resultados realmente esperados de un programa o una actividad. *Eficiencia* es la capacidad de obtener el mayor y mejor resultado con el menor uso de insumos (recursos) posible y al más bajo costo. *Economía* es la actitud de evitar el desperdicio, la ostentación, la mala administración; es actuar con espíritu de horro y austeridad.

Principio de la honestidad. Responde a la necesidad de que los servidores públicos se desempeñen guiados en su conducta por valores superiores, en particular los relacionados con la moral o ética pública.

Principio del mérito. Toda administración pública, independientemente de su tamaño, requiere un servicio profesional de carrera.

Principio de la subsidiariedad. Se entiende de modos diversos: 1. Como el principio que señala que todas las actividades que el sector privado puede ejecutar con mayor eficiencia que el gobierno deben ser ejecutadas por aquél; 2. El gobierno debe realizar únicamente aquellas actividades que el sector privado no puede hacer más eficientemente; 3. El sector central no debe hacer aquello que puede ser llevado a cabo más eficientemente por un orden gubernamental más cercano al origen de los problemas, las acciones o los ciudadanos.

Principio de modelos múltiples. En materia de administración pública no existe un modelo único u óptimo. Cada país habrá de encontrar el aparato administrativo que más convenga a su situación social y al momento histórico por el que atraviesa.

Principio del derecho a un buen gobierno. Consagra el derecho de los ciudadanos a una buena gobernación o gobernabilidad.

c) Principios de carácter social:

Principio de igualdad. Dentro de un país, cualquier ciudadano tiene derecho a recibir el mismo trato que cualquier otro ciudadano.

Principio de transparencia. Se explica por sí mismo.

Principio de la participación. Se trata de la participación hacia adentro de las instituciones, como la de los usuarios de los servicios, la clientela de la oficina pública y los ciudadanos en general.

Principio de solidaridad. La solidaridad social debe ser un principio que guíe el razonamiento de los reformadores de la administración pública y el gobierno, por difícil que resulte encontrar contenidos aceptables.

Respeto a los valores culturales e históricos. El conocimiento de y el respeto a los valores y a las diversas tradiciones de cada pueblo, es un principio fundamental que los modernizadores del sector público deben tener presente para evitar fracasos y resultados de las reformas (Pichardo, 2004: 35-52).

Ahora toca analizar los principios que se consideran indispensables y urgentes para lograr la modernización administrativa o las reformas del Estado, cuya operación cotidiana se requiere en el gobierno y en la administración pública.

- a) De los *principios de orden constitucional*, se consideran dos fundamentales: el principio de estado de derecho y el de la distribución del poder, el primero porque si opera adecuadamente incluye, obviamente, el de interés general —que debe estar considerado en el derecho positivo— y el de

subordinación, pues el propio derecho positivo debe establecerlo así y basta aplicar la norma al pie de la letra para que se esté operando con apego al estado de derecho. El segundo, en el sentido de que es bien sabido por el común de los ciudadanos que la concentración de poder tiende a corromper, razón por la cual es fundamental que dicho poder se distribuya de tal forma que pueda existir supervisión por parte de los apoderados, que evite los posibles excesos.

- b) De los *principios de carácter administrativo*, se destaca el de responsabilidad-imputabilidad, y el de la subsidiariedad; el primero en el sentido de que en el momento en que los funcionarios y servidores públicos integrantes de la administración pública —y también del gobierno— sintieran que verdaderamente son sujetos de responsabilidad y por tanto imputables de las violaciones que cometan de las disposiciones en el ejercicio del cargo que ostenten, llevaría implícitos los principios de eficacia, honestidad, mérito y el del derecho a un buen gobierno —de que gozamos todos los ciudadanos—. El segundo, entendiéndolo en un tercer sentido: *El sector central no debe hacer aquello que puede ser llevado a cabo más eficientemente por un orden gubernamental más cercano al origen de los problemas, las acciones o los ciudadanos*, beneficiaría en el sentido de que en la medida que la federación vaya tratando a las entidades federativas como adultos y no como menores de edad, se irá generando la cultura de que las propias entidades asuman decisiones de adultos y se vaya adquiriendo la madurez que requieren para realmente operar como estados libres y soberanos, y a su vez, las entidades repetir esta conducta de trato de adultos para con los municipios.
- c) De los *principios de carácter social*, resaltan los de igualdad y participación; el primero debido a que resulta fundamental que los entes del Estado apliquen no sólo la igualdad, que es una garantía constitucional para los ciudadanos, sino porque tal igualdad debe verse reflejada la propia participación, es decir, consideramos que el fomento del principio de igualdad —tratar de forma igual las diferentes opiniones e intereses— traerá consigo el incremento de la participación ciudadana.

Detonadores de la modernización administrativa

Existen detonadores que impulsan o contribuyen a que la modernización administrativa cobre auge en los gobiernos modernos.

Ignacio Pichardo (2004: 55) menciona las siguientes causas:

1. Las crisis económicas.

2. Acuerdos o tratados internacionales de apertura económica.
3. Rescates financieros condicionados.
4. Altos niveles de endeudamiento público.
5. Programas de ajuste estructural implantados por diversas razones.
6. Compromisos electorales o presión de la opinión pública.

De las anteriores se podrían tomar la segunda y tercera y unir las en lo que serían efectos de la globalización, misma que ha tenido una enorme influencia en la modernización de los países, toda vez que los organismos financieros internacionales ejercen la presión y condición a los estados para que se incorporen a esta ola global que abarca diversos aspectos, no sólo el económico.

Concepto de globalización

La *globalización* está a la orden día. Se han rebasado las fronteras y cada vez es más común escuchar la frase *somos ciudadanos del mundo*. Al respecto, se ofrecen las siguientes definiciones de globalización.

Cuadro 3. Definiciones de globalización

<i>Fondo Monetario Internacional</i>	<i>Ignacio Pichardo</i>	<i>Manuel Villoria citando a Giddens</i>
Podemos entender por globalización, “la integración de las economías y las sociedades a medida que caen las barreras para la circulación de ideas, personas, servicios y capitales [...] representa una decisión política a favor de la integración económica internacional que en la mayoría de los casos ha estado acompañada de una consolidación de la democracia”*	[...] el proceso denominado de la globalización o de la mundialización que al multiplicar y estrechar los contactos comerciales y financieros entre naciones de todo orbe, al obligar a la apertura de las economías, ha generado un agudo fenómeno de competencia entre países, en el ámbito del comercio internacional y, también en materia de inversiones directas.**	La intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros o viceversa.***

Fuente: Elaboración propia con información de los autores referenciados:

**Globalización: Marco para la participación del FMI. Estudios temático*, Fondo Monetario Internacional. Versión electrónica: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm>. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2005.

**Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Toluca, Estado de México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mayo, p. 57.

***Villoria Mendieta, Manuel (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, p. 57.

Ahora se habla de comercios y economías globales, de gobiernos con presencia internacional, pero algunos —los subdesarrollados o en vías de desarrollo— ni siquiera han podido resolver los problemas a nivel nacional antes de ocuparse por destacar en el ámbito internacional.

México es uno de estos países que han tenido que entrar en las reglas del juego internacional, cuando las demandas a nivel nacional no han sido satisfechas. Se dice esto porque las reglas del juego ya han sido establecidas por los actores más relevantes del plano internacional, igual como ocurre al interior de los países.

En cuanto a la sexta causa, *compromisos electorales o presión de la opinión pública*, que menciona Ignacio Pichardo como detonante de la modernización administrativa, consideramos que más que de compromisos electorales y de presión de la opinión pública, se puede hablar de falta de credibilidad y confianza por parte de los electores, crisis que existe desde hace ya al menos una década. Por otra parte, en cuanto a la opinión pública, existe otra crisis en la que se ha llegado al grado de que los medios de comunicación manejen a la opinión pública —y son sumamente manipuladores, por cierto—, la cual resulta además irresponsable. Al respecto, Villoria (1996: 57) menciona lo siguiente: “El problema clave, para el sostenimiento de la democracia y, en último término, para el propio funcionamiento racional de la Administración, es que ‘la opinión pública es una forma irresponsable de poder’”.

Así encontramos que la opinión pública resulta ser una personalidad tan difuminada que somos todos —o eso tratan de hacernos creer— y a la vez nadie, pues nuestros “flamantes” medios de comunicación emiten su propias apreciaciones y valoraciones bajo el pseudónimo de *opinión pública*. Y luego nos sorprendemos del poder que tienen para situar temas en la agenda de gobierno, obviamente temas de su interés y no de la verdadera opinión pública.

Enfoques teóricos de la modernización

Entre los que dan sustento teórico se puede encontrar a Villoria (1996), quien menciona tres enfoques que se disputan la explicación de los cambios:

- a) *Los modelos voluntaristas*, para los que existen siempre uno o varios actores políticos o burocráticos que poseen un particular objetivo finalista en mente cuando proponen la reorganización, gozan de poder o conocimientos suficientes para adoptar o implantar la reforma y una teoría política o económica que les da soporte teórico.
- b) *Los modelos de dependencia medioambiental*, para los que lo esencial es el cambio en el entorno y el conjunto de retos y alteración de recursos que

tal transformación provoca, obligando a las estructuras de cada organización, bien individualmente o bien como conjuntos de poblaciones organizativas, a reorganizarse de cara a la explotación de los nuevos nichos creados por los cambios sociales y tecnológicos, en un contexto de aprendizaje colectivo.

- c) *Los modelos institucionalistas*, en los que la presunción existente en los modelos anteriores, relativa al propósito surgido del exterior y con voluntad de transformación de la organización, se transforma en un mero conjunto de conductas que tratan de conformarse a un estándar de lo que es o no apropiado, derivado de la historia y los valores colectivos de la organización o, incluso, de los valores sociales bajo los que fue creada la organización (Villoria, 1996: 20, cita a Peters y a Giddens).

Lo ideal en un cambio de modernización administrativa sería una combinación de los tres modelos anteriores, es decir, que se tomaran en cuenta las experiencias para valorar los aspectos que requieren un cambio y los que sólo requieren fortalecerse, apoyado por diversos actores políticos y administrativos que tomen en cuenta también los cambios sociales y tecnológicos en combinación con los impactos ambientales que éstos generan.

Medición del desempeño y administración de los resultados

Sin duda, la medición del desempeño de los resultados ha cobrado mucho auge dentro de la modernización administrativa. Y esto no es sorprendente: es de gran importancia conocer la cantidad y calidad del desempeño de las actividades administrativas. No es una tarea fácil aplicar la medición del desempeño en el ámbito público, por la peculiaridad y la diversidad de actividades que dentro de éste se realizan. Aun así, es importante que las administraciones públicas en todos los niveles adopten dentro de su proyecto de modernización este recurso tan fundamental de la medición, ya que de esta forma se facilitará situarse constantemente en la realidad y saber el lugar en el que se ubica, para saber en qué medida y en cuál dirección se avanza o se requiere avanzar.

El gerenciamiento o administración del desempeño ha sido definido como: “[...] la obtención sistemática, el análisis y el uso de información especializada sobre insumos, normas y estándares de trabajo, niveles de actividad, producción, eficiencia interna, resultados y medidas de eficiencia en la prestación de los servicios” (Pichardo, 2004: 257).

Mientras que la medición por resultados debe entenderse, según Pichardo Pagaza, como “la incorporación de la medición de los resultados al proceso de toma de decisiones dentro de una organización” (Pichardo, 2004: 258).

El mismo autor señala también que el sistema de administración del desempeño o administración por resultados, requiere los siguientes elementos:

- Un marco de referencia (plan operativo anual, contrato de acción o contrato de progreso, contrato de gestión, documento de gestión a mediano plazo u otro equivalente).
- La definición de las metas los resultados esperados.
- Los criterios de medición de esos resultados.
- Informes periódicos sobre la aplicación de los criterios y la medición de resultados.
- Desarrollo y aplicación de costos directos e imputados para cada unidad de gestión.
- Reuniones periódicas de los funcionarios de todos los niveles jerárquicos para analizar el sistema.
- La disposición y voluntad de todos los funcionarios de la estructura para medir los resultados de sus acciones, como el principal instrumento de evaluación del desempeño y la eficacia (Pichardo, 2004: 254-255).

De los conceptos anteriores se puede determinar la importancia de la medición de los resultados en el ámbito público. Se sabe que no existen fórmulas o recetas que puedan tener una aplicación general, por lo que se deberán establecer los criterios adecuados a cada caso en particular; por ejemplo, en el ámbito municipal deberá considerarse que las actividades principales que ahí se realizan son las siguientes:

- Recaudación de impuestos.
- Servicios públicos.
- Obra pública.
- Legislativa.
- Atención ciudadana.

Tomando como referencia estas actividades, se deberá elaborar un sistema de criterios que permitan evaluar el desempeño en cada una de ellas. Por supuesto, también deberá considerarse el número y perfil de las personas que desempeñan cada actividad.

La nueva gestión pública

La nueva gestión o nueva gerencia pública considera un cambio en el rol del ciudadano: “En la nueva gestión pública (NGP) el concepto de cliente sustituye al de ciudadano o al de usuario del servicio.” (Pichardo: 2004: 263).

Los principales conceptos y procedimientos que conforman la NGP son:

- a) Un sector público constreñido a las funciones intrínsecas del Estado.

- b) Un gobierno que no sea propietario. Las actividades que el sector privado puede realizar con un aceptable nivel de eficiencia, se deben privatizar, igual que las empresas y los organismos que las llevan a cabo.
- c) Una burocracia reducida.
- d) Un gobierno orientado por las reglas de la competencia, en particular en la prestación de los servicios públicos.
- e) Un gobierno riguroso en la administración presupuestal; que mantenga equilibrio financiero con cero déficit o cercano a cero.
- f) Un gobierno que establezca el menor número posible de restricciones a las actividades privadas; que “desregule” las esferas de acción privada.
- g) Un gobierno que dirija, convoque y convenza a la sociedad para que actúe, no un gobierno que trate de hacer todas las cosas por sí mismo; un gobierno que deje en manos de la comunidad la prestación de la mayor cantidad de servicios y de acciones.
- h) Un gobierno que delegue el mayor número de atribuciones a otros órdenes gubernamentales más cercanos a la gente.
- i) Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación.
- j) Un gobierno que preste atención a los ciudadanos; que se oriente por las demandas reales de la población (su “clientela”), no por las ideas brillantes de algún político o burócrata de alto rango.
- k) Un gobierno que sepa ganar dinero y no únicamente cómo gastarlo.
- l) Un gobierno previsor, que se anticipe, no sólo que ponga remedio a lo que ya ocurrió (“prevenir, mejor que remediar”).
- m) Un gobierno participativo, que sepa delegar y quiera hacerlo.
- n) Un gobierno que utilice la operación de los mercados para conseguir resultados de interés público.
- o) Un gobierno tecnológicamente orientado (Pichardo: 2004: 170-194).

De los conceptos anteriores, se analizarán los que se consideran más importantes.

En cuanto al punto *Un gobierno que no sea propietario*, sería más conveniente la concesión y no la privatización.

En relación al apartado *Un gobierno que establezca el menor número posible de restricciones a las actividades privadas; que “desregule” las esferas de acción privada*, se considera que no es sano ir a los extremos: el gobierno es el único ente que los ciudadanos tienen para que se vigile y regule la actividad del sector privado —que en muchos de los casos tiende al abuso—, por lo que se difiere de que deberán reducirse al mínimo las restricciones y la regulación del sector privado. Sería muy conveniente que se regule y restrinja la actividad

de dicho sector, de forma tal que todos ganemos (gobierno, sector privado y ciudadanos).

En lo relativo a la segunda parte del inciso G, *un gobierno que deje en manos de la comunidad la prestación de la mayor cantidad de servicios y de acciones*, consideramos que sería adecuado sólo si previamente se ha regulado la acción del sector privado en este ámbito de los servicios públicos. No vaya a ser que resulte peor el remedio que la enfermedad.

Por lo que toca al apartado *Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación*, debería tenerse cuidado en no caer en los extremos, como ha sucedido últimamente en nuestro país, que se ha centrado mucho en la ejecución —la parte administrativa— y ha dejado de lado la política. Lo ideal es el equilibrio entre ambos.

Los recursos humanos

Uno de los aspectos más importantes dentro de la modernización administrativa son los recursos humanos y, con ellos, la profesionalización de los funcionarios públicos y el servicio civil de carrera, mismos que deben ser considerados como un medio de eficiencia, efectividad y eficacia por parte de la administración pública.

Dichos mecanismos implican que tanto los funcionarios como los servidores públicos cuenten con un perfil determinado de acuerdo a la función que les corresponda desempeñar.

Un aspecto que debería ir aunado a la profesionalización es que el funcionario y servidor público sea sujeto de responsabilidad por su actuación.

La ética en la función pública

La ética es una parte fundamental en la modernización de la administración debido al gran impacto que causa en la sociedad su aplicación o falta de ella.

El término “ética” proviene de *ethos*, que significa el carácter, el modo de ser a través de los actos y los hábitos (Villanueva, 1995: 19).

La raíz *ethos* significa el carácter o la forma de actuar que se transforma en hábitos; entonces, se habla de algo muy personal, que emana del interior del individuo; son normas de carácter moral, unilaterales, en las que es él únicamente quien puede obligarse, o no, a realizarlas.

Por otro lado, si la ética se trata de actos o conductas, entonces definitivamente va a repercutir en las interacciones del individuo en sociedad.

De ahí es que los propios individuos dentro de la sociedad se hayan dado a la tarea de homogeneizar ciertas conductas éticas en campos que pudieran ser comunes a un grupo de individuos, como es el caso de las profesiones.

Y en este tenor ¿por qué tratar de homogeneizar las conductas éticas? Porque el hombre, como integrante de la sociedad, no vive aislado y porque esas conductas que darán un plus a su actuar irán en beneficio no sólo del que la práctica, sino también del que interactúa o se beneficia de esa acción del profesionista.

Esta forma de convivir genera confianza y certidumbre en las relaciones entre el profesionista o prestador del servicio y el usuario. Lo ideal es que en todas las profesiones exista ese código de ética que permita crear un buen ambiente de interacción social. Los funcionarios y servidores públicos no son una excepción.

La ética en el servicio público es el análisis de los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos en lo individual y en las instituciones que integran la administración pública en lo general (Pichardo, 2004: 273).

La ética va más allá de lo que se entendería como el combate a la corrupción, es actuar de manera prudente de acuerdo al deber que se tiene en cada momento determinado. Algunos de los valores que podrían adoptarse en el código de ética de la función pública son los siguientes:

- Objetividad.
- Imparcialidad.
- Responsabilidad para con el público.
- Igualdad de trato.
- Responsabilidad frente al Estado y la sociedad.
- Integridad.
- Respeto a la vida privada de los demás.
- Condena de la calumnia y la difamación.
- Defensa del secreto profesional.
- Respeto al público en general, a los compañeros y a los superiores.
- Sujetarse al principio de legalidad.
- Honestidad.
- Honradez.
- Empatía para con el usuario o beneficiario.

Si esquematizáramos los temas anteriores se verían de la siguiente forma:

Donde:

- La administración pública es parte del gobierno y éste parte de la globalización.
- El gobierno tiene como condición la democracia para formar parte del terreno de juego en el ámbito internacional.
- La administración pública lleva a cabo la modernización administrativa, que contempla entre otros aspectos: la medición del desempeño, la nueva gestión pública y los recursos humanos.
- La modernización administrativa es parte de la reforma del Estado y el gobierno se debe a la sociedad.
- La ética es una parte fundamental que contribuye tanto en la globalización (conductas y normas internacionales), al gobierno, la administración pública, la modernización administrativa, y claro, también a la sociedad, para la construcción de una mejor democracia.

Conclusión

El tema de la modernización en la administración pública no es nuevo, ha sido parte de las administraciones públicas en cada momento de la historia, tanto en su dimensión horizontal (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como en el vertical (orden federal, estatal y municipal).

Hemos sido testigos de la reforma del Estado, de la modernización administrativa y de las consecuencias que ha desencadenado la globalización en nuestro sistema jurídico, de gobierno y económico.

En el caso mexicano, se pueden señalar dos etapas claras: una de modernización (1985-1995) y otra de reformas administrativas (1995-2006), de las cuales se desglosan las siguientes acciones adoptadas (véase cuadro en pág.66)

Sin duda se ha avanzado y mejorado en varios aspectos: México tiene elecciones más confiables, gobiernos más transparentes, funcionarios y servidores más capaces. No obstante, la eliminación de las fronteras no sólo ha brindado a los ciudadanos la posibilidad del libre tránsito por diferentes países —como el caso de la Unión Europea—, lamentablemente también ha permitido acrecentar y extender la ambición de los individuos que están detrás de las empresas o corporaciones, que extendiendo sus mercados y acrecentando sus fortunas se vuelven cada vez más poderosos, al grado que ya logran manipular a los mismos gobiernos, pues la legislación en este sentido, no ha avanzado al mismo ritmo de la globalización.

La globalización acentúa la desigualdad que existe a nivel nacional; los actores ricos y poderosos son los que establecen las reglas del juego y mueven cual marionetas a los gobiernos débiles, con el fin de conseguir sus ambiciosos objetivos.

En la medida en que se tome conciencia desde el ámbito político y las reformas al Estado se realicen teniendo como objetivo el bienestar general y el progreso nacional, antes que cubrir requisitos o condiciones para operar en el ámbito internacional, verdaderamente avanzaremos a realizar modernizaciones administrativas que vayan en función de las políticas públicas y nos permitan lograr el equilibrio que se requiere entre ambos ámbitos (político y administrativo).

Por otro lado, igual de relevante es la concientización, interés y participación de la sociedad civil en las cuestiones de gobierno, políticas y administrativas, pues de ésta emanan los gobernantes, políticos, administradores, etc. Por lo tanto, la sociedad debe asumir su responsabilidad en el papel que le toca desempeñar, cumpliendo con las reglas del juego establecidas para tal efecto, pero también exigiendo su cumplimiento a los actores relevantes de nuestro sistema.

<i>Modernización administrativa</i>	<i>Reformas administrativas</i>
Descentralización/redimensionamiento de la Administración Pública Federal. Reparto de competencias de salud y educación a los estados Dos tipos de modernización estatal: a) autoritarias (tecnocráticas) y b) democráticas. <i>Estados destacados en estas acciones, en nuestro país:</i> -Baja California. -Chihuahua. -Guanajuato. -Jalisco. -Estado de México. -Puebla. -Aguascalientes. -Tabasco.	Isomorfismo limitado (transparencia, cuenta pública, desarrollo humano, etc.). Internacionalización. Regionalización de los estados (metrópolis). Modelos alternativos de gestión. <i>Estados destacados en estas acciones, en nuestro país:</i> -Tamaulipas. -Jalisco. -Guanajuato. -Estado de México. -Nuevo León.

Bibliografía

- Carbonel, Miguel (2004), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Porrúa.
- Collazo, Óscar (1981) *Administración pública*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, t. I.
- Diccionario de Administración Pública Chilena* (2002, 2ª ed.), Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- La modernización administrativa en el gobierno del estado* (1984) Memoria del Ciclo de Conferencias, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, AC.
- Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México*. México, DF, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-El Colegio de México.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Toluca, Estado de México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Villoria, Manuel (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.

Otras fuentes de información:

Campero, Gildardo y Uribe, Aníbal (2004), *La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión*. Panel: La reforma Administrativa: Una perspectiva comparada sobre aspectos culturales y de gestión. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre. Versión electrónica: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049659.pdf>. Fecha de consulta: 06 de noviembre de 2005.

Cátedras dictadas por la maestra Elizabeth Caro López a los alumnos de la Maestría en Gobierno y Administración Pública del Colegio de Jalisco, en la asignatura Administración Pública I.

Cátedras dictadas por el doctor José Sosa Robles a los alumnos de la Maestría en Gobierno y Administración Pública del Colegio de Jalisco, en la asignatura Gobierno y Administración Pública Estatal.

FMI *Globalización: Marco para la participación del FMI. Estudio temático*, Fondo Monetario Internacional. Versión electrónica: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm>. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2005.

Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado. *Plan de Simplificación y Modernización Administrativa para el Municipio de Gómez Palacio, Durango*. 2º Congreso del IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México. Versión electrónica: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/plansimplifigomezpalaciodigo.html>. Fecha de consulta: 06 de diciembre de 2005.

Villanueva, Ernesto (1995), *Códigos europeos de ética periodística. Un análisis comparativo*, cita a Enrique Bonete Perales (coord.) *Éticas de la información y deontologías del periodismo*, Madrid, Tecnos, p. 19. Versión electrónica: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/FMB/librosenlinea/codigos/etica.html>. Fecha de consulta: 15 de noviembre del 2005.