



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Martínez Puón, Rafael

La reforma de la Administración pública: la asignatura pendiente de la Reforma del Estado

Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 32-45

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611167003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La reforma de la Administración pública: la asignatura pendiente de la Reforma del Estado

Fecha de recepción: 7 de febrero de 2008

Fecha de aprobación: 14 de octubre de 2008

*Rafael Martínez Puón**

RESUMEN

El presente ensayo tiene el propósito de poner en el centro del debate, el tema de la reforma de la Administración pública como un asunto no tomado en cuenta en el reciente proceso de Reforma del Estado iniciado en nuestro país, a partir de la reciente Ley en la materia. Se parte, por principio, de reconocer la importancia de las administraciones públicas en los sistemas democráticos y se trata de justificar por qué es relevante incluirlo en un proceso de tal envergadura como lo es la reforma del Estado. De igual forma, se trata de establecer como posibles supuestos su exclusión y lo que tendría que hacerse en caso de que el tema amerite convertirse en una política pública. El ensayo se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1) Lo que nos dice la Ley; 2) La importancia de la Administración pública y su inclusión en la reforma; 3) El desdén de los políticos hacia la reforma de la Administración pública; 4) Elementos básicos que debe incluir la reforma de la Administración pública; 5) Conclusiones.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, reforma del Estado, reforma administrativa.

* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España. Director general de la revista *Buen Gobierno*. Investigador visitante en el Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE con sede en Barcelona.

ABSTRACT

The essay has the purpose to set in the center of the debate, the subject about the reform of public administration as issue of reform of the State in México. The main problem is coming from the Law of the reform of State. This Law it doesn't include the public administration reform. In this sense, this essay tries to recognize the importance of public administrations in democratic systems and justify why is important his reform in this fundamental process. The essay uses a possible supposed as reasons of the exclusion of the agenda and suggests what we have to do in become the issue in a public policy. The essay is divided in: 1) The law says; 2) Importance of the public administration in the reform process; 3) The disdain about the public administration public from our politicians; 4) Basic elements for the reform process of public administration; 5) Conclusions.

KEY WORDS: public administration, reform of the State, administrative reform.

los principales temas que a consideración de los legisladores de todos los partidos, debieran formar parte de la misma.

Sin embargo, es de llamar la atención que se omite un tema preponderante como lo es la Reforma de la Administración pública. Este ensayo tiene el propósito de hacer un análisis de la norma y de indagar las posibles causas o razones del por qué este asunto de gran envergadura no está incluido en la misma. De igual modo, la intención es destacar por qué es importante incluirlo en este proceso de reforma, y por ende en el marco de la consolidación de un sistema democrático como el que tenemos. Se parte de la idea central, que si no se pone suficiente atención a este tema, corremos el riesgo de concluir el trabajo de la Reforma del Estado con insuficiencias y asignaturas pendientes. Todo ello, independientemente de los trabajos y avances realizados por el órgano responsable y de los distintos consensos y disensos que se han registrado, así como de las evaluaciones sobre su desempeño.

INTRODUCCIÓN

En el mes de abril del 2007, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó una ley que consideramos relevante: la Ley para la Reforma del Estado. Este tema, que por muchos años ha prevalecido en el imaginario colectivo, tanto de la clase política y gobernante como de la sociedad mexicana en general, a través de esta legislación ha vuelto a replantearse en la agenda político-administrativa. La Ley, pese a ser pequeña en su texto (no más de 12 artículos), expone

LO QUE NOS DICE LA LEY

La Ley para la Reforma del Estado es un ordenamiento compuesto de 12 artículos que tiene como objetivo establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de Reforma del Estado. En el artículo décimo segundo se destacan como principales temas los siguientes:

- Régimen de Estado y gobierno
- Democracia y Sistema Electoral

- Federalismo
- Reforma del Poder Judicial y
- Garantías Sociales

Para dar atención a tales temas, se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción y Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector del proceso, que está integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados (que gozarán del cargo de la presidencia por un periodo intercalado de seis meses) y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos cámaras (que ostentarán las vicepresidencias). De igual forma, podrán participar representantes del Poder Ejecutivo, de las presidencias de los partidos políticos nacionales y una representación del Poder Judicial. Tal comisión contará con un secretario técnico que será el responsable de llevar el seguimiento de los acuerdos, así como de las subcomisiones de Consulta Pública y Redactora.¹

Con base en el artículo 4º, la Comisión Ejecutiva tiene las atribuciones siguientes:

- I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado;
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar

la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;

- IV. Promover la presentación, ante la Cámara de Senadores y de Diputados, según sea el caso, por parte de los sujetos legitimados para ello, de las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el acuerdo obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo, e
- V. Interpretar los alcances de la Ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

Un artículo más por destacar de la Ley, es el relacionado con el proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado que constará de las siguientes etapas:

- I. Presentación de propuestas
- II. Consulta pública
- III. Negociación y construcción de acuerdos
- IV. Redacción de proyectos, y
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas

Adicionalmente, se encontró un documento en el portal de la Comisión Ejecutiva (www.leyparalareformadelestado.org.mx), denominado Foros Temáticos de la Consulta Pública para la Reforma del Estado en el que aparecen definidos una serie de subtemas de los temas principales para la Reforma del Estado que son los siguientes:

Tabla 1

TEMAS Y SUBTEMAS DE LA REFORMA DEL ESTADO

<i>Régimen de Estado y gobierno</i>	<i>Democracia y Sistema Electoral</i>	<i>Federalismo</i>	<i>Reforma del Poder Judicial</i>	<i>Garantías sociales</i>
Régimen de gobierno y sus características Facultades de iniciativa y veto Facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo División de poderes Consejo económico y social Facultades y atribuciones del Poder Legislativo Presupuesto de egresos y ley de ingresos Juicio político y fuero institucional Elecciones, representación y participación ciudadana Composición del Congreso de la Unión Transparencia y combate a la corrupción Medios de comunicación Política exterior, tratados internacionales y marco legal Nueva Constitución	Democracia directa Partidos políticos Financiamiento y fiscalización de las finanzas de los partidos Regulación democrática de la función pública. Regulación de los medios de comunicación Regulación de precampañas y procesos internos de selección de candidatos Campañas electorales y elecciones Auditoría electoral Tribunal Electoral y fiscalía para delitos electorales Democracia estatal y municipal	Federalismo fiscal Coordinación metropolitana Comunidades y pueblos indígenas Desarrollo regional y planeación Transparencia y fiscalización estatal y municipal Descentralización Reforma política del Distrito Federal Participación ciudadana Facultades y competencias de niveles de gobierno federal, estatal y municipal Relaciones intergubernamentales	Acceso a la justicia Fortalecimiento del poder judicial Tribunal constitucional Consejo de la Judicatura Órganos de impartición de justicia locales Ministerio Público Juicio de amparo y derechos humanos Atención a las víctimas y reparación del daño Sistema penitenciario Seguridad pública Justicia penal Justicia electoral	Desarrollo social y rural Educación, Ciencia y Tecnología Política laboral y sindical Estado de bienestar: salud. Estado de bienestar: seguridad social Estado de bienestar: vivienda Cultura y deporte Equidad: de género Equidad: discapacitados Equidad: pueblos indígenas Medio ambiente

FUENTE: elaboración propia, derivada de la información de los Foros Temáticos de la Consulta Pública para la Reforma del Estado (www.leyparalareformadelestado.org.mx)

Es posible que de todos los subtemas enunciados, alguien pueda alegar ante nuestro reclamo, que sin duda, sí está incluida la reforma de la Administración pública, a partir de asuntos vinculantes como son los siguientes: relaciones intergubernamentales, facultades y competencias de órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, descentralización, transparencia y combate a la corrupción, presupuesto de egresos y ley de ingresos, facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo. Y no se duda por información que se ha solicitado y que se ha recibido de la Comisión Ejecutiva, que tales subtemas deriven incluso, en aspectos cada vez más particulares.²

Sin embargo, la discusión central consiste en que no se está abordando el tema de manera integral como lo demanda una institución como lo es la Administración pública, tanto por todo lo que la compone como por lo que la rodea. Por el contrario, si hoy día estamos en la posición de querer saber qué tipo de Estado es el que queremos tener, de igual forma, saber qué tipo de gobierno se quiere, pero igualmente se requiere conocer qué tipo de Administración pública necesitamos. Esto es algo que no se puede dividir en partes, ni verse por piezas. De modo que la política, así como las reglas y normas que se establezcan, no pueden estar dissociadas de su operación y realización. La primera parte es tan importante como la segunda.

Máxime cuando se reconoce en la Administración pública, definiciones clásicas como la de Woodrow Wilson (1887) como el de

“gobierno en acción”, o el enlace entre el Estado y la Sociedad (Guerrero, 1981). O como la parte más dinámica de la estructura estatal que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario, y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre (Colmeiro, 1995); o para utilizar una reciente definición como la “fontanería de la democracia” (Merino, 2007). En resumen, es la institución estatal que tiene la capacidad de llevar a cabo la realización de políticas y programas, así como la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, ¿qué es la Reforma del Estado? Es un proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden. Entendidas las instituciones como reglas del juego, tanto formales como informales. Instituciones que están vinculadas a los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social y el tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio en ese ser y quehacer estatal está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado. Estas nuevas necesidades y condiciones van desde las nuevas reglas determinadas por el mercado y la correlación de nuevas fuerzas políticas, hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida. De esta manera, se puede afirmar que la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones.

La Reforma del Estado es por lo tanto un proceso integral, pero también es de naturaleza incremental, es decir, es acumulación de ventajas, experiencias y logros que no implica desechar, sino retomar para introducir los cambios que necesitan las instituciones para ser mejores y eficaces. La Reforma del Estado es un tipo de cambio institucional que tiene por objeto crear y mejorar las capacidades del gobierno y de gestión y administración. En consecuencia,

la Reforma del Estado es de alcance institucional y todo alcance institucional perfila los propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas se desempeñen con calidad y eficiencia. De ahí que la Reforma del Estado comprenda la reforma de la Administración pública, dado que ésta es el medio para que la comunidad política viva con prosperidad y justicia. La reforma de la Administración Pública no se agota en su fase organizativa, tecnológica e instrumental, sino en la necesidad de emprender los cambios institucionales que son indispensables para funcionar con eficacia (Uvalle, 1998: 21).

Ante esta definición, está claro que la reforma de la Administración pública no puede quedar fuera de la Reforma del Estado. Se insiste que en su análisis como institución no puede verse por partes o pedazos, sino como un todo armonizado y coordinado, por lo que situarla en la dinámica de las instituciones y la convivencia institucional es fundamental, para que no sea considerada y vista como un ente disociado e individual y como un sistema de capacidades que provoca efectos perversos e improductivos.

LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU INCLUSIÓN EN LA REFORMA

La Administración pública tiene que ver principalmente con la eficacia que requiere efectuar todo aparato estatal. Pero tal como lo señala Mauricio Merino (2007)

la eficacia no depende solamente de los grandes trazos o llámese grandes temas que promete la Reforma del Estado que está en curso, ni descansa por completo en los pesos y contrapesos que se establezcan entre fuerzas políticas diferentes. Es un asunto más simple y probablemente más aburrido, pero no menos importante: la eficacia se refiere a la forma en que opera la Administración pública, para hacer posible que las políticas y los programas que lleva a cabo el gobierno cumplan con su cometido. Un atributo que, en un régimen democrático, supone, además, respeto por el espacio público y la eficiencia. No es casual que la teoría del Estado moderno haya nacido por la necesidad de explicar la dominación burocrática, ni que ésta sea la expresión más concreta del poder político del Estado.

A tal concepción, se agregaría que de no existir y valorar tal maquinaria, se correría el riesgo de que la política se pueda convertir en demagogia. Por lo tanto, una Administración pública que no forme parte del interés de la agenda de la Reforma del Estado y del interés de nuestros políticos electos y designados, corre el riesgo de que el trabajo que realiza no sea visto, ni evaluado. Una Administración pública que no interese, corre el riesgo que no se modernice, ni se profesionalice, por el contrario, existirá siempre la posibilidad que se acentúen las

prácticas patrimonialistas y clientelares, como acontece hoy día en algunas administraciones del país, concretamente la del gobierno del Distrito Federal (Cruz, 2007). O que avances tan importantes como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se encuentre permanentemente asediada por nuestros políticos electos y designados a través de reformas o intentos de desaparecerla o simplemente operarla a sus intereses propios.

Todo lo contrario, la presencia de las administraciones públicas en todos los países se ha hecho cada vez más inevitable, independientemente del signo de los partidos políticos en el gobierno, y a la par de todas las corrientes que por épocas siguen pugnando, ya sea de un lado u otro, entre menos Estado y más mercado, o en que continúe el debate entre cuáles deben ser los límites del Estado y del mercado (Peters, 1995). Al respecto, los acontecimientos registrados

a partir del segundo semestre del 2008 vinculados a la crisis financiera mundial provocada por la especulación y la falta de regulación de los mercados, entre otras cosas, parece ser que se manifiestan como la evidencia más notoria de zanjar la discusión y de establecer de modo real un equilibrio en la correlación de fuerzas entre estas dos instituciones.

No obstante, en algunos países, la presencia de las administraciones públicas continúa siendo protagónica, constatable tanto por el número de servidores públicos en relación con sus poblaciones como por el gasto público en relación con su Producto Interno Bruto (PIB). No se diga en cuanto a actividades se refiere, que cada vez son más diversas e inclusive sofisticadas, si se trata sobre todo de medir resultados e impactos en cada una de ellas. Un ejemplo de ello, es cómo se han venido comportando las economías en los últimos diez años, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla II
TAMAÑO Y GASTO PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Suecia</i>	<i>México</i>
Gasto público % del PIB	51.2%	46.7%	43.8%	38%	29.3%	58%	21%
Empleo Público sobre el empleo total %	27%	23.2%	15.2%	14.9%	16.9%	38.1%	30.1%
Empleo público	6.000.640	4.658.000	5.369.143	4.362.000	18.358.203	1.519.921	5.500.000
Número de ciudadanos por empleado público	9.69	12.30	15.21	3.44	14.31	5.81	18.9
Total de población	58140000	57300000	81660000	58610000	262760000	8830000	104000000

La OCDE recomienda para sus miembros el 35% del PIB en relación con el producto interno bruto.

FUENTE: elaboración propia a partir de lo que señala Parrado, Salvador (2002) y con datos propios del 2006.

De ahí que se demande de su funcionamiento y actuación, ahora más que antes, transparencia, rendición de cuentas, resultados positivos e impactos claros. De manera que si algunos no están entendiendo su verdadero papel, están dejando fuera una gran parte del verdadero quehacer del Estado.

EL DESDÉN DE LOS POLÍTICOS HACIA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sobre este punto, se parte de dos posibles causas o razones del porqué este asunto no está en la agenda o en el interés de nuestros políticos electos y designados. El primer supuesto consiste en suponer que nuestros políticos no están enterados del todo en cuanto a lo que hacen las administraciones públicas, por supuesto, no en el sentido de su funcionamiento. Está claro, por ejemplo, para el caso de políticos electos como lo son los legisladores que en su función de hacer leyes, que terminan convirtiéndose en políticas públicas, conocen parte del quehacer administrativo, no sólo de manera general sino particular, a partir de las distintas comisiones en las que participan. De igual forma, saben cuántos recursos aproximados se requieren, caso concreto a la hora de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como identifican muy bien sus principales procesos. Y no se diga, en cuanto a la responsabilidad que tienen en materia de fiscalización de la Administración Pública. De igual modo, en relación con los políticos designados, el conocimiento que adquieren como titulares de diferentes ra-

mos, así como de las relaciones *inter* e *intra* organizativas que mantienen con sus homólogos, les permiten por un lado, adquirir un conocimiento sumamente especializado, pero también una visión global del funcionamiento del aparato administrativo.

Desde nuestro punto de vista, el desconocimiento de los políticos está en el sentido de saber el papel que juega una Administración pública en un sistema democrático y en el rol que le corresponde jugar como institución política-administrativa que garantiza el cumplimiento de preceptos constitucionales y que le da continuidad a las políticas y programas públicos más allá de todo cambio en los gobiernos electos (Farazmand, 1997). Todo ello, a partir de sus capacidades técnicas dadas por el perfil de su personal y sus tareas diferenciadas de las legislativas y las judiciales. En resumen, nuestros políticos saben cómo funciona la administración, pero nos parece que no saben todavía la relevancia de su papel en el funcionamiento de un sistema democrático.

Este razonamiento nos lleva a un posible segundo supuesto, que principalmente está relacionado en cómo nuestros políticos están visualizando hoy día a la Administración pública. Y al respecto, se presupone (discutible la idea, que no deja de ser una percepción general), dada nuestra cultura política-administrativa, que a la Administración pública se le sigue viendo como un botín político; como ese banquete al que tienen derecho los partidos políticos al hacerse dueños de los distintos puestos que componen las diferentes estructuras y a ocuparlos de acuerdo con sus preferencias, una vez

que han ganado las elecciones. Tal situación es todavía notoria en los tres órdenes de gobierno, pese a los incipientes esfuerzos de profesionalización existentes.³

En efecto, las características propias de una cultura política-administrativa como la prevaeciente, se convierten en obstáculos y en desincentivos a elementos consustanciales como la eficiencia, eficacia, la transparencia y sobre todo a la autonomía y profesionalismo de nuestras administraciones públicas. En ese sentido, de la mano de este segundo supuesto, también está el asunto de subestimar el accionar de la Administración pública, prueba de ello es que la preocupación sigue estando en las reglas y en los medios para llegar a controlar esa maquinaria, pero se le ha dedicado mucho menos tiempo y atención a la forma en que opera todos los días (Merino, 2007). Es más, nos atrevemos a decir que existe una especie de desprecio por esa parte operativa, en la que algunos han podido pensar que se puede subsanar sólo a partir de que las personas responsables de la Administración cuenten con el conocimiento de técnicas administrativas, sin que esto tenga que ir más allá del desarrollo de un trabajo cuasi científico y multidisciplinario (Aguilar, 1977).

Esta situación no es un asunto menor, ya que vuelve a replantear el debate de las relaciones entre la política y la administración (Weber, 1962; Wilson 1887; Peters, 1995). Pero que incluso va más allá, y tiene que ver también con las relaciones que se establecen entre los políticos y los burócratas o administradores públicos. Al respecto, la literatura de los últimos años nos aporta un

acervo interesante sobre este asunto. Ali Farazmand (1997) identifica tres enfoques entre las relaciones que se dan entre la política y administración o entre los políticos y los administrativos o burócratas. El primer enfoque señala el control absoluto de la burocracia por los políticos en democracias representativas. No obstante, este enfoque es extensible a todo sistema de gobierno, llámese autoritario, democrático, monárquico, socialista, capitalista, etc. Este enfoque tiende a promover la separación de la política y la administración, entre los hacedores de políticas, en este caso los políticos electos o designados y los implementadores de políticas, llámese los administrativos o burócratas. Entre sus principales promotores está Woodrow Wilson (1887), Herman Finer (1941), Frederick Mosher (1968). El segundo enfoque rechaza la existencia de la dicotomía; trata a los burócratas como parte íntegra de la elaboración de políticas y de gobernanza en general. De acuerdo con este esquema, los políticos y burócratas tienen que trabajar juntos, y su relación debe ser de cooperación y no de adversidad para promover la eficiencia y efectividad gubernamental. Este enfoque tiende a promover la utilidad de la burocracia, incluso como promotora del cambio social (lo cual no la exceptúa de cierta temeridad), y considera la posible reconciliación entre burocracia y democracia y sostiene que la teoría de la administración es teoría política. Entre sus principales exponentes están Hugh Heclo (1977), Dwight Waldo (1986), Charles Levine (1985). Por último, un tercer enfoque, que está ganando adeptos, es aquel que le da un lugar diferente dentro de la burocracia a la función directiva o a los altos

directivos. A los cuales les provee de cierta autonomía *vis-a-vis* en relación con los políticos. De modo que, reconociendo los límites de la burocracia, este enfoque tiende a empoderar a la función directiva contra el partidismo y los abusos de los políticos. Los promotores de este argumento consideran que los altos directivos legalmente empoderados –incluso con derecho de veto para algunas acciones de los políticos– pueden promover el interés general evitando el abuso de los políticos y los intereses particulares. Los promotores de este enfoque son Charles Goodsell (1994), John Rohr (1986), Carl Friedrich (1960) y el propio Farazmand. Cabe señalar, que todos estos enfoques, constatados en hechos, no dejan excluida la tensión y el conflicto entre las partes. La pregunta que se tiene que hacer ante la exposición de tales enfoques, es saber en qué enfoque nos encontramos o de cuál queremos formar parte.

ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBE INCLUIR LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si tomamos en cuenta lo que ha acontecido en otros países que hasta algunos años se involucraron en enormes procesos de reforma administrativa como Inglaterra y Nueva Zelanda, Australia y los países nórdicos, entre los más significativos Noruega y Suecia, es de llamar la atención la existencia de una política pública de modernización o reforma administrativa que se llevó a cabo bajo un enorme consenso registrado en torno a ella; en la que no sólo estaba involucrado el primer mandatario y sus al-

tos funcionarios responsables, sino los demás poderes, partidos políticos, así como otros actores no gubernamentales (Arellano, 2000). Se considera que este es el primer paso en lo general. De ahí la necesidad de que el asunto de la reforma de la Administración pública en México, hoy día forme parte de la reforma del Estado y se transforme en una política pública de gran envergadura y que goce de un enorme consenso.

Sobre los temas particulares por incluir en esta gran reforma de la Administración pública, sin duda, hay un enorme abanico de posibilidades. Desde nuestro parecer se tienen que discutir, entre los más importantes, los siguientes:

- Profesionalización, vía un servicio profesional de carrera o la gestión estratégica de recursos humanos
- Presupuesto, estructuras y gestión por resultados
- Evaluación organizacional y del desempeño
- Calidad regulatoria
- Relaciones intergubernamentales
- Procesos de descentralización y desconcentración administrativa.
- Políticas de gobierno electrónico
- Ética, transparencia y rendición de cuentas
- Nuevas relaciones Estado-sociedad a través de patneriados público-privados en el marco de la *Governance*
- Modernización de las administraciones locales

Llama la atención, por ejemplo, que de todos estos asuntos que se proponen (es posible, incluso, que se estén omitiendo otros,

también importantes), la mayoría de ellos ni siquiera se mencionan ni en los temas generales ni en los subtemas tratados en la agenda de la Reforma del Estado.

Al respecto, de todos ellos, hay algunos que son mucho más relevantes que otros. En lo particular centraríamos la atención en tres de ellos que son la profesionalización, el presupuesto por resultados y la evaluación organizacional y del desempeño. Sobre el primero, sin duda alguna, sigue y seguirá siendo un pilar del funcionamiento de toda Administración pública, no nos cansaremos de decirlo. Ya que de ella dependen otros temas, como son los relacionados con la calidad, la ética y la rendición de cuentas, la propia evaluación, la modernización de las administraciones locales, entre los más importantes. De modo que si no impulsamos y consolidamos la profesionalización en los próximos años, nos atrevemos a decir que lo que se consiga en otras áreas no será más que un simple maquillaje y no una reforma de fondo.

Respecto al tema del presupuesto por resultados, es también esencial sobre todo como piedra angular de toda reforma de carácter gerencial. De modo que si no se consigue en los próximos años transitar de un sistema pensado en la administración del gasto a un sistema basado en resultados, difícilmente realizaremos también una reforma de fondo en relación con el funcionamiento de la administración. Todo parece indicar que con el esfuerzo de la Secretaría de Hacienda con su Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la publicación el pasado 9 de sep-

tiembre del 2008 del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 por la Secretaría de la Función Pública, se comenzarán a sentar las bases para ello, por lo que habría que estar muy al pendiente de los avances. Lo mismo se esperaría para el caso de los gobiernos locales.

En tercer término, respecto a la evaluación organizacional y del desempeño, también es indispensable avanzar en este sendero. Es necesario que aprendamos a construir indicadores, que realmente midan y señalen, en cuanto a saber si lo que hacen las organizaciones públicas y las personas que las integran es lo correcto y adecuado de acuerdo con los objetivos preestablecidos. Se considera que en este terreno nos hace falta mucho por aprender, ya que el asunto no se agota estrictamente en herramientas, sino implica también un cambio cultural.⁴ La buena noticia es que hoy día tampoco se puede hablar de historias de éxito en otros países, ya que hay en ciernes todo un esfuerzo y aprendizaje colectivo mundial.

Por último, es relevante, en la transformación de cómo se visualizan estos temas, ante todo es clave su proyección como políticas o herramientas de carácter transversal, que auxilian a las demás políticas (educación, seguridad pública, desarrollo sostenible, salud, vivienda) para alcanzar sus cometidos. En todo caso, para evitar que se sigan visualizando como políticas verticales a la par de las demás, pues seguramente a la hora de establecer prioridades, desafortunadamente siempre irán al final y no de forma paralela que sería lo deseable.

CONCLUSIONES

Es tiempo de darle un lugar importante a la reforma de la Administración pública, a lo que hace y cómo lo hace; al tema de su gestión y operación, ya sea interna o externa, y al cumplimiento de los objetivos de las instituciones en función de los intereses y expectativas de los ciudadanos. Por más que se pueda resulta aburrido a alguien. Para con ello disipar las ideas dadas en el primer supuesto como en el segundo de este ensayo, y que tienen que ver con el interés de los políticos en relación con la reforma de la Administración pública. Por lo tanto es tiempo que se revalore el papel de nuestras administraciones públicas en un contexto de consolidación democrática y que se supere la dicotomía política-administración, no a partir de verlos como entes separados, sino en adecuada coordinación. Y que la Administración no sea rehén de los intereses político partidistas. De modo que la visión con la que se cuenta y muy bien identificada por Luis Aguilar Villanueva de que la Administración pública es “la sirvienta del gobierno”, termine diluyéndose.

Es tiempo que se fortalezcan los lazos entre poderes y de éstos con los sectores académicos y sociales. Asimismo el cambio que registren los partidos políticos en su sentir democrático también será fundamental para la transformación en la visión que se tiene de nuestra actual Administración pública. En fin, es tiempo de que el tema de su reforma sea tomado en cuenta y que aspiremos a tener una Administración pública a la altura de lo que se desea como Estado.

Con todo ello, es posible que como advertencia se tenga que decir, algo así como: “Es la Administración pública ¡estúpidos!”, inspirado en aquella frase que acuñó William Clinton en su primera campaña para la presidencia de los Estados Unidos con George Bush (padre) que decía: “Es la economía ¡estúpidos!”, con la que acusaba a los políticos del partido republicano de centrar su atención en asuntos relacionados con la seguridad nacional y no en lo que Clinton consideraba que era relevante, en ese caso, el desempleo y en la economía del día a día de los ciudadanos norteamericanos. Ojalá que para el tema que nos ocupa no haya necesidad de advertir o de decir una frase como la que se ha pensado para tal cometido.

NOTAS

¹ Para mayor información sobre la Comisión Ejecutiva, véase Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción y Acuerdos del Congreso de la Unión y el Manual de Procedimientos de las Subcomisiones y Grupos de Trabajo en www.leyparalareformadelestado.gob.mx

² Por mencionar un ejemplo, sobre el subtema de Facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo que está incluido en el tema de Régimen de Estado y de Gobierno, ha habido un despliegue de la siguiente manera:

- Reducir el plazo entre la elección y la toma de posesión del presidente de la República.
- Modificación de la fecha, del formato y del contenido del informe presidencial.
- Regular las remuneraciones de los servidores públicos y establecer el principio

de austeridad como criterio rector del servicio público.

- Adopción de un mecanismo que le permita al Ejecutivo enviar una iniciativa de ley de carácter preferente, es decir, que tendrá que ser dictaminada en un plazo perentorio por el Congreso de la Unión.
- Permiso legislativo automático al presidente para ausentarse del territorio nacional en periodos breves no consecutivos.
- Precisar la facultad del Ejecutivo federal para presentar observaciones (facultad de veto) a los proyectos de decretos que le envíe el Congreso de la Unión.
- Establecimiento de mecanismos de reconducción presupuestal.
- Definir mecanismo de sustitución en caso de falta absoluta del presidente.
- Regular la facultad discrecional del presidente para la expulsión de extranjeros.

³ En México, adicionalmente al servicio profesional de carrera en la Administración pública federal, existen sólo seis legislaciones a nivel de los estados de la República como lo son el Distrito Federal, Zacatecas, Quintana Roo, Veracruz, Aguascalientes y Baja California Sur (16 de enero de 2008). Es de llamar poderosamente la atención lo que acontece con la Administración pública federal, en el que si bien con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal el 10 de abril de 2003, con la que se abrió el camino para impulsar una propuesta de esta naturaleza, en meses recientes (noviembre 2007-febrero 2008) existe la intención de quitar a directores generales y directores generales adjuntos de la ley, lo que representaría un enorme retraso.

⁴ Se recomienda ampliamente el artículo de Alfredo Muñoz García (2007), *Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México*.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1977), "Los objetos del conocimiento de la Administración pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 37, México.

Arellano, David *et al.* (2000), "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 17, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Colmeiro, Manuel (1995), *Derecho administrativo español*, España, Escola Galega de Administración Pública.

Cruz Flores, Fabricio (2007), "El servicio público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal: un asunto impostergable", en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 8, segundo semestre, México.

Farazmand, Ali (1997), "Professionalism, Bureaucracy and Modern Governance: A comparative analysis", en *Modern Systems of Government: Exploring the role of bureaucrats and politicians*, London, Editorial Sage.

Finer, Herman (1941), "Administrative Responsibility in Democratic Government", en *Public Administration Review*, núm. 1, USA.

Friedrich, Carl (1960), "The dilemma of Administrative Responsibility in Democratic Government", en *Responsibility*, Nueva York, Liberal Arts Press.

Hecko, Hugh (1977), *A government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington D.C., Brookings Institutions.

- Goodsell, Charles (1994), *The case for bureaucracy: A public Administration Polemic*, Nueva Jersey, Ed. Chatham House.
- Guerrero, Omar (1981), *La Administración pública del estado capitalista*, México, Fontamara.
- Levine, Charles (1985), "Where Policy Comes From: Ideas, Innovations and Agenda Choices", en *Public Administration Review*, núm. 45, USA.
- Merino, Mauricio (2007), "La fontanería de la democracia", en *El Universal*, 9 de mayo, México.
- Mosher, Frederick C. (1968), *Democracy and the public service*, Nueva York, Oxford University Press.
- Muñoz García, Alfredo (2007), "Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?", en *Revista Buen Gobierno*, núm. 3, segundo semestre, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
- Parrado, Salvador (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, España, Tecnos.
- Peters, Guy (1995), *The politics of bureaucracy*, USA, Longman.
- Rohr, John (1986), *To run a constitution*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998), "Visión del Estado contemporáneo", en *Revista Prospectiva*, núm. 9, México, Política Nueva A.C.
- Waldo, Dwight (1986), "Bureaucracy and Democracy: Reconciling the Irreconcilable" en *Current Issues in Public Administration*, Nueva York, Ed. St Martin.
- Weber, Max (1962), "Bureaucracy", en Gertz, H.H Mill Wrights (eds.), *Essays in Sociology*, Oxford University Press.
- Wilson, Woodrow (1887), "Study of the Administration Political", en *Science Quarterly*, vol. II, USA.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2007), *Ley para la Reforma del Estado*, 13 de abril, México.
- (2007), *Manual de Procedimientos de las Subcomisiones y Grupos de Trabajo*, 24 de mayo de 2007 en http://www.leyparala-reforma-delestado.gob.mx/content/normatividad/MANUAL_PROCEDIMIENTOS.pdf, consultado en enero de 2008.
- (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008–2012*, México, Secretaría de la Función Pública, 10 de septiembre de 2008, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5059571&fecha=10/09/2008&print=true, consultado en septiembre de 2008.
- (2007), *Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción y Acuerdos del Congreso de la Unión*, 13 de abril de 2007, en <http://www.leyparala-reformadelestado.gob.mx/content/normatividad/reglamento.pdf>, consultado en enero de 2008.