

Estado, administración y sociedad: reflexiones teóricas sobre su futuro en México

Juan Rosales Núñez*

El presente ensayo plantea algunas reflexiones sobre el futuro que enfrentan el Estado, el gobierno y la administración pública en su relación con la sociedad mexicana, a partir de su distinción conceptual y funcional. En la primera parte analizamos, en el ámbito internacional, algunas de las influencias más significativas que han hecho que el Estado se replantee su relación con la sociedad y el mercado. En la segunda analizamos las influencias en el ámbito nacional que dan pie a un cambio sustancial de paradigma en la organización y orientación del aparato administrativo del Estado. Por último, visualizamos los problemas que generan su mal funcionamiento y analizamos algunas de las propuestas que han tomado fuerza en el ámbito público en los últimos años con el pretexto de la búsqueda de la eficiencia, transparencia en su funcionamiento y el rendimiento de cuentas sobre las políticas públicas que se implementan desde ahí.

Introducción

Al paso del tiempo el Estado ha modificado el contenido de sus instrumentos al igual que la forma en que los emplea. Los cambios en las funciones siempre han respondido a modificaciones tanto en el ámbito interno como en el externo. En el primero, uno de los factores más importantes para el cambio de dichas funciones es la pugna de intereses que expresan los objetivos de

* Profesor. Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

los diferentes grupos sociales. Algunos de estos objetivos deben de expresar los intereses sustantivos tanto de los grupos dominantes como de los dominados, para garantizar consenso. Cada grupo busca obtener ventajas en el terreno ideológico, en la asignación de recursos, en la creación y orientación de las instituciones y en el establecimiento del marco jurídico pertinente. Por otra parte, las modificaciones en el ámbito externo tienen que ver con el acontecer del entorno global.

Con la influencia de estos dos ámbitos el Estado debe buscar y establecer un pacto social con el mayor consenso posible. Obviamente ello no elimina los conflictos sociales, pero sí delimita su campo, institucionalizándolos y dando lugar a la relación que se establece entre consenso y conflicto social; dicha relación es contradictoria y por lo tanto es ahí donde se expresan las particularidades de la gestión desde la administración pública. Dicho de otro modo, la tensión consenso-conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y el aparato administrativo del Estado.

De ahí que podemos decir que la administración pública es un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir una administración que sea pública y que su fin último sea el desarrollo y bienestar de los ciudadanos. Dicho lo anterior, el Estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático, reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad, estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure su finalidad. Ya que la gestión pública es la que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos y para que el Estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita de un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, pero además, también necesita de un grupo dirigente con liderazgo, poder político y capacidad de gestión.

El desarrollo del sector público en México requiere cada vez más una tecnificación y especialización en sus procesos administrativos, entendiendo por esto, la planeación, la organización, la dirección, el control y la evaluación de la acción pública. De ahí que necesite nuevas formas de hacer política desde el gobierno, además de un desarrollo de las relaciones institucionales entre el sector público y el sector privado (Coase, 1998:37).

Por ello es que, a medida que la administración pública se vuelve más compleja debe fragmentar más sus áreas de gobierno, por lo que éste debe descentralizar sus funciones, al mismo tiempo que debe crear más organismos cuasi gubernamentales y transferir más funciones a los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El Estado no es por definición eficiente y muchas veces tiene instituciones ineficientes que conllevan a su ilegitimidad por falta de resultados; por ello, en la medida en que

el sistema político mexicano, la sociedad y la economía se vuelven más complejas, tanto el Estado como sus instituciones deben evolucionar para su buen desempeño, es decir, que la modernización de la administración pública y la del sector público debe plantearse como una condición necesaria para lograr de manera eficiente las metas y objetivos del Estado.

La eficiencia de la administración pública depende de los aspectos siguientes:

- Un marco institucional que organice jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de instituciones del sector público.
- El grado de burocratización y el tipo de liderazgo burocrático, así como la descentralización del sector público.
- De la calidad, claridad, transparencia de información y de diagnósticos en su proceso administrativo.
- Del consenso político y la participación de los ciudadanos en la evaluación de sus resultados.

A grandes rasgos estos son algunos de los problemas que generan el mal funcionamiento de la administración pública en México. Ya que la efectividad atribuida a la intervención pública no depende exclusivamente de la posibilidad de expansión del sector público, sino más bien de su calidad y eficiencia, con resultados positivos para la sociedad.

Una organización grande e influyente, como lo ha sido en general el sector público en México, no siempre ha tenido la flexibilidad para crear los mecanismos de autocorrección de su gestión y mucho menos que cambien sus objetivos estratégicos si éstos son afectados y transformados por las arenas de poder, de ahí que es muy importante reformar las instituciones públicas, de tal manera que éstas tengan las condiciones para operar de forma más flexible, transparente, con una cultura de rendición de cuentas y evaluación de sus resultados (Rosales, 1999:136).

La influencia en el ámbito internacional

La caída del muro de Berlín, que suscitó la crisis del Estado benefactor desencadenó una severa crítica a la fuerte intervención del Estado en la economía, así como el predominio del mismo sobre la sociedad civil, la teoría económica keynesiana de demanda, más corporativismo y el papel restringido de los mercados, mostró cómo el capitalismo de mercado podía estabilizarse mediante la gestión de la impetración y la creación de una economía mixta.

El keynesianismo, con base en el Estado social de derecho no sólo ha fallado en su esquema de fondo de la política económica que se refleja en la inflación, sino que también ha encontrado cierta adversidad por parte de la sociedad civil, la cual está en contra de un estatismo ineficiente y burocratizado [Rosales, 1996:11].

La crisis económica y el gran endeudamiento de la mayoría de los países de América Latina pusieron en entredicho la eficiencia de un Estado centralista que basaba sus planes nacionales alejados de toda realidad, al aparentar una situación de auge por razones políticas antes que por la viabilidad económica, esto llevó a la pérdida de autonomía de las fuerzas sociales y políticas, ya que todos dependían de él, reduciéndose con ello el espacio entre el Estado y la sociedad civil. De ahí que el Estado no pudo garantizar el manejo de la diversidad social, provocando que las clases dirigentes cayeran en una confusión entre la representatividad de la mayoría y el principio de las decisiones que era más el resultado de un juego de fuerzas, que el producto de una estrategia, lo cual configuró un sistema administrativo sin orden interno, haciendo que la ineficiencia se sumara a la ineffectividad estatal.

Por su parte, el planteamiento del modelo neoliberal consideraba que para salir de la crisis era necesario eliminar el Estado keynesiano que se había convertido en un Leviatán, así que proponía el regreso al Estado conservador que implicaba:

- Reducción del gasto público
- Reducción del gasto social
- Reducciones salariales
- Restringir al Estado impositivo
- Políticas monetarias restrictivas
- Privatización de empresas y ámbitos estatales
- Eliminación de controles y regulación del mercado: libre mercado y libre comercio internacional

En suma, el sustento neoliberal era la desaparición del Estado como agente económico de la sociedad civil, para dejar que sean los particulares, los encargados de promover el desarrollo político, social y cultural de la sociedad.

Aunado a ello la globalización no sólo entendida como un proceso económico, sino también como la transformación del tiempo y el espacio en nuestras vidas (Giddens, 1999:43), afecta de forma directa e inmediata las relaciones a escala mundial, dando pie a la revolución de las comunicaciones y a la extensión de la tecnología que están estrechamente vinculadas al proceso globalizador. Los mercados monetarios que funcionan las veinticuatro horas del día dependen de una fusión de tecnologías de satélite e informática que afectan también a muchos otros aspectos de la sociedad. Un

mundo de comunicación electrónica instantánea, en el que están implicados incluso los que viven en las regiones más pobres, reorganiza las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas.

Las políticas liberalizadoras y privatizadoras han contribuido a la intensificación del comercio mundial y del intercambio económico. Las empresas se han involucrado cada vez más en la intervención exterior directa.

La globalización, en suma, es una compleja serie de procesos, impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos que está transformando las instituciones de la sociedades en que vivimos. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos, las teorías neoclásicas han demostrado su fracaso, la tesis de que el libre mercado y la abstención del Estado en la economía sanaría la crisis que se suscitó en los ochenta, son hoy teoremas que no tienen sustento y validez. La brecha entre ricos y pobres, así como el desempleo y la pobreza extrema, son temas que se enuncian en todos los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Los efectos *tequila*, *zamba* y *dragón* han puesto en entredicho al neoliberalismo y a la globalización financiera. Los acontecimientos suscitados en Atlanta, Davos, Cancún y Quebec, de un rechazo total a las consecuencias que está generando el libre mercado, nos ponen de manifiesto que la tarea de pensar al Estado, al gobierno y a su administración apenas comienza, ya que ni el Estado de bienestar, ni el proyecto neoliberal han acercado la brecha entre ricos y pobres. Pero lo que sí han hecho es que las instituciones de la sociedad global sean reinventadas a medida que la tecnología redefine las relaciones entre individuos y organizaciones.

Los nuevos movimientos, grupos y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como la sociedad civil han adquirido poder unilateralmente sin esperar a los políticos, siendo capaces de tensar y presionar en la escena mundial a las grandes corporaciones internacionales, a los Estados y a los gobiernos.

La influencia en el ámbito nacional

Como sabemos, el sistema político mexicano es el producto de un proceso revolucionario que al finalizar, encuentra la necesidad de conciliar a los diferentes liderazgos armados, como el único método de eliminar la amenaza permanente de desestabilización del naciente orden institucional. En este contexto y con el antecedente del asesinato del general Obregón, el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se convierte en la solución que permitirá dar cohesión en su interior a las diferentes fracciones o grupos de poder.

Del pacto entre caudillos que dio lugar al PNR y del pacto con las clases populares, del que surgió el Partido de la Revolución Mexicana PRM, se originó un régimen que

dejó poco espacio para los partidos de oposición. Ello dio como resultado que el partido se convirtiera en el medio casi exclusivo de participación política en el sistema político mexicano, delineándose, desde este momento, la función principal del partido en el sistema político nacional como espacio de negociación entre los diferentes grupos de poder, actores y sectores de la sociedad mediante una estructura clientelar y la lógica de un gobierno paternalista, un Estado interventor con mecanismos y estrategias o relaciones clientelares entre él y la sociedad que se instrumentaban por medio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Muñoz, 2000:94).

Como sabemos esta relación PRI-gobierno terminó favoreciendo una dinámica de vinculación y articulación de fuerzas que "dotó al Estado de un considerable consenso y autonomía, no sólo porque en la relación sistema-Estado se expresaba como el legítimo representante de todos los sectores, esto es, de la sociedad, sino porque en la relación partido-sistema-Estado aparecía como expresión de los intereses populares y mayoritarios" (Pérez, 1983:5).

Sin embargo, en los ochenta se va dando una serie de cambios en la lógica interna del Estado mexicano y de su estructura al iniciarse la inserción de un proyecto económico-político de tipo neoliberal por el que paulatinamente el Estado va perdiendo diferentes elementos, piezas o instrumentos que, a la larga, originan su incapacidad para legitimarse y que con el tiempo ha terminado por debilitar al Estado como legítimo representante social. Paralelamente, dicha situación terminó por dañar de manera sensible la estructura gobierno-PRI, permitiéndose el fortalecimiento de una oposición real, naciendo con ello una competencia electoral disfuncional para el viejo sistema político electoral.

Las elecciones del 2 de julio del 2000, pusieron de manifiesto no solamente el poder de decisión de los ciudadanos mediante su voto para lograr la transición democrática. El triunfo electoral de Vicente Fox, la caída de 71 años de gobierno del PRI, la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal de diferente partido político al del presidente y el equilibrio de poderes en la Cámara de Diputados, así como en el Senado, son algunas de las causas internas que nos hacen repensar no solamente la relación Estado-sociedad, sino la conformación de nuevas reglas del juego que antes no estaban consideradas, ya que al momento que el Estado pierde su poder económico y sus mecanismos clientelares e instrumentos de intervención y control social que le brindaban el soporte electoral y la legitimidad social a su gestión de gobierno son hoy completamente diferentes, debido a que tanto el Estado como su gobierno se enfrentan a la diversidad de fuerzas (sindicatos, partidos de oposición, burocracia, zapatistas, así como a diferentes grupos de poder dentro de la sociedad civil), motivo por el cual, sus instituciones deben ser rediseñadas para afrontar las nuevas fuerzas que conforman las bases para un nuevo sistema político mexicano. Tal acontecimiento demuestra que la democracia ya no es una utopía en nuestro país, pero también

nos plantea la necesidad de un cambio en las reglas de juego que se adapten a los nuevos actores.

Los signos y las señales están ahí, quienes pensaban que el paso a la transición democrática resolvería los problemas de esta nación, se han quedado cortos, ya que falta lo más difícil, y para llevarlo a cabo se necesitan varias acciones de las cuales planteamos tan sólo dos: la primera, el rediseño de las instituciones del Estado de frente a los nuevos escenarios en donde las fuerzas reales de poder hoy, a diferencia del pasado, se encuentran más equilibradas. La segunda, la necesidad de liderazgo para encaminar y abanderar a partir del consenso y la negociación dichos cambios.

Tendencias prospectivas de la administración pública en México

Debido a lo anterior, se advierte en nuestra sociedad, el inicio de un tipo de administración más eficiente, capaz de enfrentar los retos que la democracia conlleva. Para ello se necesitarán mecanismos que no reduzcan a la democracia sólo a un hecho electoral, central y plurianual. Para llegar a esta democracia activa es preciso primero hacer transformaciones radicales en las estructuras actuales del aparato administrativo para mejorar la gestión.¹

Se ha descrito y recalcado la necesidad de que la relación Estado-sociedad debe ser parte fundamental del nuevo perfil del Estado moderno, ya que éste ha perdido su razón de ser. Ciertamente, se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad y es precisamente el aparato administrativo el puente adecuado para restablecer esa relación. Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad es el que ha dado como resultado que ahora se califique al Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna y sus propios intereses, a la vez que se desvincula de la sociedad sometiéndola a una crisis de legitimidad al Estado (Rosales, 1998:42).

Hoy es necesario que en México la administración pública retome su razón de ser, ya que está muy lejos de satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de la sociedad: la seguridad interna, los proyectos de infraestructura de gran escala, las políticas macroeconómicas, la expansión de los mercados a la vez que su regulación, incluyendo el empleo y las políticas industriales, la redistribución de la riqueza, la educación, la integración multiestatal y la reestructuración del poder constitucional, la protección del ambiente y de la salud.

¹ Cuando se habla de mejorar, es generar los incentivos para combatir la corrupción, el despilfarro de recursos públicos, la transparencia en su acción, así como la responsabilidad del cargo, por mencionar algunos.

Como se puede ver, ninguna de estas necesidades básicas de la sociedad son atendidas hoy por la administración pública mexicana; más aún, pareciera que la relación Estado-sociedad es muy lejana, al grado que podría generar crisis de legitimidad e ingobernabilidad del Estado mexicano.

La apertura democrática, las grandes fuerzas económicas, políticas y sociales, así como la opinión pública y los medios de comunicación ejercen una fuerte presión para que el Estado, su gobierno y su administración alcancen su capacidad administrativa, así como también los resultados organizacionales e institucionales que la sociedad espera.

La realidad muestra no solamente una enorme crisis en los sistemas económicos nacionales, sino además una falta de confianza hacia el gobierno y a sus instituciones, provocando malestar social. No se trata de un problema de coyuntura, sino de una situación definitivamente estructural con miras a extenderse en el largo plazo e intensificarse si no se adoptan las políticas y medidas apropiadas.

La envergadura cualitativa de las demandas al aparato crea una situación de sobrecarga en términos de gestión, y coincide con la acentuada estrechez de recursos, lo que dificulta seriamente la gestión (Downs y Larkey, 1986:184).

En este contexto y aunado a ello, lo que mencionamos sobre la falta de un marco institucional que organice jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de las instituciones del sector público, la falta de una burocracia profesional, la falta de descentralización y liderazgo en el sector público, así como la ausencia de calidad y transparencia en la información y en el diagnóstico de sus proceso administrativo; hacen que se configure un cuadro para que se desarrolle una crisis en la acción del Estado.

La situación de conjunto conformada por esas nuevas misiones organizacionales no tradicionales y la administración de escasez, plantea severamente la necesidad de establecer incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del Estado (Downs y Larkey, 1986:186). Hasta cuándo se podrá seguir manteniendo el estado actual de conflictos, desigualdad social, marchas, manifestaciones, inseguridad, desempleo, pobreza, violencia, inundaciones, violación de derechos humanos, desintegración de etnias y derechos indígenas. ¿Hasta cuándo?

En el plano político se advierte en nuestra sociedad la demanda de una administración más eficiente, consciente de que el gasto público tiene que ser aprovechado de una manera más racional, de manera responsable por parte de sus ejecutores. Esta nueva forma de pensar a la administración pública busca que su proceso administrativo sea cada vez más eficiente y eficaz, provocando con ello un mejor servicio a los ciudadanos. Donde la transparencia de una gestión pública de mejor calidad pueda ser experimentada y evaluada por cada uno de los ciudadanos.

Llevar a cabo la administración pública de esta manera garantizará plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato estatal; del mismo modo, los conductos

y mecanismos de intervención de los ciudadanos en la actividad estatal harán más sana la convivencia Estado-sociedad.

Para llevar a cabo esta aplicación se requiere realizar transformaciones considerables en las actuales estructuras del aparato público (Dixon, 1970:53). Ya que el único modo de asegurar que los intereses particulares de la clase burguesa y de algunas élites no capturen al Estado, es someterlo a la influencia de todas las necesidades y demandas sociales. Esto implica un Estado de nuevo tipo: un Estado para todos, que no obstaculice el desarrollo social, sensible a todas las influencias que emanan de la sociedad y con canales adecuados para articular junto con ésta los diferentes niveles de gobierno, y con ello atender la pluralidad de las demandas ciudadanas. Pero eso no es suficiente; se necesita también la disposición de cada uno de los individuos, de los sectores y de las organizaciones para asumir ese papel motor (Dunleavy, 1991:28).

De ahí la necesidad de avanzar hacia modelos democráticos del tipo de las sociedades desarrolladas en donde la presencia de la sociedad civil y de los ciudadanos en la gestión no sea esporádica sino continua, con peso significativo en la elaboración de políticas, así como en la toma de decisiones (Kliksberg, 1992:8).

Por lo que la reforma del Estado se deberá dirigir a conformar un gobierno abierto, o sea un Estado transparente, con información continua y completamente accesible a la ciudadanía; se necesita también crear entidades protectoras del derecho del ciudadano ante las decisiones de la administración; abrir múltiples lugares donde los ciudadanos efectivamente participen en la gestión cotidiana del aparato administrativo por medio de organizaciones diversas como las asociaciones de vecinos o las sociedades de usuarios de servicios, por mencionar solamente algunas; se necesita también conformar un sistema de control social sobre la gestión pública, con el fin de construir una de las vías preventivas centrales para erradicar el delicado problema de la corrupción. Por otra parte, esta reforma debe llevar adelante una política de prestación de servicios orientada claramente a servir en definitiva al ciudadano (Hood, 1976:36).

La formación de los actores sociales y la construcción de la ciudadanía, son la parte más ardua de los procesos de cambio, pero la única que garantiza que sea permanente. Así pues, se le exige al Estado que cambie su tradicional papel de dirigente principal del desarrollo económico por el de regulador de este proceso. Se le pide que ofrezca mayores espacios para la participación de otros agentes sociales, que podrían ser los gobiernos locales, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Todo eso requiere de modificaciones mayores en la forma como el sector público ha operado tradicionalmente; sin embargo, los esfuerzos de cambio en la administración pública no siempre se han planteado con ese grado de profundidad (Pollitt, 2000:15).

La reciente transformación tanto económica como social obliga a la administración a profesionalizarse, y a ser más eficiente para atender las demandas de los ciudada-

nos. La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad para formular, informar, planificar, implementar y controlar las políticas públicas. El grado de ineficacia de la administración pública del país es dramático. Aunado a esto la disputa política y la falta de un consenso político nacional nos obliga a pensar en la necesidad de una gestión pública que cumpla con sus cometidos.

Pareciera que administramos un país imaginario, según observó Hélio Beltrão:

Existe entre nosotros una curiosa inclinación a racionar, legislar y administrar teniendo en cuenta un país imaginario, que no es el nuestro; un país dominado por el ejercicio fascinante de la planificación abstracta, por la ilusión óptica de decisiones centralizadas [1984:34].

Cuando empezamos a trabajar con mitos o con un país imaginario, nuestra capacidad de actuar sobre la realidad disminuye radicalmente. La ruptura de estructuras centralizadas, de jerarquías formalizadas y piramidales, lo mismo que de sistemas de control tayloristas, son elementos de una verdadera revolución gerencial en curso que impone la incorporación de nuevos referentes para las políticas relacionadas con la administración pública; virtualmente enterrando las burocracias tradicionales y abriendo camino hacia una nueva y moderna burocracia del Estado.²

La estabilidad de los funcionarios en una mecánica burocrática no profesionalizada, es una característica de las administraciones burocráticas centralistas (Blau y Meyer, 1971:87); vista en este sentido, la estabilidad implica un costo, impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, al mismo tiempo que hace inviable la implantación de un sistema de administración pública eficiente basado en incentivos y puniciones.

La revuelta contra la burocracia, es en realidad, un ataque a la forma de organización de las empresas públicas y privadas, ya que hoy la forma de organización en el sentido estricto weberiano ha rebasado las demandas de un nuevo modelo de producción, así como las que se crean y surgen de la sociedad, que requieren una mayor respuesta a sus necesidades. En la práctica, la administración pública está descubriendo que hay límites estrictos a la forma de organización burocrática actual. Dichos límites empezaron a evidenciarse en el sector público a medida que los organismos oficiales iban adquiriendo proporciones monstruosas y alcanzaban el punto de imposible retorno.

Los cambios actuales, se presentan a un ritmo más rápido, motivo por el cual las burocracias no tienen la capacidad: primero para aceptar la adversidad y segundo

² Según observa Frischtak: "el desafío crucial reside en obtener aquella forma específica para articular la maquinaria del estado con la sociedad, donde se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede disociarse del problema político". Mientras tanto, nosotros no centraremos nuestra atención en esa forma específica.

para responderlas. Una compra al alza de yenes en Tokio desencadena unas compras y ventas instantáneas en Estados Unidos o Londres. Una conferencia de prensa televisada desde Teherán produce una réplica inmediatamente en Washington. Una observación hecha a la ligera por un político respecto de los impuestos pone de inmediato a inversores y a contables a reevaluar una operación de mercado. Por lo tanto, cuanto más aprisa cambian las cosas en el mundo exterior, mayor es la tensión e incapacidad de respuesta de la burocracia, haciendo más frecuentes las fricciones y las luchas internas. El supuesto basado en la idea de que las organizaciones son esencialmente máquinas y que funcionan en un entorno ordenado ya no está funcionando, y mucho menos tiene la capacidad de respuesta que se requiere.

Han tenido que llegar estos días para entender que las organizaciones no son piezas mecánicas de máquina alguna, sino que se componen de seres humanos, y que es en un entorno turbulento, saturado de cambios de orientación, sorpresas y conmociones competitivas, en donde cada una de ellas debe de especificar lo que necesita.

Así, se vislumbra una de las relaciones más fundamentales, y a pesar de ello desdeñada, entre el conocimiento y el poder en la sociedad, el enlace entre la forma como las personas organizan sus conceptos y la forma como organizan sus instituciones.

Dirigir la gran diversidad exigirá al Estado de nuevos estilos de liderazgo, ajenos por completo al directivo burócrata. El aumento de nuevas redes de comunicación que hace que la información al interior de las organizaciones públicas fluya de manera lateral y diagonalmente, saltando de arriba hacia abajo por todos los niveles y desentendiéndose de las categorías, hace que se dé un nuevo cambio en la estructura de poder en las mismas. La alternativa a la integración de la información horizontal permite la competencia para coordinar y con ello descentralizar las decisiones, ahorrando tiempo (Ostroff, 1999:18).

Lo anterior, en su conjunto, explica la razón de que veamos presiones en pro de la descentralización política en todas las naciones con tecnologías avanzadas. A medida que las regiones y las localidades asuman su propio carácter cultural, tecnológico y político, resultará más difícil para los gobiernos gestionar las economías con las herramientas tradicionales de la regulación de un banco central, la fiscalidad y los controles financieros, así como el alza de los tipos de interés, o su baja, o el establecimiento de una nueva tarifa impositiva producirá consecuencias radicalmente diferentes en distintas partes del mundo.

Conclusiones

El nuevo mapa político-electoral del país, la alternancia en el poder y la cohabitación política dentro de los espacios administrativos del Estado son muestra ferviente de que

las cosas no son como en el pasado. Hoy el presidente de la República debe tener la sensibilidad y habilidad de conciliar con las diferentes fuerzas políticas que operan dentro y fuera del aparato administrativo, de otra manera no hay acuerdos, como ha sucedido durante los primeros tres años en la democracia deliberativa y abierta a los medios. Hoy, política y administración son parte motriz para enfrentar el cambio, ya que la política requiere de la capacidad para negociar y concertar las políticas públicas, mientras que la administración pública debe tener los instrumentos técnicos, los recursos materiales, la organización humana y los programas claramente definidos y agendados para implementar las políticas de manera efectiva.

Por lo que entre los instrumentos y medidas que pueden ser trascendentes para una administración moderna y efectiva, es preciso reconocer con claridad las causas que provocan un desajuste en la actividad pública; para ello se sugieren los siguientes siete criterios de análisis:

- *Realismo*, comprende una clara identificación del origen del cambio.
- *Selectividad*, hace énfasis en la selección y depuración del origen del cambio.
- *Énfasis en los resultados* (eventuales), permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen), así como la necesidad de incluir en ellas mayor pragmatismo.
- *Reconocimiento de la heterogeneidad*. La diversidad es punto de partida imprescindible para la identificación del cambio, que se acentúa con la llamada globalización de la economía.
- *Autonomía y descentralización con responsabilidad*. Aquí se reconoce que el cambio no sólo tiene su origen en la propia gestión pública sino también dentro de las esferas sociales, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentre inmerso.
- *Flexibilidad*, no sólo se requiere ser flexible en los procesos administrativos, sino en la identificación y reconocimiento del cambio.
- *Transparencia*. Hay que aprender a rendir cuentas no sólo verticalmente dentro del mismo gobierno, sino horizontalmente hacia el público-cliente, y en todos los casos, hasta donde sea posible y deseable por parte de la sociedad, con la participación activa de todos los actores.

Una administración que sólo se enfoque hacia lo interior, con objetivos fragmentados, procedimientos enredados, con niveles burocráticos aislados y niveles jerárquicos muy verticales inhibe de forma significativa el desempeño de la función de gobierno ya que muchas entidades gubernamentales sencillamente no producen los resultados que podrían o deberían obtener.

El método burocrático, con sus múltiples niveles y su extenso sistema de verificaciones, experimenta e inhibe el desempeño en la mayor parte de las oficinas de gobierno. Para remediar la situación se requieren cambios fundamentales en todas las dimensiones que impulsan el desempeño: estrategia, estructura, estilo, sistemas, valores compartidos y habilidades. Los ciudadanos ansían un gobierno eficiente y capaz de responder en tiempos y con calidad a sus necesidades.

Bibliografía

- Beltrão, Hélio (1984). *Descentralizacáo e Libertade*, Río de Janeiro, FUNCEP.
- Blau Peters, M. y Meyer Marshall, W. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*, Londres, Randon House.
- Coase, R.H. (1988). *The firm, the market and the law*, Chicago, The University Chicago Press.
- Dixon, Warren A. (1970). *The Demand and Supply of Collective Goods: From a Market Exchange to the Political Process*, University of Oregon, Unpublished dissertation.
- Downs, G.W. y Larkey, P.D. (1986). *The Search for Government Efficiency*, Nueva York, Randon House.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Nueva York, Havester/Wheatsheaf.
- Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía*, Madrid, Taurus.
- Hood, Christopher (1976). *The Limites of Government*, Londres, John Wile & Sons.
- (1995). "Emerging lusses, in Public Administration", *Public Administration*, vol. 1, núm. 73, primavera.
- Kliksberg, Bernardo (1992). *Rediseñando al Estado en América Latina*, Venezuela, CLAD.
- Laherra, Eugenio (1994). "Nuevas orientaciones para la gestión pública", *Revista de la Cepal*, núm. 52, abril, Santiago de Chile.
- Lynn, Laurence E. (1996). *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham N.J., Chatham House.
- Mainzer, Lewies (1994). "Public Administration in Search of a Theory: The interdisciplinary Delusion", in *Administration and Society*, vol. 26, núm. 3, USA, noviembre.
- Muñoz Carrollo, Luis M. (2000). "Del voto corporativo al marketing político", en *Revista Crónica Legislativa*, núm. 13, marzo/abril, México.
- Ostroff, Frank (1999). *La organización horizontal*, México, Oxford University Press.
- Pérez Fernández del Castillo, German (1985). "Corporativismo, democracia y poder en México", en *Revista de estudios políticos*, núm. 1 col. III, México.
- Pollitt, Chistoper y Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform, a comparative analysis*, Oxford University Press.

- Rosales Núñez, Juan (1999). *La nueva faceta de desarrollo institucional en la administración pública contemporánea. Gerencia pública*, UNAM, México (tesis de maestría).
- (1998). "Una nueva cultura de la gestión pública", en *Revista del Instituto de administración pública del Estado de México*, núm. 37, México.
- (1996). *Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo y la continuidad del modelo neoliberal en México*, UNAM, México (tesis de licenciatura).