



Investigación Administrativa
Enero – Junio 2002
Año 31 No. 90

MÉXICO, REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JERJES AGUIRRE OCHOA ♠

Facultad de Contabilidad y Administración UNAM

Managerial reforms presents serious limitations, without a comprehensive State Reform in Mexico. It is necessary to conceive an ad hoc model of public administration for the Mexican case, that incorporates the main characteristics of the public administration culture of Mexico and takes into account the fact that public administration results from a complex historical process. It is also necessary to incorporate civil society in the discussion about the administrative reform creating conscious that an efficient government could become in a competitive advantage for the country.

INTRODUCCIÓN

En México, como en muchos países del mundo, se ha cuestionado la eficacia del gobierno en relación con la satisfacción de las demandas y necesidades de sus ciudadanos. Como alternativa a esta situación ha surgido una corriente de pensamiento y de acción pública llamada Nueva Administración Pública (New Public Management), que pretende emular la relativa eficacia de las organizaciones privadas en la gestión de los recursos y aplicar técnicas administrativas de las empresas privadas a la administración pública. Si bien, la literatura sobre el tema es extensa, para el caso mexicano se ha omitido la consideración del hecho de que la administración pública es un fenómeno complejo derivado de un desarrollo histórico y político determinado. El presente trabajo pretende realizar algunas reflexiones sobre el nuevo gerencialismo, planteando la necesidad de crear un modelo de administración pública propio de las condiciones mexicanas, que incorpore las características organizacionales existentes actualmente en el gobierno mexicano, y que además considere la evolución social y política actual de México.

Muchos de los problemas actuales del gobierno mexicano se han presentado desde una perspectiva económica, en la que los problemas se remiten a una perspectiva fiscal de insuficiente ingreso del Estado para cumplir con las necesidades y demandas de sus ciudadanos. Este enfoque carece de la perspectiva administrativa de buscar una mayor eficiencia de los

recursos públicos, para procurar hacer más con los mismos recursos. Para esto hace falta una reforma administrativa completa del gobierno federal que incorpore, además de las opiniones tradicionales de los administradores públicos, las bases generales que brinda la Ciencia Administrativa.

LA TENDENCIA MUNDIAL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Existe un clamor mundial por que los gobiernos provean de mejores servicios y respuestas concretas a las complejas necesidades de los distintos grupos sociales dentro de un país. La mayor parte de los sistemas administrativos del mundo enfrentan la acuciante necesidad de modernizarse, para dar respuesta a los problemas de sus ciudadanos.

En general, los ciudadanos de los distintos países del mundo desconfían de sus burocracias, y exigen de sus aparatos gubernamentales respuestas más eficientes a sus problemas cotidianos (Osborne y Gaebler, 1992), (Lynn, 1996). En los países desarrollados los ciudadanos aspiran a servicios públicos de la misma calidad, y en los mismos términos de los servicios que reciben de las empresas privadas.

Este clamor mundial se ha visto acendrado por la aparición de una corriente de pensamiento llamada Nueva Administración Pública (New Public Management). El New Public Management (NPM) puede definirse a partir de 5 elementos fundamentales (Borins, 1996):

♠ Dr. en Ciencias de la Administrativas de la UNAM. Profesor de la Maestría en Negocios Internacionales de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM. Email: jaquirre@economia.gob.mx

- Proveer servicios de gran calidad, que sean valorados por los ciudadanos
- Incrementar la autonomía administrativa, particularmente a través de la disminución de los controles centrales
- Demandar, medir y recompensar el desempeño individual y organizacional
- Proveer los recursos humanos y tecnológicos que los administradores necesitan para cumplir sus objetivos de desempeño, y
- Mantener receptividad a la competencia y tener apertura acerca de los propósitos que deben ser ejecutados por los funcionarios públicos y el sector privado

En otra definición (Steane y Carroll, 2000) analizan las reformas administrativas en Australia, definiendo que dichas reformas caen dentro del paradigma del New Public Management, si se cumple alguna de las siguientes características:

- Las reformas se presentan como la aplicación valiosa de un modelo administrativo, o técnica del sector privado al sector público
- Se presentan en un contexto de revisión del rol de gobierno en los servicios que ofrece
- Se presentan como un ejemplo valioso del rol de los mecanismos de mercado o de cuasi-mercado en la coordinación de la oferta y demanda de servicios públicos, y el uso de mecanismos contractuales para la oferta de los servicios públicos.
- Se presentan como medidas que ayudan a separar los procesos de toma de decisiones políticos, de la administración de servicios públicos

Para otros autores las reformas gerencialistas no se encuentran cimentadas dentro de una teoría de organización, e implican los siguientes elementos (Guerrero, 2000):

- Que la administración pública se manifieste abiertamente en una separación entre política y administración. Se plantea una antinomia entre la política y la administración
- Una magnificación de los esquemas de manejo de las organizaciones privadas que se traslapan a la administración gubernamental
- Un manejo de la administración pública sin gobierno, pues la "gerencia" del gobierno puede ser realizada en términos de mercado

Por otro lado, de acuerdo con el Banco Mundial, el New Public Management (World Bank, 2002):

- Enfatiza la centralidad en el cliente o el consumidor, así como la evaluación y medición de los resultados.
- Promueve alternativas estructurales u organizacionales que buscan un control descentralizado a través de una amplia variedad de mecanismos para proveer servicios, incluyendo mecanismos de cuasi-mercado con proveedores de servicios públicos o privados, compitiendo por recursos de los hacedores de política pública y donadores.

En general, y a partir de las definiciones anteriores, las ideas gerencialistas parten de emular el relativo éxito de las organizaciones privadas en la gestión de los recursos públicos. Postulan también una mayor autonomía de los administradores públicos para lograr una mayor eficiencia en los recursos, y en la creación de mecanismos que permitan medir los resultados de una manera objetiva. De acuerdo con la visión gerencialista, el gobierno debe ser manejado con estilos administrativos de las empresas privadas, y deben aplicarse medidas que conlleven una reducción de los costos de gobierno utilizando, por ejemplo, privatizaciones de ciertos servicios en la búsqueda de menores costos. Asimismo, los ciudadanos se convierten en clientes de los servicios que provee el gobierno. Finalmente, las agencias o dependencias gubernamentales deben entrar en competencia interna por los recursos públicos, con base en la evaluación de sus resultados.



Sin embargo, existen obvias diferencias entre las organizaciones privadas y públicas; estas diferencias pueden dividirse en tres grupos: (Rayney, 1976).

- Factores relacionados con el entorno
- Transacciones organización-entorno
- Estructuras internas y procesos

Dentro de los factores relacionados con el entorno se tiene una baja exposición al mercado, y por tanto un incentivo bajo a la productividad, la efectividad y la calidad. Una menor exposición al mercado de las organizaciones públicas provoca una débil retroalimentación de la percepción de los servicios ofrecidos por el gobierno a sus ciudadanos.

Las transacciones organización-entorno implican la existencia de acciones obligatorias por parte del gobierno, y amplio espectro en el impacto de las acciones gubernamentales.

Finalmente, las estructuras internas y procesos dentro del sector público resultan complicados y complejos por la existencia de relaciones políticas y un menor nivel de autonomía de los funcionarios públicos; un mayor nivel de insatisfacción laboral y una mayor rotación de trabajadores entre otros factores.

Además de los factores antes mencionados, se encuentra el hecho de que los gobiernos deben buscar el bien común de sus ciudadanos, en tanto que las organizaciones privadas deben buscar maximizar sus utilidades y la riqueza de sus accionistas. Asimismo, los gobiernos son el resultado de largos procesos históricos y sociales, en tanto que las organizaciones privadas tienen orígenes no menos complejos, pero sí más inmediatos.

Los planteamientos del nuevo gerencialismo no constituyen concepciones recientes de la administración pública. A principios del siglo XX se buscó en E.U.A. la aplicación de principios de negocios a la cuestión pública, en la búsqueda de un gobierno con menos corrupción. El presidente de los E.U.A., Theodore Roosevelt, puede considerarse como uno de los primeros exponentes de estas ideas (Weikart, 2001), mucho antes del gobierno de Reagan en E.U.A. y de Thatcher en Inglaterra, que fueron los

políticos contemporáneos que iniciaron la ola gerencialista en sus países y que posteriormente se extendería a todo el mundo.

La década de los noventa presencié una ola de reformas al sector público, que erróneamente pueden clasificarse como reformas gerencialistas, o no reformas. La caída de los países socialistas de Europa del Este o las reformas neoliberales de muchas economías del mundo coinciden con el advenimiento del nuevo gerencialismo, estableciéndose una concordancia histórica que dio lugar a una percepción de que las reformas administrativas del mundo deben establecerse en términos del nuevo gerencialismo, dada la coincidencia histórica con las reformas liberales de la economía en el mundo.

Sin embargo, las reformas administrativas no pueden verse como homogéneas en todo el mundo (Toonen, Raadshelders 1997). Los esfuerzos administrativos llevados a cabo en distintas formas en Europa, como la guerra italiana en contra de la corrupción, o la descentralización administrativa en Francia, son ejemplos de intentos de modernización del sector público, por sólo citar algunos casos. Pueden existir reformas en la administración pública mexicana que den resultados positivos, sin que dichas reformas caigan necesariamente en el caso de una reforma gerencialista al estilo de Inglaterra o Australia. En este sentido, también el Banco Mundial plantea que el paradigma del nuevo gerencialismo no es el único en el mundo para la administración pública (World Bank, 2000).

LA PROFUNDA RAÍZ POLÍTICA EN MÉXICO

El caso mexicano no ha sido la excepción a la ola de cambios administrativos en el mundo que buscan un Estado más eficiente. Una buena parte de los problemas económicos, políticos y sociales, se debe a una inadecuada conceptualización de los problemas del país, debido a diseños de políticas públicas deficientes en los órdenes económicos, políticos y sociales. Este inadecuado diseño responde en buena medida a organizaciones e instancias públicas defectuosas y mal planeadas, producto de actores preocupados primariamente por la preservación de un status político y no por un diseño eficiente de políticas públicas.



Para el caso mexicano existe consenso académico relativo a la necesidad de efectuar una profunda reforma administrativa del gobierno mexicano, que permita, entre otras cosas, la instalación de un servicio civil de carrera (Romero, 1997), (Dussauge, 2000). Una reforma en la administración pública federal debe permitir la necesaria separación entre política y gestión administrativa, que rompa el esquema imperante durante años de una administración pública que respondió a la conjunción de política y administración. La administración pública debe dejar de ser un aparato administrativo que sirva primariamente como instrumento de control político al Presidente en turno, y que permita al Estado cumplir con los objetivos constitucionales que tiene con sus ciudadanos.

Para el caso mexicano existe la particularidad de que la necesidad de una reforma al aparato administrativo mexicano coincide tanto con la ola de cambios que se han suscitado alrededor del mundo, como con el ascenso al poder de un partido político distinto al que gobernó el país durante décadas, y que crea la condición democrática mínima para un cambio completo en la administración pública en México.

En general la comprensión del fenómeno administrativo público en México no puede entenderse de manera aislada del contexto político en el que se encuentra inmerso el sistema administrativo del Estado. Dentro del corporativismo que privó en México durante más de 60 años, la administración pública completa del gobierno federal mexicano fue intermediaria entre los tomadores de decisiones principales y los distintos sectores sociales (Guerrero J.P, 2000). El sector público gubernamental constituía una extensión de la voluntad política del Presidente de la República en turno, para responder de manera directa y enteramente discrecional por parte del ejecutivo en turno a los compromisos con distintos grupos sociales y políticos, sin que existieran de manera real contrapesos a este poder individual institucionalizado.

Con la derrota del PRI en el 2000 se cumplió el primer requisito para una reforma administrativa del sector público en México, al lograrse la primera condición para una efectiva separación entre política y administración. No es, como podría fácilmente pensarse, que la derrota del PRI conlleva de manera automática al inicio de un proceso de reforma

administrativa, sino que con éste se da cumplimiento simplemente a la primera condición necesaria para la reforma.

Una reforma a la administración pública en México, independientemente de ser o no gerencialista, conllevaría una transferencia de poder de los políticos a los administradores públicos, con lo que se reduciría la simbiosis entre el aparato administrativo y la élite política que muy eficazmente sirvió a la centralización del poder durante la hegemonía priista. Sin embargo, con relación específica al New Public Management ¿cuáles son las posibilidades de aplicar un modelo gerencialista para la administración pública en México?

En las bases de la cultura cívica y política de una nación se encuentran configurados los posibles desempeños de su cultura administrativa (Putnam, 1996). Si se considera esta premisa, la cultura cívica en México no se ha caracterizado por su transparencia ni por su cumplimiento a las reglas formales, a diferencia de los países en los que se han implantado reformas gerencialistas que llevan mucho tiempo con sus democracias establecidas.

En los países en los que se han aplicado modelos gerencialistas con cierto grado de éxito, existen varios requisitos comunes que se han cumplido, entre los que destacan los siguientes elementos (Guerrero JP, 2000):

- La adopción de un enfoque gradualista
- La existencia de un sistema de contrapesos, externos al poder ejecutivo
- El estricto apego de los servidores públicos a la legalidad
- La existencia de un servicio profesionalizado de servidores públicos

Ninguna de las anteriores características se cumple para el caso mexicano. En México no existe todavía un sistema de contrapesos externos al poder ejecutivo; no existe una cultura de legalidad en la actual burocracia, y la profesionalización de los servidores públicos es un objetivo todavía lejano en la actual coyuntura en México. A partir de los anteriores requisitos existirían las condiciones básicas para la



implementación de reformas gerencialistas en México.

Asimismo, incluso en países como E.U.A., en los cuales existen condiciones políticas más adecuadas a la implementación de reformas gerencialistas, su aplicación no se reduce únicamente a la búsqueda de una mayor eficiencia del sector público, sino que se encuentra fuertemente supeditada a consideraciones políticas. El alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, basó una buena parte de su éxito político en la aplicación de medidas gerencialistas, por la reducción de impuestos y la procuración cuidadosamente selectiva de mejores servicios públicos para minimizar los impactos políticos de estas medidas, no poniendo en riesgo su reelección como alcalde (Weikart, 2001).

Por otro lado, la implementación de una reforma administrativa es un proceso político complejo (Guerrero y Arellano, 2000). La convergencia entre el ejecutivo y el legislativo, el nivel de fragmentación de los partidos políticos, el grado de centralización del poder político y la relación entre las ramas ejecutivas y los sindicatos, son señalados como elementos a considerar para evaluar el desempeño de una reforma administrativa. Si se analizan estos puntos en relación con el caso mexicano, se observa lo siguiente:

- Grado de convergencia entre el ejecutivo y el legislativo.- De acuerdo con Guerrero y Arellano, en la medida en que exista una mayor convergencia entre el legislativo y el ejecutivo, habrá más posibilidades de llegar a los consensos necesarios para una reforma administrativa. Las recientes experiencias de reforma fiscal y los fallidos intentos por introducir reformas sustantivas (como en el sector eléctrico), hacen previsible pensar que no existe el grado de convergencia "óptimo" para llevar a cabo una auténtica reforma administrativa.
- El nivel de la fragmentación de los partidos.- Siguiendo a Arellano y Guerrero, se plantea que partidos fragmentados impiden reformas administrativas al reflejar conflictos internos en los partidos, que impiden presentar una postura cohesionada en relación con las reformas administrativas. En este punto tampoco podemos encontrar evidencia de una postura cohesionada dentro de los partidos, como se pudo observar

durante la negociación de la reforma fiscal de 2001. Tampoco resulta previsible esperar que en los próximos años se dé un reacomodo al interior de los partidos políticos, que posibilite mayor cohesión de los mismos ante los problemas nacionales.

- Grado de centralización en el control de los partidos políticos.- En la medida en que exista una mayor centralización de los partidos políticos, existirán mayores posibilidades de lograr un adecuado balance entre el logro de la eficiencia y la respuesta a las demandas sociales. En este punto debemos concluir que tampoco existe una centralización de los partidos políticos que permita cierta cohesión en las propuestas de los partidos a la sociedad.

La relación existente con los sindicatos también es mencionada como un elemento a considerar para evaluar los resultados de una reforma administrativa. En este punto es difícil aventurar una evaluación de la actitud de los sindicatos hacia una reforma administrativa. Sin embargo, la reforma puede tener un importante respaldo por parte de los sindicatos en términos de apoyo directo político de masa, si se consideran dentro de la reforma los incentivos necesarios para lograr la coadyuvancia de los sindicatos.

Un cuarto punto de los planteamientos de Arellano y Guerrero tiene que ver con el rol de la alta burocracia en el funcionamiento del sistema político. Con la derrota del PRI en el 2000, la tecnocracia, que durante años tuvo un papel importante en la arena política nacional, se vio desplazada del poder por grupos políticos más legítimos, producto de una competencia política en el ámbito electoral. La burocracia parece integrarse más a los aspectos administrativos, dejando a los políticos sus tareas precisamente políticas.

Finalmente, Arellano y Guerrero plantean que el grado en que tanto las leyes como las reglas escritas son seguidas, determina en buena medida el resultado de las reformas administrativas. En México tradicionalmente las leyes escritas han sido poco seguidas, por lo que la avenencia de un sistema democrático hace previsible un mayor cumplimiento de la ley y de los procedimientos formales. Sin embargo, el proceso de cumplimiento de la ley en



México será un proceso que tenderá a moverse con lentitud en los próximos años, ya que se encuentra fuertemente supeditado a una reforma profunda del sistema de impartición de justicia en México.

A partir del análisis de cada uno de los puntos mencionados por Arellano y Guerrero, podemos prever pocas coyunturas para impulsar una reforma administrativa completa. Asimismo, tampoco existen las condiciones que se han observado en otros países para implementar reformas gerencialistas con cierto grado de éxito. También cabe preguntarse cuáles pueden ser los alcances reales al aplicar medidas gerencialistas en un país como México, en el que la "rule of law" no se cumple, y existe además un dominio de la informalidad y del no cumplimiento de las normas escritas. Este hecho se refuerza con la investigación de casos realizada sobre reformas gerencialistas en México (Arellano, 2000, 2001).

En cierto sentido el New Public Management pretende una separación de la política y de la administración pública. Los países en los que el NPM ha tenido éxito muestran un alto desarrollo de sus culturas cívicas y condiciones de contrapeso y transparencia en la actividad pública, de la cual México carece. La propia experiencia de los países del Commonwealth parece indicar la necesidad de la existencia de instituciones independientes de un poder central, y de un mínimo de condiciones de real independencia de las instituciones y de un poder decisorio central.

Las condiciones políticas para una reforma administrativa son pues difíciles para el caso mexicano en la actual coyuntura de la administración pública federal, y en específico en el gobierno Foxista. Guerrero y Arellano concluyen que la reforma política se moverá lentamente hacia un proceso de reforma democrática del aparato administrativo.

Por otro lado, en la óptica política del actual grupo en el poder no existen muchos beneficios concretos de una reforma administrativa completa. La ausencia de un interés manifiesto por parte de la actual administración, responde a la percepción práctica de que las reformas administrativas pueden no traer resultados óptimos en términos administrativos y políticos a la actual administración. Para las próximas administraciones los balances pueden ser similares.

En los estados en los que gobiernan los distintos partidos políticos de México, las administraciones públicas son vistas como botines políticos, exactamente iguales a como las administraciones priístas percibían el aparato administrativo federal. Finalmente, el otro gran equilibrio, el poder legislativo, que debiera ejercer un contrapeso importante al ejecutivo, parece poco interesado en impulsar una reforma administrativa, cuyos resultados objetivos en términos de una mayor eficiencia y también en beneficios políticos, no aparecen claros. Por otro lado, no existe en México una corriente ciudadana que se encuentre lo suficientemente articulada para ejercer la presión suficiente en los políticos para realizar una reforma radical de la administración pública.

Los primeros años del gobierno Foxista parecen plantear problemas de coordinación en el aparato administrativo federal, que pueden traducirse en una necesidad de mayor control sobre la administración pública por el Presidente, que haría menos probable aún la existencia de la voluntad política necesaria para un cambio administrativo completo. Una mayor incertidumbre en el futuro se traducirá en la imperiosa necesidad de mayor control del aparato de gobierno por parte del ejecutivo federal.

De esta manera, los rituales de pedir la renuncia a los funcionarios salientes, la colocación de políticos y no de administradores más avesados en los puestos clave, y el uso político de los recursos públicos continúa por todo el país, en las distintas administraciones de los partidos. Independientemente de la filiación partidista existente, no parece haber el interés político necesario, -esto como producto de la falta de visualización de ventajas-, para llevar a cabo reformas administrativas profundas que proporcionen un mínimo de condiciones de transparencia y responsabilidad. Las relaciones clientelares se repiten por todo el país, existiendo una cultura política muy definida en el uso político de la administración pública (Cabrero-Mendoza, 2000).

Para el caso concreto mexicano no existe todavía conciencia suficiente de las ventajas que puede brindar una modernización de la administración pública. En general se habla del servicio civil de carrera y de la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan efectivamente profesionalizarse,



pero sin que exista mayor conciencia de las ventajas y beneficios que puede acarrear una administración pública ágil y eficiente que pueda convertirse en una ventaja competitiva para el país, y que pueda servir para solucionar problemas concretos como la pobreza extrema o los problemas de inseguridad pública.

En el actual contexto no resulta aventurado pensar que la dinámica de desarrollo político no favorecerá una reforma administrativa completa. El análisis del discurso político de las principales fuerzas políticas del país refleja un interés muy parcial en el tema de la reforma a la administración pública. Asimismo, no existen muchos elementos que indiquen con cierto grado de certeza que súbitamente el tema de la reforma en la administración pública pueda aparecer dentro de la agenda política de los partidos políticos mexicanos.

La reforma a la administración pública federal conlleva obstáculos formidables que implican una intensa negociación y una búsqueda de coyunturas políticas adecuadas para su realización, que muy probablemente no puedan darse en el corto plazo. Por lo tanto, la tentación de medidas gerencialistas puede surgir como atractiva dentro de la actual administración si se consideran entre otros factores, los antecedentes dentro de la empresa privada de muchos de los integrantes del gobierno Foxista. La creación de una oficina de "planeación estratégica", por parte de la nueva administración de Fox, revela simpatía y afinidad con la idea de manejar al aparato administrativo del Estado, de una manera similar a una gran corporación y, por tanto, quizás una simpatía hacia el nuevo gerencialismo.

HACIA UN MODELO GERENCIALISTA MEXICANO

Los problemas de eficiencia del gobierno mexicano no pueden, en orden estrictamente económico, esperar a que se generen las condiciones políticas necesarias para que la élite de gobierno decida efectuar estos cambios. Asimismo, resulta posible esperar que no se den, en el corto plazo, las condiciones políticas necesarias para una reforma administrativa completa del gobierno mexicano. ¿Cuáles son entonces las alternativas para hacer al Estado Mexicano más eficiente y enfrentar los retos de la globalización, la pobreza, la inseguridad, etc.? (Nexos, 2002).

La alternativa concreta para el gobierno mexicano parece ser relativamente inocua políticamente, al buscar reformas gerencialistas que permitan cierta mejoría en los servicios que presta el gobierno, sin que éste pierda el control central, y la posibilidad de manejar de manera clientelar el aparato administrativo del Gobierno Federal. Sin embargo, la implementación de este tipo de reformas no resolvería estructuralmente los problemas de falta de eficiencia y transparencia de la administración pública en México, pudiendo incluso enrarecer el camino para futuras reformas. Asimismo, sin una administración pública eficiente el país se privará de una ventaja competitiva para su desarrollo, sobre todo considerando los esfuerzos de modernización del sector público en el mundo que, independientemente de sus resultados y características, pueden generar condiciones de mayor competitividad que no compartiría México. Una de las muchas causas de la recuperación japonesa de la pos-guerra se encuentra en la conformación de una burocracia altamente eficiente, ágil y preparada, que se convirtió indudablemente en una ventaja competitiva para el Japón.

Por todo lo anterior, además de profundas reformas estructurales que permitan un mínimo de condiciones de respeto a la ley, y la separación efectiva de los poderes ejecutivo y legislativo, es necesario generar un modelo de administración pública propio al caso mexicano, que no parta de la aplicación purista del nuevo gerencialismo de otros países, sino de un modelo adecuado a las condiciones mexicanas, partiendo de la óptica de que la administración pública es un gran conjunto de organizaciones que deben ser también analizadas desde un punto de vista organizacional, para definir el diseño más óptimo de su estructura.

En relación con la reforma a la administración pública en México, se pretende copiar parcialmente la experiencia de países como Australia, Canadá e Inglaterra en aspectos de control del gasto gubernamental, sistemas de calidad y administración de personal. Sin embargo, existen diferencias marcadas en el desarrollo político entre los países anglosajones y México. Sin reformas estructurales que garanticen un mínimo de condiciones de respeto a la ley y a las instituciones, la aplicación de medidas gerencialistas sólo puede ofrecer resultados parciales. Asimismo, es necesario considerar la



cultura organizacional particular existente en México. No existen definiciones o estudios que hayan precisado los rasgos principales de la cultura organizacional del aparato público administrativo mexicano. Por cultura organizacional podemos entender, en una visión simplista, que la cultura de una organización es lo que la personalidad es a un individuo (Hickok, 2001). En una definición más elaborada, el término cultura se referiría a las asunciones y creencias que son compartidas por los miembros de una organización, y que definen de una manera garantizada para la organización, la visión de sí mismos y de su entorno (Schein, 1985). La cultura organizacional de los países varía profundamente en función de elementos de orden político, económico y social, que influyen la conformación de una personalidad propia de las organizaciones, que cambia con el tiempo.

En este sentido, la cultura organizacional mexicana es un elemento que debe ser tomado en cuenta para una reforma administrativa del gobierno en México. La experiencia de las empresas multinacionales, principales agentes de la globalización, puede resultar provechosa para la contextualización en México del papel de la cultura administrativa y de la posibilidad de éxito de reformas gerencialistas. Las empresas multinacionales adaptan sus estructuras y procesos gerenciales a las características de cada país, después de analizar la aplicabilidad de sus esquemas de trabajo a la cultura del país en cuestión. En contraste, las reformas gerencialistas en muchos países han carecido de los procesos de reflexión de la viabilidad de dichas medidas, que las empresas multinacionales realizan para implementar procesos o técnicas aisladas en distintas partes del mundo.

En México, como en el mundo, los aparatos administrativos son sistemas complejos que necesitan de un conocimiento fino de sus mecanismos internos para plantear cambios significativos en sus estructuras internas. Sin embargo, es necesario repetir que el conocimiento "profundo" de la cultura organizacional mexicana no puede eximir a la reforma administrativa del cumplimiento de las condiciones básicas generales para un cambio significativo, que son el respeto a la ley y un auténtico compromiso de las élites gubernamentales con un cambio profundo en el cuerpo administrativo mexicano.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resulta imperativo tomar las medidas necesarias para hacer al Estado Mexicano más eficiente en el otorgamiento a sus ciudadanos de un mínimo de condiciones de bienestar. Muchas de las causas del subdesarrollo actual del país se deben a una estructura política, que no permitió que los aparatos administrativos del Estado respondieran primariamente a las demandas esenciales de sus ciudadanos. Además de las reformas a la economía pendientes, que deben generar condiciones para un crecimiento sostenido, es necesaria una administración pública eficiente que se convierta en una ventaja competitiva para afrontar los grandes retos del país.

Los problemas que plantea la globalización, y el cambio democrático, del país no podrán resolverse sin un aparato administrativo que cumpla con un mínimo de condiciones de eficacia. En este contexto, la emulación de técnicas administrativas de las empresas privadas aparece como una alternativa viable de solución. Sin embargo, un análisis cuidadoso refleja que estas técnicas pueden no traducirse en mejoras significativas para los ciudadanos, dada la complejidad político-burocrática del Estado Mexicano actual. Asimismo, no es posible partir de una simplificación racional de la sociedad mexicana que desligue las acciones públicas de la complejidad política del México actual, en la que se conjugan numerosos intereses, grupos y visiones.

Las medidas gerencialistas aparecen tentadoras para los gobiernos de transición -como lo es el actual gobierno mexicano-, en función de que pretenden emular sin pérdida de control sobre el aparato administrativo, la eficiencia lograda en algunas organizaciones privadas. La aplicación de medidas gerencialistas en la administración pública puede eximir de la responsabilidad política de buscar los consensos necesarios para realizar una reforma administrativa completa en el gobierno federal, que independientemente de sus matices implicaría una mayor vigilancia de las acciones de gobierno por parte de la sociedad en general, y en específico por el poder legislativo.

Las reformas a la administración pública no necesariamente deben llevar la forma de una reforma gerencialista, que por las características de falta de



cumplimiento de la ley en México quizás no puedan adaptarse a las condiciones del caso Mexicano. El debate y la discusión sobre la reforma administrativa deben orientarse a la creación de un modelo adecuado al caso mexicano, en el que puede resultar conveniente considerar la experiencia de países distintos a E.U.A. o Australia. El gradualismo de la reforma alemana y la orientación al ciudadano del caso francés, son ejemplos de la necesidad de buscar modelos de gestión administrativa orientados al complejo caso mexicano.

En el caso de la reforma administrativa del gobierno federal no puede incurrirse en el error en que se ha caído muchas veces, de pretender utilizar un modelo externo que se aplique a rajatabla a las condiciones del país. Debe de analizarse con sumo cuidado la experiencia de otros países, para poder arribar a conclusiones propias que se puedan aplicar al caso mexicano. Las organizaciones públicas son entes vivientes con personalidad propia, en las que la aplicación de un modelo matemático tendría poca validez al no poder incorporarles todas las variables que se conjugan en ellas.

Una futura investigación debe realizarse sobre los resultados obtenidos de algunas aplicaciones gerencialistas en México, tales como la implementación de sistemas de control de calidad, o algunas experiencias relacionadas con la presupuestación. Asimismo, la comprensión de las finas relaciones organizacionales que se han establecido en las organizaciones públicas mexicanas a lo largo de décadas puede ser útil en el diseño de una nueva administración pública.

Asimismo, en los futuros debates sobre la administración pública deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

➤ La administración pública es un fenómeno histórico complejo, producto de un paradigma de comportamiento político de una sociedad. -Este hecho sencillo no puede dejar de considerarse al momento de instrumentar una reforma administrativa del gobierno. El Estado responde a intereses sociales y políticos complejos, distintos a los existentes en las organizaciones privadas

- La extrapolación de resultados de investigación de una oficina gubernamental a otra.- Si bien, la cultura organizacional del sector público en México puede compartir rasgos comunes, es posible esperar que de una oficina a otra existan particularidades que hagan poco operativo aplicar un esquema administrativo similar en todas las oficinas gubernamentales. Asimismo, dada su importancia estratégica, las dependencias dedicadas a la seguridad pública y al combate a la pobreza merecen un análisis cuidadoso y más específico de su cultura organizacional.
- La administración de empresas privadas es un campo vasto de conocimientos, experiencias y técnicas, que el New Public Management ha copiado en algunos aspectos para su aplicación. Existen, sin embargo, conceptos y paradigmas comunes en la administración estratégica que aún no han sido incorporados a organizaciones públicas, y que pudieran ser aplicados a las particularidades sociales y políticas del caso mexicano
- La reforma a la administración pública debe formar parte activa en la discusión de la reforma del Estado en México. El gran debate sobre la reforma del Estado en México atrae a sectores sociales y grupos de opinión, que pueden resultar claves para obtener los apoyos políticos necesarios para llevar a cabo una reforma administrativa completa del gobierno federal.
- Finalmente, es necesario que en el ámbito de los estados soberanos de la República se empiece a debatir sobre reformas a las administraciones públicas estatales. Con la descentralización de dependencias y recursos federales, las entidades federativas han tenido acceso a recursos antes controlados por el gobierno federal; dichos recursos deben ser manejados de modo eficiente, lo que sólo puede lograrse mediante administraciones públicas profesionalizadas. Al igual que para la administración pública federal, es necesario que en las administraciones estatales se realicen análisis organizacionales particulares y que se cumplan los supuestos básicos de cualquier reforma administrativa congruente, como son el respeto a la ley y una división clara de poderes.



BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault David, (2000). "**Challenges for the New Public Management, Organizational Culture and the Administrative Modernization**". Program in Mexico City (1995-1997)". American Review Of Public Administration, Vol. 30, No. 4, Págs. 400-413.
- Arellano Gault David (2001). "**Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal**". Documento de Trabajo 9, CIDE.
- Barzelay Michael (2001). "**The New Public Management**", University of California Press. 2001.
- Boris Sandfors (1996), "**What the Public Management is Achieving: A Survey of Commonwealth Experience**", University of Toronto, Conference on the New Public Management in International Perspective. St. Gallen Switzerland, 1996.
- Cabrero Mendoza Enrique (2000). "**Mexican Local Governance in Transition Fleeting Change or Permanent Transformation**". American Review Of Public Administration, Vol. 30, No. 4, Págs. 374-388.
- Dussauge Laguna Mauricio (2000). "**Dos Intentos de Organizar una Discusión**". Revista Este País, Número 111, Jueves 1 de junio de 2000. Pág. 4-6.
- Dussauge Laguna Mauricio (2000). "**Tres Temas para la Necesaria Reforma de la Administración Pública Mexicana**", Revista Este País, Viernes 1 de diciembre de 2000. No. 117, Págs. 40-43.
- Guerrero Amparan Juan Pablo (1998), "**Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: Los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal**". Documento de Trabajo. 61, CIDE.
- Guerrero Omar (2000). "**El Management de la Interdependencia Global un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización**", Revista Digital Universitaria, Vol. 1, 31 de marzo de 2000.
- Guerrero Juan Pablo y Arellano David (2000), "**Stalled Administrative Reforms of the Mexican State**", Documento de Trabajo 88, CIDE.
- Hickok Thomas A (1998), "**Downsizing and Organizational Culture**", Public Administration and Management and Interactive Journal, Vol 3, Número 3, 1998.
- Aguiar Rivera José Antonio. Editor (2002), "**Insomnios Mexicanos**", Revista Nexos, Volumen XXV, No. 289, Págs. 16-83.
- Lynn Laurence E (1996). "**The New Public Management as an International Phenomenon a Skeptical View**", The University of Chicago. Conference on the New Public Management in International Perspective St. Gallen Switzerland 1996.
- Osborne David y Ted Gaebler (1992). "**La Reinención del Gobierno**". Paidós, Barcelona España.
- Putnam Robert & Robert Leonardi & Rafaella & Nanetti (1993), "**Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**", Princenton University Press, Princenton N.J.
- Rayney H.G & Backoff, R.W, y Levine C.H (1976), "**Comparing public and private organizations**", Public Administration Review, Vol. 36, No. 2, Págs. 233-244.
- Romero Jorge Javier (1997), "**Profesión Servidor Público**", Revista Nexos, Vol XX, No. 229, Miércoles 1 de enero de 1997, Págs. 16 y 17.
- Schein, Edgar H, "**Organizational Culture and Leadership**". Basic Books, New York, 1985.
- Steane Peter (2000). "**Australia, the OECD and the Post-NPM World**", Documento presentado en el Seminario International Public Management Network Conference, 4-6 de marzo de 2000, Macquarie Graduate School of Management, Sydney Australia.
- Toonen Theo y Raadshelders Jos (1997), "**Public Sector Reform in Western Europe**", Department of Public Administration Leiden University, Article presented in Conference on Comparative Civil Service Systems Indiana University 1997.
- Weikart A Lynne (2001), "**The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City**", Urban Affairs Review Thousand Oaks, Vol. 36, No. 3, Págs. 359-381.
- World Bank (2002), "**The New Public Management & Its Legacy**", www.worldbank.org.

