

CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO FOXISTA

María Guadalupe Huerta Moreno

Profesora-investigadora del Departamento de Administración, DSCH, UAM-A

María Teresa Magallón Díez

Profesora-investigadora del Departamento de Administración, DSCH, UAM-A

Introducción

Una parte central de las reformas estructurales está vinculada, por una parte, a la redefinición del papel del Estado en la economía al reducir la actividad empresarial pública y modificar su papel en la esfera distributiva y, por otra, a la aplicación de formas de gestión que buscan hacer racional, en términos de eficiencia en el uso de los recursos, los procesos administrativos desarrollados por las organizaciones públicas. Evidentemente, esas transformaciones tienen dos ejes: uno teórico, con raíces en la economía neoclásica y la economía de las organizaciones que ponen énfasis en la introducción de la competencia y la disciplina del mercado en áreas controladas por el Estado, y otro empírico, que tiene que ver con la implementación en el aparato gubernamental mexi-

cano de las técnicas y prácticas inherentes a lo que se conoce como la nueva gestión pública (a través de lineamientos estratégicos como los establecidos en la Agenda de buen gobierno, por ejemplo). Justamente al análisis de estos dos ejes se dirige este trabajo.

1. El aparato teórico-económico de la nueva gestión pública

Las modificaciones a que se ha sujetado al aparato de gestión gubernamental están vinculadas a una visión ideológica particular que tiene como supuesto central que las organizaciones económicas gestionadas con base en principios gerenciales del sector privado son, “por naturaleza”, más eficientes que las organizaciones públicas tanto en los aspectos funcionales-operativos como en la realización de actividades producti-

vas y la prestación de servicios. Sin embargo, con frecuencia tal postulado no se verifica en la realidad porque las organizaciones económicas de capital privado no están exentas de problemas de ineficiencia y corrupción, a lo que debemos añadir que su gestión se define con base en indicadores técnico-mercadológicos y criterios de rentabilidad estrictamente económica que no necesariamente coinciden con la eficiencia social.¹

En ese sentido, los objetivos económicos de las organizaciones económicas se validan mediante la realización de los productos y servicios ofrecidos en mercados supuestamente competitivos. De ahí que se afirme que cuando el mercado opera sin intervenciones cubre las dos grandes facetas de los intercambios mercantiles: la funcional y la valorativa. La primera, que tiene que ver con los preceptos de racionalidad económica en cuanto a eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, se relaciona con la idea de que en el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda la competencia se genera de manera automática y sobre la base de escasez de recursos —qué cantidades habrán de producirse, para quién, de qué y cómo—. Es decir, el mercado resuelve el problema distributivo. La segunda se expresa en tanto la oferta de las organizaciones económicas permite a los individuos el ejercicio de la libertad y, de esa forma, asegura la igualdad y la justicia. Paralelamente, ambas funciones promueven la negociación social que facilita los acuerdos y los arreglos organizativos más eficientes posibles para asegurar el progreso y el bienestar de los individuos (Albi, 2000; Creer, 1992).

A fin de entender cómo se traducen en términos de gestión tales proposiciones, es conveniente hacer un breve repaso de las ideas en que se funda el modelo de competencia pura y, de manera más general, de la economía del bienestar, que son un referente fundamental para abordar el problema organizativo económico y la lógica de la maximización del beneficio privado. Así, tenemos que:

- 1) Las variaciones en precios y en cantidades hacen que los mercados monetario y de bienes se ajusten de manera automática

hasta alcanzar el equilibrio general (Ley de Walras).

- 2) Los individuos son agentes maximizadores que, al perseguir su interés particular —guiados por la mano invisible—, logran beneficiarse a sí mismos y a la sociedad con la producción particular de bienes y servicios (Ley de Say).
- 3) Los factores productivos son remunerados con base en su productividad marginal.
- 4) La oferta y la demanda se equilibran en el punto en que los costos marginales son iguales a los ingresos marginales.
- 5) Los agentes son tomadores de precios, es decir, su número es tan grande que nadie en lo individual tiene capacidad de influir en el precio del mercado.
- 6) Los agentes económicos tienen información suficiente para que sus elecciones en el mercado, las que maximizan su utilidad, sean racionales. En otras palabras, ante dos canastas diferentes de bienes, si A es estrictamente preferida a B y B es estrictamente preferida a C , el individuo siempre preferirá A a C ($A > B$; $B > C$; $A > C$; Ley de transitividad).

El análisis de la competencia pura se completa con la referencia a los bienes privados. Estos son indivisibles y presentan una estricta rivalidad y exclusión en el consumo. Por lo tanto, una vez consumidos por una persona, no pueden ser consumidos por ninguna otra, y el elemento de discriminación de acceso a los bienes es el precio. Lo anterior significa que una vez que la adquisición se realiza, ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Para formalizar el problema de la maximización del beneficio de las organizaciones económicas, nos auxiliaremos del modelo más general, el de la teoría del productor, que se construye de la siguiente manera:

- Hay un proceso de producción simple, con dos insumos variables (x_1 y x_2) y uno o más insumos fijos para producir (Q). Entonces, la función de producción determina la can-

tividad de producto (q) que maximiza el beneficio de nuestro productor, dado el consumo que hace de insumos variables (x_1 y x_2) en una unidad de tiempo. La función de producción² es, entonces:

$$q = f(x_1 \text{ y } x_2).$$

- Los costos totales de producción se representan por:

$$C = r_1x_1 + r_2x_2 + b,$$

donde las variables r_1 y r_2 son los precios correspondientes a los insumos x_1 y x_2 , y b es el costo de los insumos fijos.

- Como la tecnología permanece constante en el periodo de estudio, para incrementar o reducir la producción el empresario sólo puede modificar los factores variables.³
- El ingreso del empresario es igual a la cantidad de producto que coloca en el mercado, multiplicado por el precio establecido en el mismo. Dada la función de producción, con la adquisición de insumos y los costos en que se incurre durante el proceso productivo, el beneficio será simplemente la diferencia entre el ingreso total y el costo total:

$$\phi = pq - C.$$

- Sustituyendo las ecuaciones correspondientes a la función de producción y de costos, tenemos que el problema del productor se resuelve con la maximización del beneficio ϕ :

$$\phi = pf(x_1, x_2) - r_1x_1 - r_2x_2 - b.$$

En la teoría de la competencia pura, ese nivel de producción se considera de eficiencia económica, porque el producto generado es el máximo obtenible, dada la producción de todos los bienes restantes,⁴ y cada consumidor toma decisiones racionales e informadas⁵ que maximizan su utilidad. De esa manera se alcanza el equilibrio competitivo (o walrasiano) y el mercado se

vacía completamente, lo que significa la validación del supuesto de que toda la oferta crea su propia demanda (Ley de Say) y el cumplimiento de los requisitos de eficiencia paretiana, pues en ausencia de externalidades en el consumo y la producción, no habría otra forma de reorganizar la producción y la distribución de manera que se incrementara la utilidad de uno o más individuos sin reducir la utilidad de los demás (óptimo de Pareto).

En este marco teórico, que se ubica en la tradición anglosajona y tiene como fundamento el enfoque decisorio racional, el centro de análisis básico es el individuo y se enfatizan las cualidades no burocráticas del manejo lucrativo que hacen las organizaciones económicas (Buchanan y Tullock, 1993). Considerando que su principal objetivo es incrementar sus ganancias, su gestión se integra mediante técnicas de planeación, organización y control que, con base en una dirección descentralizada, buscan la mejor combinación de recursos humanos, tecnológicos y financieros para elevar la productividad del trabajo y reducir los costos en función de parámetros e indicadores previamente establecidos; generar nuevas relaciones entre la empresa y sus proveedores mediante procesos de subcontratación; incrementar la calidad para satisfacer las necesidades de los clientes, y avanzar en la innovación y desarrollo de productos a fin de lograr la adaptación óptima de la organización a nuevos mercados. En la parte financiera se preparan distintos escenarios de prospectiva y pronósticos, con base en los cambios en las señales del mercado, a fin de evaluar, en una secuencia temporal, las posibles ganancias que se obtendrán con cada arreglo particular de insumos utilizados y de los costos de producción en que se incurra.

A las ideas anteriores se han sumado, siempre desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica y para destacar los rasgos positivos de gestión empresarial, los enfoques del problema del agente-principal, de los costos de transacción y del institucionalismo.

En el primer caso, se tienen dos figuras: un principal (el propietario de la organización económica o los accionistas) y un agente (el admi-

nistrador o el consejo directivo) que entablan diferentes relaciones contractuales con objetivos y metas específicas. El conflicto surge por las asimetrías de información y porque los involucrados en los contratos pueden empezar a perseguir metas disímiles, pues mientras el principal pretende canalizar los esfuerzos y recursos de la organización a los fines que aseguren el máximo valor de las acciones de la organización, el agente puede estar interesado simplemente en aumentar sus atribuciones para obtener beneficios adicionales a su ingreso personal. Frente a este conflicto, una posible solución es establecer una dirección por objetivos que facilite la evaluación de la toma de decisiones.

Por su parte, en el enfoque de los costos de transacción se asume que, en la realización de sus actividades, las organizaciones económicas negocian con diferentes agentes que derivan en contratos de estructuras de costos diferentes. Estos se conocen como costos de transacción y dependen de la especificidad de los activos, la incertidumbre en que se hacen las negociaciones y su frecuencia (Coase, 1988; Williamson, 1985). Por lo tanto, para lograr su reducción se requiere de un proceso de aprendizaje y de la creación de estructuras de mercado compensatorias que, en el encuadre de un conjunto de reglas específicas, promuevan la cooperación y el intercambio con base en el cumplimiento de acuerdos entre los diferentes agentes, sean estos económicos, políticos o sociales.

Por otra parte, la evolución de los mercados y el incremento en la complejidad de las transacciones requieren de un conjunto de reglas que aseguren el cumplimiento efectivo de los contratos celebrados entre diferentes agentes. Esto es relevante porque las organizaciones económicas interactúan en el mercado al adquirir trabajo, tecnología, al innovar o transformar sus procesos productivos y de promoción, limitadas por un marco institucional específico que paulatinamente se modifica —cambio institucional— para que se reduzcan los costos de negociación. Consecuentemente, las instituciones, como una construcción humana, afectan el desempeño de las organizaciones económicas y de las relaciones entre éstas y su entorno, porque definen los

límites formales e informales en los que se produce la cooperación.

En términos sociales, el desarrollo de las fuerzas competitivas requiere de instituciones de características multidimensionales que produzcan incentivos o desincentivos —contratos completos— que, dependiendo de la estructura de los derechos de propiedad, aceleren el desarrollo de nuevos mercados y de oportunidades de negocio. Por lo tanto, un diseño institucional moderno asegura el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los agentes y contribuye al éxito de los procesos económicos (North, 1995).

Como se observa, la gestión empresarial que se despliega en un ambiente marcado por la incertidumbre y la inestabilidad se constituye en subsistemas organizativos en los que se pretende mejorar las funciones directivas de la gerencia —planeación estratégica, coordinación de proyectos, decisiones de inversión— y el desempeño en los ámbitos funcionales de la administración —manejo de recursos humanos, mercadotecnia, control financiero— mediante estándares de rendimiento, con el objetivo de alcanzar dos propósitos básicos: primero, a corto plazo, maximizar la tasa de ganancia y, segundo, a largo plazo, maximizar la tasa de rendimiento del capital para, de esa forma, asegurar mayores beneficios futuros (Greer, 1992).

Finalmente, cabe señalar que el mercado, institución básica del capitalismo, es el dato principal de la actividad de las organizaciones económicas de capital privado, por lo que “la orientación al cliente, la competitividad y la preocupación por la eficiencia en la utilización de los recursos constituyen los valores que se encuentran en la base de la cultura, los procesos y las técnicas de la gestión empresarial” (Echabarría y Mendoza, 1999:27).

a) La especificidad de la gestión pública y la planeación económica

La administración de la “cosapública” no es únicamente gubernamental, sino colectiva-social y está ligada a la planeación económica, en el sentido de que cada acción pública requiere, además de

la coordinación institucional, de un conjunto de decisiones económicas que se traducen en la asignación de recursos y gastos que afectarán el comportamiento socioeconómico de un país, sus instituciones y sus organizaciones (Ayala, 1997; Curzio, 2001). Por esa razón, la gestión del Estado se objetiva en la toma de decisiones públicas y en su implementación, las cuales están relacionadas con el logro de objetivos tanto permanentes (desarrollo y estabilidad social) como de corto plazo (planes, programas y políticas), definidos en función de un proyecto de gobierno y un diseño macroeconómico particulares que requieren del consenso de la colectividad dentro de un formato político-institucional.

A lo anterior habrá que agregar que el ejercicio de la gestión pública también se explica por fallas en la estructura del mercado, en el que los monopolios generan altos costos para la sociedad, debido a que las actividades de las organizaciones económicas resultan en externalidades negativas que afectan a los individuos o al ambiente. Hay que reducir los problemas de información asimétrica, riesgo moral y selección adversa que permiten que una de las partes en una relación mercantil tome ventaja sobre la otra, hecho que no sólo incrementa los costos de transacción, sino que reduce la eficiencia económica global (Stiglitz, 1988).

En las economías modernas el sector público está formado por un conjunto de organizaciones que traducen en términos prácticos la administración de la economía y la sociedad y, de esa manera, se hace operativo el “contrato social” que garantiza la convivencia ciudadana. Las organizaciones públicas incluyen instancias que realizan la planeación económica y la coordinación política entre los diferentes actores, empresas productivas y dependencias que se dedican a la prestación de servicios públicos y organizaciones involucradas en el ejercicio de la coacción. De ahí que la gestión pública discurra en dos niveles que tienen vasos comunicantes entre sí. Por una parte, está la macroestructura organizacional y política del gobierno y, por la otra, las ramificaciones interorganizacionales o microestructura, que es donde se hace efectiva

la administración y la implementación. Ambos niveles operan como las correas de transmisión de las decisiones públicas, en las que lo administrativo y lo político simplemente no pueden separarse (Christensen y Laegreid, 2001). Aquí, un aspecto particular es que, dependiendo del *fine tuning* en la interacción entre la macroestructura y microestructura, puede producirse un ejercicio coherente del poder público capaz de reafirmar la cohesión social en un contexto en el que el referente principal no es el mercado, sino el espacio de las relaciones y negociaciones políticas entre diferentes actores.

En ese sentido, para hacer funcional el ejercicio del poder público, las organizaciones que sostienen la gestión pública tejen un entramado de relaciones multidireccionales y de carácter heterogéneo que van en un camino de doble vía: desde el espacio del ejercicio del poder público hacia lo público-social (espacio de la convivencia y los intercambios ciudadanos), y de lo público-social a lo estrictamente gubernamental (espacio de diseño técnico de las políticas generales que afectan a la colectividad), en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el hecho de que el gobierno persiga objetivos múltiples y metas diversas dentro de los límites de una propuesta macroeconómica específica hace que la gestión pública esté constantemente sujeta a diversas tensiones.

Ese estado de cosas se expresa en las contradicciones que surgen entre las medidas generales de política económica —monetaria, comercial y financiera— que, en muchos aspectos, tienden a fortalecer las estructuras de mercado imperfectas, y la necesidad de aplicar una política de gasto social —con sus políticas públicas—, que procure la disminución de las desigualdades producidas por la concentración de capital. De ahí que, como función institucional, la gestión pública —que tiene como ejes de acción elementos económicos, pero también aspectos que se ubican en el terreno de la equidad y la justicia— sirve como puente para materializar decisiones de gobierno que buscan mantener el bienestar y la vida cultural de una nación a un cierto nivel, a fin de que los procesos económicos y sociales

se desarrollen de forma segura y sin sobresaltos (Morishima, 1981).

Lo señalado hasta aquí nos permite afirmar que la gestión pública es un proceso complejo integrado por técnicas propiamente administrativas aplicadas para el desarrollo de tareas cotidianas en la microestructura pública y por procesos de gestión macroinstitucionales, cuyo éxito o fracaso podría resumirse en el grado de gobernabilidad de un país, entendida ésta como la capacidad del aparato de gestión del Estado para atender las demandas de los diferentes actores sin comprometer la estabilidad económica y el orden institucional vigente.

Ahora bien, considerando los parámetros que determinan la gestión empresarial y la gestión de la “cosa pública”, es evidente que las organizaciones económicas y las organizaciones públicas comparten la aplicación de determinados procedimientos administrativos —por ejemplo, la gestión de procesos— sin embargo, los efectos exógenos que cada una genera, hace que su gestión sea radicalmente diferente, pues las actividades públicas afectan el entorno —local o nacional e incluso internacional—, y el gobierno tiene responsabilidades políticas y sociales de carácter colectivo que rebasan el simple espectro económico (Mintzberg, 1999).

Esto nos lleva a plantear que el análisis de la eficiencia de la gestión pública debe incluir, además de los elementos técnicos de la gestión —indicadores e índices de productividad y parámetros financieros—, criterios de eficiencia social que, más allá de los esquemas de costo-beneficio, muestren la obtención de resultados en términos de mejoría en las condiciones de vida de la población, pues las acciones públicas se leen como decisiones políticas que suelen revestir formas legales que se refieren no sólo a los ámbitos generales de intervención del gobierno, sino también a los efectos económicos y sociales que generan (Albi, 2000; Jiménez, 2001).

La gestión pública no puede apoyarse en el simple criterio de hacer más con menos. Más bien, su evaluación requiere de indicadores particulares de evaluación de resultados, en los que

lo fundamental tiene que ser la medición del cambio cualitativo de la situación o situaciones que la colectividad percibe como indeseables y que son dañinas para el tejido social. Consiguientemente, los criterios convencionales del análisis costo-beneficio son insuficientes para explicar la dinámica de la gestión pública, más aún si se considera que, en su caso, el referente no es de beneficios pecuniarios, sino de bienestar social. Esto tiene que ver con que el Estado, en su forma de gobierno en acción (Uvalle, 1998), tiene la responsabilidad de llevar a cabo el ejercicio de planeación económica para decidir, frente a la gama de problemas públicos, cuáles son los problemas que enfrenta la colectividad, qué ruta conviene más a los intereses no simplemente del propio aparato público, o de algún grupo, sino de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior es particularmente importante, pues ante una globalización que influye en los procesos económicos internos, la gestión pública no puede aislarse de las condicionantes que impone el entorno político, social, tecnológico, institucional y ecológico en sus vinculaciones internas y externas.⁶

En síntesis, la gestión pública —que es un proceso complejo— está influida por:

- a) Los objetivos de planeación y presupuestación económica a partir de los cuales se establecen las decisiones de gasto e inversión que sustentarán financieramente las diferentes actividades públicas.⁷
- b) La obligación de producir bienes públicos, cuya característica principal es que pueden proporcionarse a todos los individuos (de un país o una ciudad) con un costo no mayor al necesario para proporcionárselos a otra persona, cuyos beneficios son indivisibles y de los que no se puede excluir a ninguna persona.⁸
- c) Las demandas de los distintos actores (partidos políticos, asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, burocracia, etc.) que se pueden traducir en políticas públicas y gubernamentales particulares.

d) Los arreglos institucionales que, en forma de reglas y restricciones operadas por el Estado, se definen para establecer límites y garantías para el ejercicio de los derechos de propiedad y la realización de intercambios mercantiles, su producción y distribución.

Así, la ponderación de los elementos expuestos resulta en una gestión pública que acompaña las decisiones de gobierno, ya sea mediante actividades productivas, políticas públicas o políticas gubernamentales que, como afirman Musgrave y Musgrave (1992), son necesarias para corregir y suplir el mercado ahí donde ocasione pérdidas en el bienestar social. En tales circunstancias, la gestión pública se realiza considerando la necesidad política e ideológica de lograr algún consenso social, sin el cual ninguna acción pública tiene éxito.

Esta aproximación somera a los factores antes descritos implica cuestionar si es posible aplicar de manera integral las modernas técnicas de gestión privadas a los distintos ámbitos (macroestructura y microestructura) en que se articulan las funciones realizadas por la red de organizaciones públicas, mediante las cuales el gobierno sistematiza y ejecuta decisiones que afectan a todos los actores económicos, políticos y sociales.

2. En torno a la implementación de la nueva gestión pública durante el sexenio foxista: sobre la “Agenda de buen gobierno”

Como hemos visto hasta ahora, el eje rector del aparato teórico que da sustento a la nueva gestión pública es la creación de instituciones “racionales” que garanticen la generación de comportamientos “racionales”, entendiendo por racionalidad la propia de los agentes privados: la que busca la minimización de costos de transacción, o bien, la maximización de beneficios individuales.

Evaluemos a continuación un documento inspirado en este tipo de supuestos, que busca guiar acciones encaminadas a la implementación de la nueva gestión pública en México durante la gestión foxista, reconociendo que la compleji-

dad propia de las organizaciones públicas —y del contexto nacional actual— impide la completa realización de las estrategias sugeridas en la “Agenda de buen gobierno”, empezando por una cuestión ontológica fundamental: ¿cuál es la concepción de “buen gobierno” implícita en el documento? Al analizar cada una de las estrategias sugeridas, llegamos a la conclusión de que se parte de una concepción limitada de “buen gobierno”: es una definición enfocada a la eficiencia administrativa —y no a la eficacia social—, cuyas prioridades parecen inspiradas en una nación que ya ha arribado a un estado de desarrollo consolidado (como si se pretendiera ser más eficientes en la pauperización, lo cual lleva a disminuir los niveles de legitimidad de cualquier régimen).

Comenzamos con una breve reflexión acerca de algunos de los rasgos que han distinguido al sexenio foxista en términos de gestión pública, para después reflexionar sobre lo que ha sido su objetivación en la “Agenda de buen gobierno”.

2.1 Introducción de medidas gerencialistas durante el gobierno de Fox

Recurrir a *head hunters* (“cazadores de talentos”) al inicio de su periodo presidencial para garantizar que en su gabinete sólo figurarían los mejores hombres o mujeres, es una medida que, para cualquier mandatario, evidencia algo muy significativo: más allá del claro mensaje de que su administración estaría marcada claramente por prácticas del sector privado, es señal inequívoca de que el presidente recién estrenado no cuenta con un equipo confiable de colaboradores que asuman responsabilidades delicadas en las distintas secretarías (Pardo, 2004).

Recordemos que, desde su toma de posesión, el presidente Fox decidió dar un “sello gerencial” a su presidencia, ignorando que esta institución es, ante todo, política:

un ejemplo paradigmático de la supeditación gerencial sobre la política fue el nombramiento, por recomendación de los cazatalentos, de Víctor Lichtinger como secretario de Medio Ambien-

te. Este cargo aspiraba a ser ocupado por algún miembro del Partido Verde [...] la petición fue denegada. Con ello, Fox perdió el apoyo de los verdes, 17 votos en la Cámara de Diputados y cinco en la de Senadores.

Además, como lo reseña Zuckermann (2003), “influido por su origen empresarial”, creó una organización del Poder Ejecutivo a partir de coordinadores que se encargarían de supervisar el trabajo de los secretarios de Estado con base en un sistema de metas estratégicas: “se pretendía que el gobierno trabajara como un reloj suizo”, evaluando las metas con semáforos cibernéticos.⁹ Pero,

ausente del gabinete y del sistema de gestión gubernamental estaba la política. No había una estrategia para negociar con un Congreso de oposición ni operadores que la llevaran a cabo. Ni siquiera se atendió la importancia de tener a bordo de la administración foxista a políticos de su propio partido,

lo cual desmejoró la mala relación del presidente con la segunda fuerza política nacional.

Ante esto,

la Presidencia gerencial resultó un desastre. Los coordinadores de Los Pinos nunca funcionaron y, eventualmente, renunciaron. Asimismo, muchos de los semáforos del desempeño gubernamental indicaban verde, mientras el país estaba en ámbar o de plano en rojo (*idem*).

Podemos ubicar experiencias locales de gestión con tintes gerencialistas, particularmente en municipios como el de León —uno de los primeros casos donde elementos de la administración privada (como la Planeación Estratégica, el Desarrollo Organizacional y la Calidad Total) se adoptaron como mecanismos de la acción gubernamental (Cabrero y Vega, 1999a)—; el de Aguascalientes —donde la creación de la Secretaría de Desarrollo Empresarial fue clara muestra de la expansión del municipio hacia áreas en otros tiempos totalmente ajenas al ámbito de

competencia municipal, asumiéndose como un “proveedor” de servicios a empresas locales (Cabrero y Vega, 1999b)—, o el de San Luís Potosí —donde las juntas de mejoras se convirtieron en el espacio de interacción entre sociedad y gobierno, abundando en el discurso el término “cultura autogestiva” (Cabrero y Gil, 1999)—, municipios que, a pesar de tener distintos perfiles regionales, tenían un rasgo común fundamental: eran gobernados por un “neopanismo” proveniente del sector empresarial y sólo recientemente incorporado al sector público.¹⁰

A la fecha se carece de estudios empíricos contundentes —más allá de la evidencia de que se cumple con indicadores cuantitativos— en los que se compruebe que, por ejemplo, la aplicación de la calidad total en el sector público realmente eleva el bienestar social de una comunidad. Ante ello, corrientes organizacionales críticas —como el nuevo institucionalismo en su vertiente sociológica— opinan que ese tipo de modelos organizacionales no elevan el desempeño, pero sí proporcionan legitimidad: así, la “calidad total”, por ejemplo, es un mito legitimado en muchas situaciones en las que no eleva la eficiencia, aunque sí proporciona legitimidad al ser internalizado en la estructura de una organización. A su vez, la calidad total sintetiza los principales mitos prevalecientes en el ambiente actual: el mercado (al concebir la organización como una cadena de clientes proveedores), la competencia (entre grupos autodirigidos hacia el logro de indicadores específicos), la democracia (al decretar la participación del trabajador —aunque no en decisiones estratégicas—) y la desregulación (cuando, a través del *empowerment* o facultación, se permite una mayor flexibilidad en la ejecución de labores, lo cual eleva la velocidad de respuesta). De esta forma, la calidad total garantiza que se le perciba como legítima y hasta necesaria (Magallón, 2004).¹¹

El actual proyecto de modernización de la administración pública tiene dos centros para su operación: la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) —que depende directamente del presidente y está a cargo de uno de sus hombres más cercanos— y la Secretaría de la Función Pú-

blica (SFP), antes Secodam. La primera es responsable de la llamada Agenda de buen gobierno,

definida por principios gerenciales y que se monta en las ideas de la nueva gerencia pública, considerando la administración pública un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de efectividad y eficiencia, sin detenerse a tomar en cuenta necesariamente impactos de orden social.

Por otra parte, la SFP se encargará de otra de las estrategias de la Agenda, “segundo gran tema de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox” (Pardo, 2004): la obtención de un gobierno profesional a través de la puesta en marcha de un servicio civil de carrera.

Veremos en el siguiente apartado que para implementar la nueva gestión pública en México, deberemos enfrentar el reto de comprender la naturaleza pública y política de las organizaciones gubernamentales, es decir, comprender situaciones en las que, por ejemplo, “lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada” (Arellano, 1995: 134).

Finalmente, habría que recordar lo que realmente demandan los ciudadanos del gobierno:

La sociedad mexicana no percibe de manera directa los supuestos bajo los que se construye la propuesta modernizadora de la administración, pero sí es consciente de que es el Estado, a través del gobierno, el responsable de proveer protección social (vivienda, educación, salud), y de promover igualdad de oportunidades (al capital, a la propiedad). La propuesta concebida bajo la idea de que el gobierno es una empresa no está garantizando la solución de problemas que aquejan a la administración pública y que afectan a la ciudadanía (Pardo, 2004).

2.2 Reflexiones sobre la “Agenda de buen gobierno”

La Agenda de buen gobierno se compone de seis estrategias, las tres primeras destinadas a proce-

sos, las restantes se dirigen a la obtención de resultados clave.

2.2.1 Gobierno profesional

Al término del tercer año de la gestión presidencial foxista, se aplicaron dos acciones encaminadas a la ejecución de esta estrategia: la aprobación de la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, y del portal e-campus México (Campero y Uribe, 2004). En un primer momento, esta estrategia era por demás urgente en México, considerando que el servicio civil es requisito indispensable para hablar de organizaciones públicas con un modelo burocrático profesional consolidado. Buscando “redescubrir” la burocracia, debemos recordar que Weber habló de ella como la única institución racional que garantizaba “equidad [...] garantías individuales contra cualquier arbitrariedad, y reclutamiento basado en el mérito para reducir privilegios feudales”, además de “tener un efecto nivelador sobre las diferencias sociales y económicas” (Olson, 2004).

Siguiendo con este razonamiento, tiene que hacerse una distinción en las críticas hacia la administración pública: hay que diferenciar si no es “suficientemente burocrática” de cuando lo es excesivamente. En el primer caso se encontraría México, ya que no se ha consolidado un aparato burocrático jerárquico, basado en reglas y profesional. O la organización formal es sólo “fachada” y los burócratas no están actuando de acuerdo con el *ethos* de la institución y con los códigos de conducta, interesados más en intereses personales o de grupo y no sujetos a esquemas de control.

En ese sentido, la destitución de la administración pública “tradicional” como paradigma implicaría que han sido superadas ya “cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción” (Arellano, 2002), por lo que la estrecha vigilancia o control serían, sólo entonces, innecesarios, dando lugar a una organización “posburocrática”, donde el credo de la nueva gestión pública, “let the managers manage”, sería posible.

Lo preocupante deriva de los incentivos que se considera utilizar para profesionalizar la administración pública en México. Recordemos que la nueva gestión pública es la materialización de un supuesto conductual básico: deben crearse nuevas instituciones “racionales” que generen comportamientos “racionales”, es decir, maximizadores de ganancias, o bien, minimizadores de costos. En el caso del servicio civil en México, se afirma que la reestructuración de áreas y el rediseño de sistemas para una mayor eficiencia se acompañará de la

inclusión gradual de una nueva cultura ‘laboral’ que incluya formación ética y profesional y de una política de remuneraciones que homologuen sueldos y prestaciones en el ámbito nacional para que se reduzca la diferencia con el sector privado,

además de “planes de desarrollo profesional y de capacitación [...] que vuelvan atractiva la carrera en el sector público [...] para que los funcionarios se desarrollen y se preparen mejor y de manera similar a como ocurre también en el sector privado” (cursivas nuestras) (Pardo, 2004).

Debemos considerar, finalmente, tres aspectos básicos que condicionarán la institucionalización de un servicio civil, de los que dependerá su permanencia más allá de lo meramente circunstancial:

- Se trata de una estrategia que requiere, para empezar, de la profesionalización de quienes habrán de implementarlo en las distintas dependencias, ya que

los reglamentos expedidos, la celebración de concursos, los exámenes para la selección, contratación, y el armado de un plan personalizado de desarrollo de carrera, así como la evaluación periódica y las promociones verticales u horizontales, serán todos aspectos potencialmente conflictivos si no se aplican puntual y rigurosamente (Bailleres, 2004).

- Si bien se trata de “evitar la politización de la acción gubernamental y generar estabilidad

ante los vaivenes de la alternancia democrática” (Arellano, 2002:59), no podemos dejar de reconocer, en el caso de México, la influencia que en su aprobación desempeñaron un par de variables y presiones coyunturales, por lo que su permanencia e institucionalización dependerá del contexto político local. Así, en primer lugar, la Ley del Servicio Profesional de Carrera aparece como una reforma “intermedia”, sin las “amenazantes” características de una reforma estructural, por lo que no generaba fuertes resistencias en los grupos de actores en la Cámara de Diputados y sí representaba —al igual que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental—, tanto para el PRI como para el PRD, una oportunidad privilegiada para debilitar el papel del presidente de la República, quien no podría designar ya, directamente, por ejemplo, a los directores generales (Pardo, 2004). En segundo término, no olvidemos que si en ese momento no tuvo que lidiarse con la “histórica oposición” de la FSTSE a los esquemas de carrera para la función pública, fue porque, coincidentemente, al ser cuestionado el liderazgo de Joel Ayala por algunos de los sindicatos agremiados, la FSTSE completa pasaba por un momento de división y debilidad interna (*idem*).¹²

- Una crítica a este sistema se deriva de que está previsto para cubrir los cargos de director general, de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace, quedando fuera del sistema, entre otros, el personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, los subsecretarios, oficiales mayores y los titulares de cargos homólogos. Con ello,

la simiente que sirvió como uno de los principios de estabilidad de los gobiernos sexenales y del hasta hace pocos años partido hegemónico, la división entre el empleo de base clientelar y corporativo y otro de confianza leal al presidente y su proyecto, que funcionó en el país hasta el

momento más agudo de la crisis del Estado, los años ochenta, sigue vigente,

es decir, se interpreta como que se busca “dejar en altos puestos de la administración pública a funcionarios leales al partido en el poder, con lo que el sistema de botín quedaría parcialmente garantizado, bajo el supuesto de la neutralidad” (Pardo, 2004). Esta supuesta neutralidad queda en tela de juicio cuando, por ejemplo, “las evaluaciones que propone el sistema por parte de los jefes hacia los subordinados quedan mediatizadas por consideraciones políticas” (*idem*).

2.2.2 Gobierno digital

Esta estrategia busca “posibilitar que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que éste ofrece, incluso ‘desde la comodidad de la casa’”, sustentada en la idea de que “crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es requisito para la gobernabilidad” (Pardo, 2004), en un país donde la gobernabilidad va más allá de la adopción de procesos digitalizados. Se agrega que el e-gobierno “no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que incrementa su valor y reduce incluso los costos de operación” (*idem*), pero habrá que considerar que, a la larga, los costos reales aumentan por ser una minoría en este país la que accede a las tecnologías de información. Según Bailleres (2004), solamente 3% de la población cuenta actualmente con acceso a internet; asimismo, hay demandas más apremiantes de la población, por citar la fundamental, dejar de ser analfabeta, elevar los grados de escolaridad y, sólo entonces, podría encontrarse pertinente difundir los usos de la informática.

2.2.3 Gobierno con mejora regulatoria

Es una prioridad para el actual modelo económico contar con un marco regulatorio más ágil, que ayude a la competitividad nacional y favorezca los intercambios múltiples entre México

y el resto del mundo, lo cual no se logrará con el “exceso de disposiciones”, que se traduce en que los servidores públicos estén más preocupados por cumplir estas normas que por atender las demandas del ciudadano”, considerando que “datos preliminares apuntan que, en promedio, por cada disposición federal se generan al interior de las instituciones 1.5 normas adicionales”, lo que hace indispensable “el proceso de modernización y simplificación del marco normativo” (Pardo, 2004).

Para evaluar la factibilidad de este tipo de estrategias, recuperemos los argumentos básicos de Johan Olsen (2004) para afirmar la necesidad de “redescubrir” la burocracia:

- La administración pública jamás fue diseñada para maximizar la eficiencia en la provisión de servicios, accesos “amigables” y flexibilidad para “clientes”; estos son criterios irrelevantes cuando de mantenimiento del Estado se trata. La administración pública, finalmente, es percibida y ubicada en términos de lo que es importante para ciertos grupos vocales en la sociedad. De ahí que la obtención de resultados dentro del sector público requiera de mayor tiempo no sólo por la cantidad de normas y reglamentaciones a las que obedece, sino porque requiere de la comprensión de la compleja ecología de instituciones, actores, reglas, valores, principios, metas, intereses, creencias, poderes y divisiones en las que opera: debido a la pluralidad de actores que aparece representada en ella, difícilmente hay criterios claros y estables de una medida exitosa o fallida; no existe, entonces, una única definición de lo que es la “buena administración”, en la medida en que ésta deberá servir a una variedad de cambiantes y no necesariamente coherentes principios, metas e intereses, por lo que cada medida implementada —haya o no obedecido cabalmente a la reglamentación— es una posible fuente de legitimidad tanto como de crítica. De esta forma, en el caso de México, cuando las acciones de mejora regulatoria obedecen únicamente a

un grupo, difícilmente prosperan: la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), “con la interacción directa del sector privado, representado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) [...] a efecto de proporcionar un beneficio directo a las empresas y de reducir costos de operación de las instituciones”, han recibido peticiones de mejora de 68 trámites de alto impacto sobre la actividad productiva —contenidas en los tres listados de acciones de mejora regulatoria que el CCE hizo llegar entre 2003 y 2004—, 48 de los cuales han sido simplificados al 30 de agosto de 2004.¹³

- Contra los abundantes ataques a cualquier esfuerzo de implementar normas y regulaciones, tendríamos que recordar situaciones en las que las reglas tienden a aumentar las capacidades de acción y aun la eficiencia: posibilitan la coordinación de muchas actividades simultáneas, de manera que las hacen mutuamente congruentes y reducen la incertidumbre, por ejemplo, al crear ritmos predecibles, a través de los ciclos presupuestarios. Las reglas hacen valer acuerdos y ayudan a evitar conflictos destructivos, proveen códigos de significado que facilitan la interpretación de ambigüedades, encarnan funciones colectivas e individuales, identidades, derechos, obligaciones, intereses, valores, visiones del mundo y memorias colectivas, limitando entonces la canalización de atención, situando estándares de evaluación, prioridades, percepciones y recursos, por lo que no necesariamente implican rigidez o inflexibilidad.¹⁴
- Fueron justamente las reglas generales (en servicios de beneficencia, por ejemplo) —y no las “soluciones hechas a la medida”— las que, cuando fueron implementadas de manera imparcial y sin corrupción, crearon confianza en instituciones de gobierno y entre ciudadanos, en la medida en que contribuyeron a la equidad burocrática porque, a diferencia del mercado, “son (relativamente) ciegas a la riqueza y a otros re-

ursos iniciales de los ciudadanos a los que sirven” (Olsen, 2004), factor determinante de la calidad democrática de un régimen.

- Finalmente, las críticas en torno a que “las instituciones ven afectado su rendimiento por la arraigada costumbre de querer resolver todo tipo de situaciones sin importar la especialidad de la que se trate” (Pardo, 2004), deben considerar que, según Kaufman (citado por Olsen, 2004), realizar este tipo de consideraciones no depende de la voluntad exclusiva de los funcionarios, sino que

una simple orden o un solo estatuto nuevo, algunas veces tiene poco efecto porque hay un cuerpo tan grande de leyes y prácticas existentes, y series de derechos, obligaciones y privilegios tan fuertemente establecidas, que no es posible para las oficinas de gobierno y empleados responder a la última instrucción sin violar otras y sin infringir los intereses legítimos de buena cantidad de gente,

de modo que no se trata de obstaculizar voluntariamente, sino de que necesariamente no se pueden ignorar la acumulación de órdenes anteriores de las cuales, normalmente, los autores de las nuevas no conocen nada. En conclusión, atender de manera consciente al cuerpo entero de leyes relevantes hace al servicio público no sólo legítimo, sino eficaz socialmente.

2.2.4 Gobierno honesto y transparente

Se afirma que esta estrategia habrá de concretarse al evaluar

a través de la “cuantificación” de acciones de transparencia y combate a la corrupción; la percepción de los usuarios en los mismos rubros [...] a partir del levantamiento de encuestas y el diseño de indicadores para llevar a cabo esta medición, que arroje resultados en la disminución de quejas o denuncias de mal servicio” (Pardo, 2004).

Con ello queda claro que se privilegia el rendimiento de cuentas de corte gerencial, con poca consideración a la responsabilidad política, en la medida en que sólo se enfatiza la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía (Christensen y Laegreid, 2001). Recordemos que la eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social, que es esencial para garantizar dos variables imprescindibles del ejercicio público: responsabilidad y legitimidad políticas (*idem*). Una rendición de cuentas que se limita al logro de indicadores cuantitativos establecidos *ex ante* hace que la responsabilidad política se deteriore y provoque cierta ceguera por parte de los evaluadores, al pretender comparar el rendimiento de dos entidades públicas con base en el cumplimiento de indicadores sin contextualizar.

2.2.5 Gobierno que cueste menos

El “hacer más con menos” (y en menos tiempo) es loable, pero importa, sobre todo, la legitimidad de las medidas adoptadas para ello. Mientras unas fuentes hablan de la eliminación de 145 000 plazas —con una reducción de 45 a 29% del gasto administrativo— (Campero y Uribe, 2004), otras refieren que, de acuerdo con su aspiración de reducir las plazas presupuestales que no se dirigen a lo sustantivo y no agregan valor, el presidente afirmó, durante la entrega del Premio Nacional de Administración Pública 2003, que gracias a la política de austeridad y racionalidad empleadas, se eliminaron 162 000 plazas de servidores públicos, lo que generó significativos ahorros de miles de millones de pesos (Baillores, 2004). Una cuenta social pendiente es quién ofrecerá a esa población ahora desempleada un trabajo similar alternativo para mantener a sus familias porque —es un hecho— el mercado no lo hará, además de que no contamos en México con esquemas de “seguro de paro”.

Respecto al logro y mantenimiento de estándares internacionales de gasto corriente, se ha convertido en un lugar común en el discurso foxista, hablar de “austeridad, que implica traba-

jar mejor y reducir los costos, eliminando gastos superfluos para lograr reducir el gasto burocrático” (Pardo, 2004). En enero de 2004, había información disponible acerca del aumento de 1 475 mandos superiores en la Oficina de la Presidencia de la República en 2000, a 2 109 para 2003, en tanto que en el conjunto de la administración fueron creadas 14 subsecretarías, 63 jefaturas de unidad y 613 plazas de directores generales; más aún, los ingresos de los altos funcionarios federales se componen de la percepción ordinaria (28 294 millones) y de cuatro tipos de prestaciones: seguridad social (20 92 millones), “económicas” (64), seguros (40 81) y las “inherentes al puesto” (467 millones)¹⁵ (Monge, 2004).

2.2.6 Gobierno con calidad

Ésta es una estrategia sujeta a múltiples controversias, ya que, en términos de formulación, la Agenda incorpora en el mismo nivel de ejecución y otorga el mismo grado de importancia —y de factibilidad— a un programa acotado y con propósitos específicos —técnicos, operativos y mensurables en periodos razonables—, como el de la calidad total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como la descentralización y el fortalecimiento de las entidades federativas (Pardo, 2004).

En todo caso, con esta estrategia se trata de “introducir” al mercado las organizaciones públicas a través de su principal componente: la competencia. Hay organizaciones públicas en las que, por ejemplo, “la Administración general que tenga mayor puntaje en la implementación del programa de calidad Intragob, es la que va a ganar este reconocimiento interno”,¹⁶ además de que, en todos sus documentos internos sobre calidad, hay un uso desmedido del término “cliente”, sin hacer la aclaración fundamental en el sentido de que puede reconocerse a los clientes en función de las características básicas que definen al mercado, de acuerdo con Echabarría y Mendoza (1999: 25):

- a) Son quienes participan en transacciones individuales de consumo individualizado.

- b) Están en capacidad de proporcionar a los oferentes una retribución monetaria a cambio de los bienes y servicios que les son proporcionados; por lo tanto, “los demandantes potenciales que no tienen poder adquisitivo suficiente quedan excluidos del mercado”, es decir, no son reconocidos como clientes.
- c) La situación de competencia o concurrencia, que idealmente se da en el mercado, se convertiría en la principal fuente de poder del eventual cliente o comprador, al poseer éste “el poder de elegir” entre varios oferentes, siempre y cuando éste cumpla con el supuesto b) y tenga “poder adquisitivo suficiente” para no ser excluido.

Como se observa, tenemos en México una enorme parte de la población que no logra ser reconocida como “cliente” y, por lo tanto, no sería reconocida según los supuestos de la calidad.

Conclusiones

No sólo en términos operativos la gestión de una organización económica privada puede ser distinta a la de las organizaciones públicas, pues hay factores adicionales que las hacen diferentes, según cómo cada una consigue sus objetivos, las instituciones que rigen sus actividades y las percepciones culturales e ideológicas que las atraviesan, pero fundamentalmente difieren en lo esencial, en lo que debe cuantificarse: las ganancias privadas frente al bienestar social, que es al mismo tiempo el interés público-colectivo.

Finalmente, el supuesto que subyace en documentos como la Agenda de buen gobierno es el de transformar la “estructura institucional”, entendiendo por ésta los marcos de normas que generan incentivos para que los actores dirijan sus comportamientos de cierta manera, normas que guíen “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo (Arellano, 2002:12). Una vez logrado esto,

el juego no se llama mejora continua, sino creación de mecanismos organizacionales e institu-

cionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio) (Arellano, 2002:8).

Fuentes bibliográficas

- Albi, Emilio et. al. (2000), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, España, Ariel Economía.
- Allison, Graham T. (1997), “Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects”, en Albert C. Hyde y Jay M. Shafritz, *Classics of public administration*, Orlando, Harcourt Brace, pp. 383-400.
- (2002), *Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*, México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 108.
- Armijo, Marianela (2004), *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre.
- Ayala, José (1997), *Economía pública. una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, España, Planeta-Agostini.
- Conde Martínez, Carlos (2001), “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, en Blanca Olías de Lima (coord.), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, pp. 369-395.
- Curzio, Leonardo (2001), “Toma de decisiones”, en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas*, México, Siglo XXI/Instituto Federal Electoral.
- Coase, Ronald (1988), *The Firm, the market and the law*, EUA, The University Chicago Press.
- Echabarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999), “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”, en Carlos Lozada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias*

- de la gestión aplicadas a la gestión del Estado, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Greer, Douglas (1992), *Industrial Organization and Public Policy*, Canadá, Maxwell Macmillan.
- Henderson, James y Richard Quandt (1981), *Teoría microeconómica*, Barcelona, Ariel.
- Jiménez, Edgar (2001), "Enfoques teóricos para el análisis político", en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas*, México, Siglo XXI/Instituto Federal Electoral.
- Magallón Díez, Teresa (2004), *La transferencia de modelos organizacionales del sector privado al público: el caso de la norma ISO 9000 en la CNDH*, idónea comunicación de resultados para obtener el grado de maestra en Estudios Organizacionales, Departamento de Economía, UAM-Iztapalapa.
- Mintzberg, Henry (1999), "Gobernar el gobierno, gobernar la gestión", en Carlos Lozada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la gestión del Estado*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mas-Colell Andreu et. al. (1995), *Microeconomic Theory*, Nueva York, Oxford University Press.
- Morishima, Michio (1973), *Teoría económica de la sociedad moderna*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Musgrave R. y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, México, McGraw Hill.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Pollit, Christopher (2004), *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre.
- Samuelson, Paul y William Nordhaus (1992), *Macroeconomía*, España, McGraw Hill.
- Stiglitz, Joseph (1988), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Uvalle, Ricardo (1998), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM-UAEM.
- Webb, Samuel (1991), *Economía de la empresa*, México, Limusa
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.

Publicaciones periódicas

- Arellano, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1.
- Christensen, Peter y Per Laegreid (2001), "La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa", en *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 1, México, CIDE, primer semestre de 2001.
- Monge, Raúl (2004), "Salarios y privilegios de escándalo", *Proceso*, núm. 1420, 18 enero.

Otras fuentes

- Olsen, Johan (2004), *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*, conferencia magistral del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 25 de noviembre.
- Pardo, María del Carmen (2004), Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 25 de noviembre.

Notas

- ¹ En la literatura relacionada con el tema hay amplias referencias en torno al debate de los diversos objetivos, además del económico, que persiguen las organizaciones económicas de capital privado. Ahora se esgrimen argumentos que aseguran que en la actualidad las organizaciones económicas de capital privado están preocupadas por el ambiente y el desarrollo de tecnologías limpias, la situación de sus proveedores, etc. Sin embargo, sigue siendo una cuestión de sobrevivencia generar ingresos suficientes

para cubrir sus costos fijos, ya sea mediante ganancias “normales” o con la maximización de éstas.

² La ecuación de la función de producción supone una función continua, unívoca y cuyas primera y segunda derivadas parciales existen y son continuas. Asimismo, se define para valores no negativos de los niveles de insumos y productos. La función de producción se construye suponiendo que las cantidades de insumos fijos tienen niveles predeterminados que el empresario es incapaz de alterar durante el periodo considerado (Henderson y Quandt, 1972).

³ Según esta teoría, los factores variables están disponibles en cantidades ilimitadas a corto plazo, de la misma forma que lo están los factores fijos a largo plazo (Webb, 1991).

⁴ Para una descripción formal extensiva de la economía del bienestar y de las condiciones de eficiencia económica en términos paretianos, véase, de Andreu Mas-Colell, Michael Whinston y Jerry Green (1995), *Microeconomic Theory*.

⁵ En la forma original del modelo, todos los agentes tiene acceso a la información histórica, pública y privada. Es decir, no hay problemas de asimetrías de información, y el costo de la misma es cero.

⁶ Las mismas que simultáneamente están vinculadas a las directrices económicas definidas tanto en los organismos financieros multilaterales —Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial—, como en las asociaciones comerciales mundiales —Organización Mundial de Comercio, Unión Europea, Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico.

⁷ En nuestro caso, la planeación económica está sujeta a las metas de gasto establecidas en los criterios generales de política económica, definidos a partir del tope del déficit público, en lo que corresponde a la búsqueda de equilibrio presupuestal; en referencia a la tasa de crecimiento de los principales agregados monetarios para el control de la inflación; en cuanto al movimiento de las

tasas de interés y de tipo de cambio en su vinculación con las cuentas con el exterior.

⁸ Siguiendo a Samuelson (1992), tenemos que:

- Dos individuos, *A* y *B*, que consumen dos bienes *X* e *Y*. Suponiendo que *X* está disponible en la cantidad χ . Así, se dice que *X* es un bien público si *A* y *B* pueden consumir χ unidades de *X* cada uno. Es decir, la satisfacción que obtiene un individuo por el consumo de los mismos no afectará la satisfacción del resto de la colectividad. Por lo tanto, en el caso de los bienes públicos no hay rivalidad ni exclusión en el consumo.

⁹ Un ejemplo de ese sistema puede verse en <www.lfc.gob.mx/docs/Metas%20LFC%202004.pdf>, sitio consultado en marzo de 2005.

¹⁰ Para mayor información en torno a experiencias de implementación de medidas y prácticas gerencialistas en organizaciones públicas mexicanas, de manera más general —pero acotado al ámbito municipal—, consúltense los textos coordinados por Enrique Cabrero: *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México* (2002), y *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan* (2003), ambos publicados por el CIDE y la Fundación Ford.

¹¹ En 2000 únicamente dos secretarías contaban con la certificación ISO 9000, en tanto que para 2003 se tenían 45 dependencias y entidades con al menos una unidad administrativa certificada. La meta marcada para 2004-2006 es certificar con ISO 9000:2000 los 1937 procesos de producción y de servicios “sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad mexicana” (tomado de <www.biblioteca.itam.mx/docs/inf gob4/M379-383.pdf>, consultado en marzo de 2005).

¹² Actualmente, la posible resistencia del FSTSE pudo ser ignorada por el régimen foxista al

demarcar el limitado universo de funcionarios (40 000 casi) al que puede aplicarse este tipo de esquemas y cancelando prácticamente la posibilidad, para los funcionarios de base, de ingresar a él. El esquema del servicio profesional que emana de la ley introduce mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero deja intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales (Pardo, 2004).

¹³ Información disponible en <www.biblioteca.itam.mx/docs/inf gob04/M379-383.pdf>, consultada en marzo de 2005.

¹⁴ Por ejemplo, en la construcción de la Unión Europea, el fuerte énfasis en la integración legal y en las reglas formales, al cambiar patrones de atención, conductuales y asignación de recursos, tuvo lugar dentro de marcos estructurales bastante estables (Olsen, 2004).

¹⁵ Inexplicablemente, entre los secretarios de Estado el tabulador oficial concedía un rango salarial mayor al de Energía, quien, de acuerdo con el *Manual de percepciones*

de la administración pública federal, percibía un sueldo base de 32 232 pesos mensuales, más 197 938 pesos de compensación, que suman un salario bruto de 230 170 pesos, contra los 224 557 que corresponden al resto de los secretarios. Aparte de su elevado salario, los colaboradores del presidente Fox gozan de ventajosas prestaciones, como las de seguridad social, aplicables también al personal operativo y que incluyen prima vacacional, aguinaldo, aportaciones al ISSSTE, al Fovissste y al SAR, así como el seguro institucional. La élite gubernamental disfruta de cuatro seguros, uno de ellos, el de separación individual, constituye una de las prebendas más injustas, porque representa un sobresueldo de 10%. Con ello, medidas como la de despedir a 50 burócratas —como la anunciada en enero de 2004— fue no sólo impopular, sino percibida como poco pertinente (Monge, 2004).

¹⁶ Entrevista a funcionario de organismo descentralizado de la SHCP, febrero de 2004.

