

GAEBLER, Ted y OSBORNE, David *Reinventing Government*, New York -London: Plume, 1993, 405 pp.

### **paradojas de la administración pública: metas del primer mundo, frustraciones del tercer mundo**

1. *La aportación de las ciencias administrativas anglosajonas.* La limitación e insuficiencia del enfoque romano-germánico tradicional se agudiza cuando, a la inadecuación "espacial" del enfoque se agrega una inadecuación "temporal": el carácter estático del ya fragmentario y monodisciplinario enfoque "jurídico", pone sus desfasaje cruelmente de manifiesto cuando nos hallamos ante organizaciones sociales como las latinoamericanas, donde no sólo cambian metas y entorno, sino que, de principio, la transformación de éstos se erige en un objetivo esencial de una ciencia administrativa ante los imperativos de liberación y desarrollo.

La comprensión del cambio y sus metas, la incorporación de informaciones psicológicas, sociológicas y económicas, tendentes a clarificar una investigación estratégica del comportamiento administrativo, no sólo se presenta incompatible con el juridicismo continental europeo, sino que se acuerda difícilmente con los modelos del estructuralismo funcionalista, cuya estabilidad normativa (*pattern maintenance*), presupone un valor de equilibrio constante en el seno de la estructura social y política vigente.

Lo anterior, es una reserva mayor que se ocurre sería aquí indiscreto desarrollar en detalle; por lo cual nos remitimos al trabajo ya indicado en nota.

2. *Los autores.* Esta interesante obra no emana de la academia sino, fundamentalmente, de la práctica pública y privada de los autores como consultantes de las administraciones estadounidenses. Ted Gaebler tiene una fresca e intensa experiencia en la administración municipal de varias ciudades norcalifornianas, que lo ha llevado a presidir un grupo consultivo para el sector público estadual. David Osborne, también consultor de gobiernos estaduales y municipales, es un colaborador frecuente de periódicos como *The Washington Post* y *Governing*; igualmente es autor del interesante *Laboratories of Democracy*.

3. *Presentación general.* La obra se halla estructurada, muy concretamente y con actualizada bibliografía, en torno a la propuesta de cambios prácticos pero significativos en la vida cotidiana de las administraciones públicas estadounidenses. Con esta última reserva, podrán leerse con provecho sus reflexiones y sugerencias respecto de una mayor comunicación entre la sociedad civil y la administración, tendentes al fortalecimiento de la eficacia de ésta, mediante la adopción de mecanismos de la economía de mercado, los cuales, en la perspectiva de los coautores, tenderían no al debilitamiento de la administración sino a su funcionamiento más humano y económicamente rentable.

Veremos seguidamente, con algún detalle, puntos consecutivos, y no necesariamente compartidos por los revisionistas, que configuran lo básico del esqueleto de este libro, cuya emergencia coincide políticamente con el reflujo de las posturas ultrali-

berales en el Primer Mundo y con el tímido ascenso de las corrientes en busca de una "tercera vía".

I

4. *Cómo el espíritu empresarial está transformando al Sector Público.* El tercer milenio se aproxima y todo estaría cambiando a su alrededor. El Este de Europa es "libre"; el imperio soviético se ha disuelto; la guerra fría ha terminado. Europa Occidental está construyendo una torre económica unida. Asia es el nuevo centro de poder de la economía global. De norte a sur, África intenta caminar hacia un cambio democrático, abrumada empero por su pobreza y explotación colonial de una Unión Europea cada día más voraz e inclemente.

Ahora bien, la idea de reinventar al gobierno, nos dicen los autores en su prefacio (páginas XV- XXIII), puede parecer audaz para aquellos que lo ven como algo inmutable, algo que no cambia. Pero de hecho los gobiernos constantemente están cambiando. Así, el libro pretende proveerlos de un mapa; una simple línea clara de cómo conducir los negocios públicos. Proporcionando además imágenes sobre las que un gobierno empresarial se sostiene y, que aquellos pioneros sigan con sus exploraciones, esperando que ello los conduzca a descubrir nuevos y mejores horizontes. Lo siguiente son algunas consideraciones a las que han llegado nuestros recensionados autores:

*Primero. Creemos profundamente en el gobierno, esto es que la visión que se tiene de él no es demoníaca, ya que es a través de sus mecanismos como todos nosotros tomamos una decisión común.*

*Segundo. Creemos que una sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz.*

*Tercero. Creemos que las personas que trabajan en el gobierno no son el problema, sino los sistemas con los que ellos trabajan.*

*Cuarto. Creemos que ni el tradicional liberalismo ni el tradicional conservadurismo tengan mucha relevancia en los problemas del gobierno, esto es que no se solucionarán los problemas gastando más o menos, creando nuevas burocracias.*

*Finalmente. Creemos profundamente en la equidad -en la igualdad de oportunidades para todos los estadounidenses.*

Se ha usado la frase gobierno empresarial para describir el nuevo modelo que está surgiendo en los Estados Unidos de América, es decir, la aplicación

o uso de los recursos en otros terrenos para maximizar la productividad y eficacia. Este libro habla mucho de cómo el gobierno trabaja, pero su objetivo es describir cómo lo hace.

II

5. *Una perestroika americana* (pp. 1-24). Desde la primera revuelta en materia de impuestos, que barrió con la nación en 1978, la gente comenzó a demandar, elección tras elección, sucesión tras sucesión, un mayor rendimiento por menos dinero. Todavía durante la recesión de los años 1990 y 1991, sus líderes se debatieron respecto de las viejas opciones de reducir los servicios o elevar los impuestos. Ninguna trascendió, lo que pasó fue que las instituciones lentamente se fueron adaptando a las nuevas condiciones, con nuevos mecanismos de apoyo a través de la descentralización y algunas otras medidas innovadoras.

Además, por mucho tiempo, el modelo burocrático funcionó, no porque fuere eficiente, más bien porque resolvía los problemas básicos, proveía de seguridad, estabilidad, sobre todo después de la depresión, de justicia y equidad, de empleo y, durante la era industrial, de autopistas, escuelas y otros servicios más, todo ello cubriendo lo que las circunstancias requerían. Pero hoy vivimos en un mundo global de mercado, en el que se ha impuesto una enorme presión de la competencia sobre nuestras economías. Vivimos también en una sociedad informada, que de manera extraordinaria controla cómo lo hacen sus líderes. También es una economía fuerte, que demanda autonomía y finalmente clientes que se han acostumbrado a la alta calidad y a una extensa variedad de opciones.

Los primeros que respondieron a estas realidades fueron los gobiernos locales, que adoptaron una visión empresarial mediante el mejor aprovechamiento de los pocos recursos, formulando prioridades, reuniendo a la comunidad para el desarrollo de sus objetivos así como también afinando sus propios fines. Las ciudades de Visalia y el Este de Harlem son claros ejemplos del desarrollo de sus objetivos.

6. *La diferencia entre el gobierno y la empresa* (pp. 20-22). Un aspecto importante a destacar es ¿por qué el gobierno no puede funcionar como un negocio? La respuesta es sencilla, no sólo porque son instituciones diferentes, sino porque además a los líderes de empresa los motivan las ganancias;

nuestros gobernantes son motivados por la sed de alcanzar la reelección. Los negocios resultan del dinero del cliente; en el gobierno, se financian con tributos del contribuyente. Los primeros se mueven en torno a la competencia; en el lado contrario, se generaliza el uso del monopolio.

Todos esos factores crean un ambiente muy distante del uno con el otro ya que, como lo ha mencionado Luo Winnick de la Fundación Ford, "Tú puedes tener 99 aciertos y nadie dirá algo, pero un error sería tu muerte"; en cambio en los negocios no se da este tipo de condiciones.

Ello no significa que el gobierno no pueda trabajar de forma empresarial, ya que cualquier institución, pública o privada, puede trabajar de modo emprendedor, y más si consideramos que los estadounidenses desean que los gobiernos sean menos burocráticos.

7. *Una tercera opción* (pp. 22-24). Muchos de nuestros líderes continúan manejando las dos posibles respuestas clásicas que existen para enfrentar nuevamente una nueva crisis, elevar impuestos ó cortar el presupuesto. Durante dos décadas se ha pedido una tercera opción, ya que como es de esperarse la gente rechaza el que se reduzcan la educación, los caminos y la atención médica. Lo que se quiere es el mejoramiento de la calidad de todo lo anterior, por la misma cantidad de impuestos.

Para lograr aquellas metas se necesita cambiar a las instituciones, del burocratismo a otras de forma empresarial. El problema no es reducir o agrandar al gobierno, lo que necesitamos es un mejor gobierno, ya que en éste se dá el proceso por el que la colectividad resuelve sus problemas y conoce sus propias necesidades. No se necesita de un nuevo acuerdo; de otra revolución al estilo Reagan. Se necesita una Perestroika estadounidense.

### III

8. *Un gobierno cambiante: mejor dirigir, que "remar"* (pp. 25-48). En el mundo de hoy las instituciones públicas necesitan de flexibilidad para responder ante las complejas condiciones rápidamente cambiantes. Esto es difícil si los que hacen, política emplean sólo un método, orientado a servir, sin dirigir.

Cuando el departamento de policía, en la ciudad de Minnesota, decidió atacar al crimen de raíz, auxiliándose de las comunidades no sólo para resolver este problema sino también para los de carácter económico y algunos más, se encontraron con un

grave problema, la inexistencia de coordinación suficiente de los unos con los otros. Como resultado y atendiendo a un gobierno empresarial, se optó por un cambio de sistema, separando a quienes toman las decisiones (*dirigir*), de los que prestan el servicio (*remar*).

La conducción (*dirigir*) es una misión *conceptual* que requiere de personas que vean el universo entero de posibilidades y asuntos, y puedan balancear la demanda y los recursos. Prestar el servicio (*remar*) es una misión *material* que requiere de gente que enfoque bien una tarea y la lleve a cabo lo mejor posible. Las organizaciones de dirección requieren encontrar los mejores métodos y alcanzar sus metas. Las otras, tienden a defender sus prácticas a toda costa.

9. *La privatización es una respuesta, no la única* (pp. 45-48). Los conservadores han argumentado hace ya tiempo que los gobiernos deberían cambiar o ceder muchos de sus cometidos al sector privado, ya sea vendiendo, donando o contratando con dichas empresas. Esto es una posible vía, pero obviamente no la única. Aquellos que se han abocado a esta postura -porque piensan que los negocios están por encima del gobierno- están vendiendo a América. Tal vez se pueda dejar la conducción de algunos asuntos al sector privado pero no todos, por la razón de que el uno no está por encima del otro.

Es cierto que en materia de educación y otros servicios, el sector privado goza de un nivel extremadamente alto, pero también es cierto que sin las instituciones públicas muchos estadounidenses quedarían fuera de una educación y de otros cometidos del poder público.

### IV

10. *Nuestra comunidad y el gobierno: mejor autorizar que servir* (pp. 49-75). Nuestro gobierno ha comenzado por dejar el control de los servicios que él presta a la propia comunidad. La educación es un primer ejemplo, ya que los padres han comenzado a tomar el control de las escuelas públicas; en Chicago, el consejo de cada institución está integrada de seis padres electos por ellos mismos; dos miembros de la comunidad, electos por la misma; dos maestros electos por el cuerpo docente; y el director. Este consejo tiene dos tareas fundamentales: el diseño de un plan y la preparación del presupuesto para la escuela en coordinación con el ya establecido por las autoridades.

La justicia respecto de la criminalidad no se ha hecho esperar, y ello porque las comunidades han resuelto que existe mayor control de este mal si se organiza el núcleo para combatirla, ya que el mejoramiento de la policía sólo es un primer paso para bajar los índices de criminalidad. Los grupos comunitarios de San Francisco han empleado voluntarios que funjan como mediadores para resolver los tipos de conflicto que a diario se presentan. Esto ha beneficiado inclusive a la corte de San Francisco, pues se han reducido los enjuiciamientos, además de que se ha ahorrado gran cantidad de dinero.

11 .*El servicio público contra las comunidades organizadas* (pp. 65-73). Comunidades como la de Keniworth-Parkside, no sólo han cambiado y resuelto sus problemas, además se han dotado de una mayor respuesta ante sus conflictos rebasando al servicio público.

John McKnight un estudioso por décadas de las comunidades, ha proporcionado una serie de contrastes entre los sistemas de atención al servicio profesional (o público), y lo que el ha denominado "asociaciones comunitarias" -la familia, los vecinos, la iglesia, y las organizaciones voluntarias. Por ejemplo:

- Las comunidades tienen un mayor compromiso hacia sus miembros que los sistemas del servicio público hacia sus "clientes".
- Las comunidades entienden mejor sus problemas que el propio sistema.
- Los profesionales (servicio público) y los burócratas prestan un servicio; las comunidades resuelven problemas.
- Las instituciones y los profesionales ofrecen un "servicio"; las comunidades ofrecen "cuidados".
- Las comunidades son más flexibles y creativas que el excesivamente prolongado servicio burocrático.
- Las comunidades gastan menos que las instituciones públicas.
- Las comunidades se esfuerzan por conseguir mejores patrones de comportamiento que la burocracia o el servicio público.
- Las comunidades trabajan sobre sus capacidades; el sistema público sobre sus deficiencias. Cada grupo comunitario depende de la capacidad de cada uno de sus miembros para el logro de sus objetivos.

Lo anterior no significa que el gobierno deje de actuar y que fuerce a los estadounidenses a tomar el control de sus problemas, significa sólo que el gobierno reivindique sus instituciones y objetivos.

V

12. *Un gobierno competitivo: inyectando competencia dentro del servicio público* (pp. 76-107).

Después de 1978, el condado de Phoenix decidió asignar parte de sus recursos sin perjudicar a sus empleados, en la contratación de la iniciativa privada para la recolección de basura; obviamente el sindicato sin perder tiempo protestó, el consejo de la ciudad lo, discutió y finalmente lo aprobó. El objetivo principal era comparar los costos que de ello iban a resultar, a la vez que incrementar los rendimientos. Entonces comenzó uno de los experimentos más grandes en toda la Unión americana, la competencia entre el sector privado y el sector público. El departamento público de trabajo fue quien se encargó de dirigir el proyecto. El primer paso fue dividir la ciudad en distritos y otorgar un contrato de hasta por un año (el experimento duró siete), después se hizo una transferencia con la gente, esto es, el sector privado pagó a aquellos trabajadores que fueran reemplazados a su vez por otros que quisieran laborar con el cuerpo público. Finalmente, a cada unidad se le asignó un programa de trabajo, desarrollando en su conjunto un sistema contable que les permitiría saber el costo de cada hogar y por cada mes transcurrido. También se premio a los mejores trabajadores. En 1984, el departamento del trabajo después de ver los resultados declaró que los beneficios fueron del 100 por ciento. El condado de Phoenix no sólo inyectó competencia en la recolección de basura: también lo hizo en la pavimentación de las calles, el cuidado de los parques y la seguridad. Posteriormente, todo el país siguió el ejemplo y desarrolló sus propios esquemas para reducir los costos.

Las ventajas de competir se pueden resumir en cuatro puntos. La primera es que se eleva la eficiencia; la competencia fuerza, ya sea al sector público o privado, a responder a las necesidades del cliente; permite innovar nuevas técnicas y empuja el orgullo y el ánimo de los servidores públicos.

## VI

13. *Un gobierno impulsado por objetivos: cambian las reglas de las instituciones* (pp. 108-137). Muchas de las instituciones gubernamentales en los Estados Unidos de América están regidas por manuales que contienen reglas que no permiten a sus representantes ampliar el servicio. Si el reglamento establece un límite a sus propios parámetros, la institución no irá más allá de lo permitido, por lo que se vuelven excesivamente burocráticas e ineficientes.

Todos estamos conscientes que el estado debe navegar con reglas muy claras y precisas, pero pocos han hecho la observación de definir los objetivos que se persiguen y que sean los reglamentos los que conduzcan a ello.

La dirección que un líder pueda prestar a una institución está controlada por los lineamientos que el presupuesto le asigna a dicha organización. En todo momento si se pretende dar un paso distinto a lo marcado, pero siempre buscando el mismo objetivo, simplemente la gente se atenderá a los criterios que estipula su reglamento. Además se obliga a cada departamento al gasto de todos sus recursos asignados, de lo contrario el saldo no ejecutado se devuelve a la federación.

En la ciudad de Fairfield, al norte de California, se dio respuesta a este problema con el presupuesto, permitiendo a cada departamento gastar lo que había presupuestado para el año en curso y guardar las reservas para el próximo. El nuevo sistema asumió que cada departamento debería mantener el mismo nivel de servicio.

Las ventajas de este sistema que persigue claros objetivos, más que cumplir con rígidas reglas son: motiva a cada empleado a no derrochar el dinero; el libre manejo de los recursos, para llegar a una meta fija, genera más y mejores ideas; brinda a los jefes autonomía para responder a las distintas circunstancias; crea un mejor ambiente y simplifica los procesos.

14. *Las ventajas de un gobierno con claros objetivos* (pp. 113-114). Éste, en síntesis, se perfila con las características siguientes:

- Permite que sus instituciones sean más eficientes y que produzcan mejor.
- Conlleva a innovar nuevas técnicas.
- Eleva la moral del servicio.

15. *Creando un sistema presupuestal orientado a los objetivos* (pp. 117-124). Pocas personas han puesto la necesaria atención en que se reivindicuen las prioridades de este tópico, dado que el sistema obliga a seguir una ruta fija sin cambiar los parámetros.

En este sentido, se han modificado los usos, y se han impulsado nuevos mecanismos para atender este problema. El departamento de defensa, ha creado a su alrededor toda una cultura de prosecución de una misión concreta. Es decir, evaluar y modelar el comportamiento que ellos anhelan. También se ha mejorado la composición de los sistemas contables, con seguimiento también en el gobierno.

## VII

16. *Un gobierno orientado a los resultados* (pp. 138-165), Hace muchos años, el Departamento de Ayuda Pública del Estado de Illinois decidió examinar la posibilidad de reembolsar a las clínicas de reposo por la atención del enfermo. Se pagaba de acuerdo al nivel de cuidado que se proporcionaba; por todos los enfermos que necesitaran más cuidados, el estado pagaba más; y por aquellos que requerían de menor servicio el Estado pagaba menos. Esto parece lógico, pero después de analizar los resultados, se convirtió en catastrófico. La meta predominante de las políticas estatales fue mantener alejados lo más posible a aquellos ancianos de las clínicas, para reducir el costo. Aparentemente el Estado pagaba más a las clínicas de reposo, por mantener a sus pacientes en cama y proporcionaba menos cuando los daba de alta, provocando una notable dependencia del enfermo a estos sitios, porque la fórmula que se manejaba estaba orientada más hacia las entradas que hacia los resultados.

El Departamento de Ayuda Pública inmediatamente cambió el sistema, desarrollando medidas que permitirían al paciente sentirse mejor; hacer partícipes a la comunidad y a la familia y elevar la calidad de la atención. Se comprendió que la receta no estaba en el incremento del personal, sino más bien en la regulación e imposición de medidas de control.

Las prioridades que se persiguen para desarrollar *un sistema basado en los resultados* se resumen de la siguiente manera:

a) Se tiene que identificar de dónde provino el éxito, de lo contrario no se podrá valorar el trabajo hecho. Ciudades como Sunnyvale que han adoptado el mismo sistema han incrementado su productividad.

b) Si no se está identificando los éxitos, probablemente se está valorando los fracasos. La seguridad pública comúnmente gira en torno a este apartado; si la criminalidad se eleva, se da a la policía más dinero.

c) Si se identifica con certeza el origen del éxito, podrás aprender de él. Durante los setentas, la Fundación Ford creó un refugio para aquellos desamparados, exconvictos, y adictos en rehabilitación, con la finalidad de prepararlos y al cabo de un año acomodarlos en un buen empleo. El experimento resultó.

d) Si no puede identificar los fracasos, no podrás corregirte.

e) Por último, si puedes demostrar los resultados, podrás ganarte el apoyo del público. Muchos de los gobernantes saben que hoy en día el logro de sus metas más ambiciosas es poder demostrar a la gente lo que se ha trabajado y cómo se ha logrado.

17. *Resultados en el presupuesto* (págs. 161-165). Una dirección basada en la calidad total da resultados tan efectivos que permiten forzar a las organizaciones a actuar con mayor rendimiento en la información que manejan. Pero en el gobierno la mayor influencia se recibe a través del presupuesto. Muchos líderes que trabajan en el sector público, después de todo no buscan enriquecerse, pero sí buscar algún método que impacte a la comunidad. Y es a través de un sistema presupuestal como lo han logrado, permitiendo que se busquen resultados concretos más que continuar con políticas un tanto obsoletas.

## VIII

18. *Un gobierno conociendo las necesidades del cliente, no de la burocracia* (pp. 166-194). Los gobiernos democráticos existen para servir a los ciudadanos, los negocios para incrementarlas ganancias; en el gobierno muy poca gente usa la palabra cliente, muchos de sus servidores ni siquiera conocen a sus propios destinatarios, cosa contraria en el mundo empresarial, dado que cuanta mayor preocupación tenga un negocio por conocer a sus clientes, mayor será su rentabilidad.

Hoy día nuestros padres aceptan a las escuelas públicas como algo que no se puede cambiar, ya que si la organización a través de los comités que plantean demandas de nuevos y mejores programas, incremento en sus recursos y otros más, no funcionaren, pues simplemente cambiaríamos a nuestros hijos a instituciones privadas.

Lo que nosotros queremos es *elegir* a qué escuela irán nuestros hijos. Se toman medidas de cuidado y otro tipo de atención ya lo que menos se aspira es a que las siguientes generaciones pisen una escuela pública.

Este cambio en gran medida se debe al mundo en que vivimos dotado de un sinfín de opciones que tenemos para tomar una decisión o para consumir, ya sea algún tipo de cerveza, algún canal de televisión o cualquier otro servicio ocurente.

Ante este cambio en grandes proporciones, el gobierno también ha empezado a cambiar. Ha comenzado a escuchar cuidadosamente al cliente mediante encuestas, sondeos y algunos otros métodos; ha desarrollado también el darle a la comunidad la facilidad de opción de alguna escuela, servicio o inclusive el servicio policíaco.

19. *Acercarse al cliente* (pp. 169-186). Significa establecer una relación más directa con el cliente. Los directivos de una de las empresas más grandes en todo el mundo (*Xerox*) invierten un día al mes escuchando las llamadas de sus clientes para escuchar tanto propuestas como recomendaciones para los equipos que la empresa vende.

En la ciudad de Rochester, Nueva York, las escuelas públicas han desarrollado un sistema que consiste en que cada profesor esté más cerca de sus estudiantes, conociéndolos no sólo en las aulas sino también en sus hogares con sus padres.

20. *Los beneficios de conocer a los clientes* (pp. 187-194). Podrían listarse seguidamente algunos de los principales beneficios de dicho conocimiento, frecuentemente desdeñado por las administraciones públicas en países del Tercer Mundo:

I. Este sistema brinda el beneficio de contabilizar las necesidades del cliente. Ello implica que el empresario está obligado a identificar lo que la gente busca y que lo encuentre en el lugar buscado.

II. Despolitiza la capacidad de elección.

III. Estimula la innovación de nuevos caminos para definir el perfil del gasto que se invierte para proveer al cliente.

IV. Fluyen las opciones entre los distintos servicios.

V. El cliente tiende a gastar menos. El tipo y volumen de los servicios públicos está determinado no por lo que el cliente quiere sino por lo que demanda.

VI. Inclina a formar a los mismos clientes para la toma de sus propias decisiones.

VII. Finalmente, se crea un ambiente de más oportunidades y equidad.

## IX

21. *Un gobierno emprendedor: generar ingreso, mejor que gastar* (pp. 195-218). Nuestro sistema presupuestal está inclinado a educar a la gente a gastar el dinero, no a producirlo. Tuvieron que pasar sucesos como las revueltas respecto de las contribuciones en 1970 y 1980 y la crisis fiscal de 1990, para que el gobierno tomara medidas al respecto. Hicieron lo que ellos llamaron reciclar el dinero, la medida se dio por todos lados: el distrito de Milwaukee empleó el uso de 60,000 toneladas de aguas residuales para transformarlas en fertilizantes, ello generó 7.5 millones de dólares; Phoenix ahorra anualmente la cantidad de 750,000 dólares por la venta de un gas que resulta ser residuo de un largo proceso del tratamiento del agua, etcétera.

Otra característica de control que el gobierno ha tomado es mediar la respuesta que se tiene después de haber hecho alguna inversión. Este no es un camino para hacer dinero; es un camino para *ahorrar* dinero. A través de este sistema se entiende el ahorro del dinero, cuando se gasta.

22. *Creando líderes empresariales* (pp. 209-218). Si queremos que nuestros líderes tengan un criterio empresarial, tendremos que concederles algunas cosas como:

*Repartir parte de las ganancias y de lo ahorrado.* Ello significa hacer partícipes de un ingreso extra, proveniente de los dineros ahorrados, a aquellos que contribuyeron con sus ideas a beneficiar al Estado empresarial. En Visalia y Phoenix se practica este método.

*Iniciativa en los fondos.* Serían aquellos incentivos otorgados a los trabajadores públicos para estimular a que produzcan dinero, no a que lo gasten. *Identificar el costo real de los servicios.* Parecerá increíble pero muchos de los gobiernos no conocen el costo real del servicio que prestan, en este aspecto se ha avanzado. Sunnyvale, Phoenix, Visalia y la comunidad de Fox Val ley han desarrollado sistemas que permiten identificar el costo de sus servicios.

## X

23. *Un gobierno previsor: la prevención, mejor que la curación* (pp. 219-249). Las burocracias tradicionales del gobierno se han inclinado básicamente al suministro de más servicios para combatir los problemas. Para mejorar la salud, se incrementan todo tipo de servicios; para combatir la criminalidad, elevamos el número de policías; para atacar los incendios, se compran más carros de bomberos, etc.

El gobierno, al cambiar su estrategia de trabajo transformándose de uno "dador" a otro "anticipador", se benefició en dos sentidos: el primero, que la prevención es una mejor medicina que esta misma aplicada posteriormente al problema; y, segundo, que este sistema fuerza a la toma de decisiones en el momento correcto.

Muchos gobiernos no sólo están tratando de prevenir los problemas, también lo están haciendo por anticiparlos. Esto resulta difícil en un ambiente político, pero es muy importante que nuestros gobernantes comiencen a tomar este tipo de iniciativas.

Se ha dicho que existen tres tipos de personas; aquellas que hacen que las cosas sucedan; otras que ven las cosas pasar; y otras más que no saben siquiera qué es lo que sucede. Nuestro gobierno usualmente tenía esta última característica. Para combatir esta situación, se dieron los siguientes cambios: *Diseñar una estrategia:* en esencia, el diseño de una estrategia es el proceso de examen, ya sea de las organizaciones o de las comunidades, para conocer su actual situación y su trayectoria futura.

Los pasos que se dan al respecto son *el análisis* de la situación; el elaborar un *diagnóstico*; definir cuál es la misión que persigue la organización; concentrar las *metas* que persigue; elaborar una *visión* de cómo quiere ver; desarrollar una *estrategia* para alcanzar aquella visión y sus metas; fijarse un calendario de trabajo, y medir y evaluar los resultados.

## XI

24. *Un gobierno descentralizado: desde la jerarquización hacia la participación y el trabajo en equipo* (pp. 250-279). Hace cincuenta años era indispensable que las instituciones fueran centralizadas. Por lo que su primitivo método de comunicación, no afectaba a su modo de trabajo. El problema era con aquellas comunidades que se encontraban al otro lado de la montaña, por la imposibilidad que existía

, para hacerles llegar la información o simplemente

comunicarse. Pero hoy en día, las tecnologías han roto las barreras de enlace y su capacidad es casi instantánea.

La descentralización de las instituciones del gobierno tiene múltiples beneficios. Entre ellos se encuentran:

- a) Son más flexibles, que aquellas otras centralizadas, su capacidad de respuesta ante cualquier cambio de circunstancias es más rápido.,
- b) Son más eficientes.
- c) Desarrollan con más facilidad su creatividad.
- d) Y, finalmente, se genera un incremento en la productividad y en el estado de ánimo.

25. *Descentralizado el sistema federal* (pp. 276- 279). Para muchos lectores en la capital de la nación, el hablar de descentralización en lenguaje no jurídico es sinónimo de federalismo. Durante los sesenta y setenta, a través de manifestaciones, grandes demandas ante el Congreso forjaron un gobierno centralizado.

Posteriormente, el gobierno comenzó a estar más cerca de los ciudadanos. Los nuevos planteamientos exigían que se redujera el número de empleados del gobierno y también el número de servicios directos, pero que su capacidad de dirigir a la sociedad no se viera en ningún momento menguada.

Algunos de los cambios que se han dado es que muchas áreas no tocaron ni el número ni el de su servicio. Las políticas en materia económica y los tratados internacionales no se vieron ni reducidos ni perjudicados; la seguridad social se favoreció por la instrumentación de nuevos programas; y se invirtió un mayor número de recursos para combatir la pobreza.

Finalmente, se tiene que elaborar un programa que abrace los principios básicos de un Estado empresarial.

## **XII**

26. *Un gobierno de mercado* (pp. 280-310). En una ciudad, estado, o nación los gobernantes se ven compelidos, cuando tratan de diseñar algún tipo de calendario que les facilite el mejor ejercicio de sus tareas. Ellos pueden manejar con facilidad los programas de gobierno de quienes ejecutan actividades específicas (*remar*), pero para manejar lo macro de la política tienen que aprender cómo *dirigir*. Tal

27. vez el mejor de los métodos para alcanzar esta meta es diseñar una estructura de mercado. Esto es, crear planes que permitan mover a la dirigencia (al órgano público), hacia donde la comunidad quiere dirigirse.

Los mecanismos de mercado tienen algunas ventajas sobre los mecanismos administrativos.

Los mercados están descentralizados; su orientación es el sentido competitivo; permite que la gente tenga diferentes opciones; manejan mejor sus recursos, y responden con más rapidez.

28. *Las deficiencias de los programas* (pp. 285-290). Cuando pensamos en cómo el gobierno desahoga sus cometidos, automáticamente pensamos en "programas"; ahora bien, dado que la gran mayoría de éstos monopolizan el servicio y la institución, ello es sumamente negativo.

Desafortunadamente, la experiencia nos habla de distintos defectos cuando se los compara al sistema de mercado.

-Los programas funcionan por la necesidad electoral, no por las necesidades del cliente.

- Los programas los dirigen los políticos, no la política.

- Tienden a crear un servicio fragmentado. -No pueden en dado caso corregir alguna deficiencia, es decir, continúan aunque esté ses- gado.

- Difícilmente mueren.

-Pocas veces alcanzan los logros necesarios para impactar a la gente.

- Finalmente, manejan mandatos, no prioridades.

28. *Cómo el gobierno está reestructurando al mercado* (pp. 290-298). Se ha elevado la ejecución de los cometidos, se ha fortalecido la respuesta ante la demanda de los clientes, estableciendo mecanismos de mejor enlace entre el que presta el servicio y el que lo requiere, también se ha mejorado la calidad de la información y las reglas se han hecho menos rígidas.

Haciendo un balance de los beneficios que brinda este tipo de sistemas, vemos que se eleva la competencia y se crean mejores técnicas contables, pero también los sistemas de mercado tiene sus inconvenientes, ya que él tiende por su naturaleza a ser impersonal e individualista; por ello se requiere del auxilio de otros mecanismos antes expuestos como la decidida participación de la comunidad de los vecinos y de la familia.

29. *La unión de todos los elementos* (pp. 3U-331). Nuestro mapa está terminado, sólo hace falta usarlo. Esperamos que puedan emplearlo como una guía en el proceso de cambio de su gobierno.

30. *Salud: creando un sistema efectivo* (pp. 312- 314). En un sistema de salud basado en la visión empresarial, los gobiernos pueden jugar un papel de dirección eficaz, pudiendo analizar los costos y manejarlos de mejor manera. Se hace presión para que haya menos jerarquías y mejor atención.

31. *Educación: creando nuevos esquemas* (pp. 314- 319). La tradicional educación pública es un clásico ejemplo del modelo burocrático. Cada escuela está gobernada por un esquema propio monopolizado; la gente tiene pocas opciones de elección y casi nada puede depender de ellos para lograr algún cambio benéfico.

32. *La criminalidad: intentando una nueva concepción de aproximación* (pp. 319-321). Tal vez el peor de los sistemas público no se encuentre en la salud ni en la educación pero sí en materia de criminalidad: los altos índices y la poca efectividad que se ha tenido para combatirla han originado que muchos estados consideren la posibilidad de crear consejos locales que permitan el alcance de sus metas con otro tipo de mecanismos.

33. *Una revolución global* (pp. 328-331). El cambio hacia un sistema estatal con mecanismos de empresa es algo inevitable, en función de que hay otras naciones adoptando el mismo sistema.

El gobierno británico ha comenzado a elevar la calidad del servicio mediante técnicas de competencia. Están promoviendo el ahorro y mejorando las propuestas de servicio, como ha pasado en nuestra nación.

Canadá ha autorizado que el manejo de los recursos se ejecute de distinta forma, dando mayor capacidad de respuesta para aquellos de mayor prioridad.

Australia trabaja en un sistema que permita el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Países como Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Australia, Israel, España, están no sólo descentralizando su sistema educativo, además lo están orientado a uno vecinal, es decir, a que existe inmediatidad y conexión dentro del propio sistema.

En Nueva Zelanda se han quitado aquellos mecanismos que impedían la competencia entre el sector público y el sector privado.

Finalmente, el norte de Europa, no tenía un panorama de cambio hace cinco años pero sucedió, así como Rusia lo está haciendo.

La gente continuamente se está moviendo hacia una revolución de pensamiento y de ideas.

Con todo, los autores esperan haber brindado un mapa o pistas, de cómo se podría reinventar un gobierno, hacia un espíritu empresarial.

#### **m**

34. El Estado Empresario es una propuesta interesante que no hay que dejar de analizar, en función de los resultados obtenidos por los estadounidenses y aquellas otras naciones que, han adoptado la misma receta.

México, desmantelado por el neoliberalismo, no dista mucho de emplear el mismo método: de hecho, desde la presidencia del profesor Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, el gobierno mexicano cambió drásticamente de rumbo y con el pretexto de la deuda externa, empezó a ceder áreas (facultades y hasta cometidos) de la empresa pública a la empresa privada. El comienzo del "adelgazamiento" del Estado en aquella época fue algo sorprendente y que durante el periodo de 1988 a 1994 alcanzó el climax. Como este libro lo menciona, la teoría oficial afirmó que no es necesario que el Estado sea "un gran monstruo", pero sí que sea fuerte y eficiente.

En materia fiscal, no son suficientes las políticas que se están llevando a cabo, debido al porcentaje tan elevado de evasores, de más de la mitad del total de los contribuyentes lo cual viola el artículo 31 fracción IV de la Constitución, merced a una complaciente (¿cómplice?) ineficiencia de la mal pagada administración hacendaria, a la cual el Ejecutivo Federal (mediante un "veto de bolsillo") despojó de un servicio civil hacendario de carrera, ya sancionado por ambas cámaras mediante ley formal (en diciembre de 1981). Asimismo, el Estado tendría que remunerar y promover adecuadamente a su personal hacendario así como emplear mejores sistemas de recaudación que permitan, por un lado mayor competitividad y, por otro, hacerse de los suficientes ingresos para cubrir todos sus egresos u objetivos que se plantee.

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía es un problema: los canales por los que se puede llegar, son una televisión monopolizada que poco sirve a los pueblos distantes y una radio de la cual,

quién sabe si llegue la señal violando el derecho a la información (art. 6 *in fine* de la Constitución).

El cometido de educación en México realmente no ha tenido "programa" alguno que lo haga llegar a las comunidades más desposeídas, con consciente y hasta deliberada violación al artículo 3 fracción I de la Carta Magna.

El sistema de mercado que se aplica en la Unión Americana tiene relevancia en cuanto permite al servidor público la elevación de sus ingresos, estando condicionado a dar lo mejor de sí, en tanto que los programas que se han venido utilizando aquí en México, soportan una excesiva carga burocrática.

El crimen no se está combatiendo ni con psicología social ni con lógica: las modificaciones a la Constitución y a la ley, en particular al Poder Judicial en 1994, fueron en gran medida un "trueque" de carácter político para neutralizar a la oposición de derecha (el PAN, los notarios, la Escuela Libre de Derecho, el 1TESM, etc.), en lo absoluto una mejoría hacia un real Estado de derecho.

Finalmente, en este proceso de transformación (que aún no termina), en el que mundo se hace más interdependiente, se tiene que cuidar mucho la integridad de la nación (descuidada por complicidad del Ejecutivo en lo relativo a los párrafos 4º, 5º y 8º del 27 constitucional), junto con su soberanía (cada vez más menguada y "tercermundista", ante la expansión múltiple del "gendarme planetario"), tratando de erradicar muchos obstáculos en el camino tales como la corrupción, el exacerbado presidencialismo, las canonjías, el charrismo y otros más que siguen perjudicando a la sociedad en general.

35. El territorio nacional cuenta con una gran variedad de recursos naturales, la cuestión es saber cómo explotarlos, en nuestro beneficio y no en el ajeno, sin llegar a su devastación.

El servicio del agua y no sólo en el Distrito Federal se perfila como uno de los problemas más graves que tendrán que enfrentar las siguientes administraciones. El sistema de drenaje profundo que se inició en la época porfiriana ha dejado de responder a las necesidades de la capital, por el crecimiento de la población. Hay que tomar en cuenta que nadie sabía lo mucho que iría a crecer la ciudad, por eso la importancia de ser *previsores*, pero ello se tratará más adelante.

Petróleos Mexicanos es la paraestatal, por excelencia, de la devastación de los recursos naturales del país, ya que desde su inicio México ha navegado atendido a lo que ésta pueda producir, sin racionalizar los recursos y diversificarlos con otros ingresos

que le permitan, en dado caso, afrontar una crisis. Estamos ante un recurso natural en vías de agotamiento y jaqueado, por un mercado internacional que México (formalmente ajeno a la OPÉP) no domina. En 1980, cuando la caída del precio del petróleo se dio, nosotros fuimos uno de los más perjudicados, comenzó entonces el declive del crecimiento y el desarrollo. Para los años de 1991 y 1992 con el conflicto armado en Kuwait, el oro negro mexicano elevó las expectativas de ingreso, pero una vez terminado el *show* todo volvió a la normalidad; igualmente, en 1999, con la guerra desatada en Yugoslavia.

Aproximadamente es el 60% del total del Producto Interno Bruto (PIB) lo que representan las aportaciones de PEMEX. Como se muestra, es imperativo cambiar los patrones de conducta, se tienen que buscar otros ingresos que también sean costeables y benéficos para la nación.

El estado de Guanajuato está gobernado actualmente por la oposición, encabezada por un líder con un entrenamiento mercadotécnico occidental, es decir, las medidas que ha aplicado durante su gobierno habrían resultado en cuanto que ha elevado el atractivo de la región, captando con ello más recursos para la inversión; pero basta una visita a la capital del estado para captar carencias y miserias de una marginalidad silenciosa, y hasta invisible para la radio y televisión manipuladas sin (o contra) «los sin tierra y sin riqueza», al decir del maestro Mario de la Cueva.

Veracruz es otro de los estados que ha comenzado a funcionar convergentemente en dicha línea, con un gobernador perteneciente a la alta clase burocrática mexicana, y cuya reciente elección (1997) no ha dejado ver aún los frutos de su trabajo. Tabasco, por el contrario, parece llevar el sello del latrocinio hispano-árabe y de su resultante miseria, heredados por el grupo dominante, ¿Para qué hablar de Oaxaca, Guerrero y Chiapas? Allí cada vez más la igualdad y la fraternidad étnicas no existen, un "macroracismo" esfuma las comisiones y declaraciones de derechos humanos.

36. La época de mayor seguridad formal que México ha tenido, se gestó en la prolongada (1876-1910) dictadura militar del coronel Porfirio Díaz, mediante una amalgama de fuerte inversión extranjera y, para las clases desposeídas, reprimendas en exceso severas.

La Carta Suprema de la nación en su artículo 21 establece que serán "la Federación, el Distrito, los Estados y los Municipios quienes se harán cargo de la seguridad pública". Anteriormente esto no era así, los Estados tenían la facultad de expedir los ordenamientos que atendieran el problema, dando origen a la anarquía entre todos ellos, por lo que en

1983 se reformó aquel numeral regulando la coordinación entre estos cuatro niveles de gobierno.

Hace no mucho, el gobierno de Morelos estuvo ejercido por un militar que debió renunciar al cargo por la fuerte presión que le hizo la opinión pública, aterrada por la incontrollable oleada de secuestros, que se sucedieron en toda la región. Tal vez ello demuestra que esos cargos necesitan presencia de personas con criterios y usos diferentes, de líderes con capacidad de dirección que amplíen el mundo de posibilidades a su disposición, NO a los adiestrados en el arte de las armas, ni educados a no tolerar, ni tampoco a razonar los problemas de la sociedad. Recordemos que Unamuno decía que «los civiles pueden ser "militarizados", mientras que los militares 110 pueden ser "civilizados"». Acaso no lo ha demostrado así el "inventivo" Pentágono, en este siglo XX en América Latina -Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Granada, en las operaciones del Cono Sur engendrando y amamantando (1964-1989) a las dictaduras de Brasil a Chile, así como a las de Saudiarabia, Congo, Vietnam, Irak, Yugoslavia, etc.

La privatización en México, que arranca de la corrupción privatizante del presidente De la Madrid Hurtado y su séquito (1982-2006), sigue siendo un tema a tratar por las condiciones cultural, histórica y política sobre las que ha descansado la nación mexicana desde sus comienzos, cosa contraria a lo que sucede en Estados Unidos donde lo normal es el cambio, aquí ello implica dejar atrás nuestras arraizadas costumbres hispano-árabes.

No se cuestiona que los hombres de negocios puedan hacerlas más rentables pero sí que ello signifique el sacrificio de la sociedad, junto con la entrega de nuestros recursos naturales y el desmantelamiento de organismos y empresas públicos, recortes a los salarios y de personal y otras medidas inhumanas y antisociales. Los estadounidenses piden más atención por el mismo pago de impuestos; aquí se pide, además, que se instrumente una efectiva cultura de fiscalización racional y justa para todos, empezando por las administraciones hacendaría, crediticia y bancaria del Estado hoy presuntamente coludidas con la oposición (PAN ) en la mayor estafa financiera del siglo (caso FOBAPROA, 1995-99).

37. La organización vecinal, por la apatía y división que existe entre los mexicanos, es uno de los tópicos que mayor énfasis necesita como lo demostró el 16 de mayo de 1999 la primera consulta ciudadana del Distrito Federal. Uno de los mejores historiadores mexicanos, Silvio Zavala, ha expresado, en su libro *Aproximaciones a la historia de México*: "México es un país de conflictos difíciles. Ha mantenido relaciones pero no vive en relación... ninguna

de su salidas representa el ejercicio de una actividad normal. Media algún desajuste que no impide finalmente el contacto pero sí lo enrarece".

Las escuelas públicas tienen un sistema hecho de tal manera que los padres eviten conocerse entre sí y que conozcan al maestro y recíprocamente.

El crimen en el país se ha combatido por mucho tiempo con recetas caseras: progresivamente se agrava su causalidad socioeconómica y desde la "irrupción" tecnocrática del profesor De la Madrid Hurtado en la Presidencia de la República, se incrementa una ineficaz represión formal, pues al aumentarse el número de efectivos, se les proporciona equipo que frente a un delincuente resulta obsoleto. Se ha dicho que la esencia de nuestro Tercer Mundo es la confusión de cantidad con calidad: éste es un ejemplo de los muchos de nuestra así frustrante cotidianeidad.

La cultura de la participación es escasa en las ciudades; por ello se tendrán que emplear mecanismos que favorezcan este sistema.

38. Lo que se busca, haciendo que el gobierno sea competitivo, es incrementar la eficiencia en el servicio que se presta. En este punto de la concepción estadounidense de Gaebler y Osborne, los actores son dos, principalmente: los gobiernos locales y la iniciativa privada, dejando por fuera a los sindicatos. Es decir, pese a que este nuevo sistema permite conocer el gasto real del servicio y su misma proyección así como lograr un incremento de la eficiencia en la labor de los trabajadores dotándolos de más incentivos, creemos que abre una brecha en el adelgazamiento de los sindicatos. Y en un mundo de mercado cada vez más entrelazado, es importante el tratamiento y la composición que estos aparatos defensores de los derechos de los trabajadores vayan estructurando, por sí y no por imposición gubernamental o de organismos financieros internacionales.

Finalmente, si se busca la mayor eficiencia del servicio público, confrontando a dos mundos diferentes, se tienen que analizar bien los estatutos de cada parte involucrada, no menospreciando nunca la potencia del narcotráfico, de la corrupción y la diferencia inequitativa de fuerzas entre los actores.

39. La unidad nacional fue la primera y la más importante de las necesidades al término de la Revolución mexicana. El país requería de una reestructuración económica, política y social, ello no se hizo esperar y recomenzó entonces la vida institucional de la nación.

El poder político, siguiendo la interpretación autoritaria y conservadora de Emilio Rabasa, se fundó en un

solo individuo, con el lema de conciliar intereses y reivindicarlos en la creación de una nueva república. En este orden de ideas, es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la figura más importante en la transición, hasta el grado de convertir un sistema federal y democrático en uno de caudillos y presidencialista.

Eran los años veinte y mientras se fortalecía el sector agropecuario con el otorgamiento de créditos agrícolas, se fundó la Comisión Nacional Bancaria, y con ello el Banco de México, como institución única del país para emitir y acuñar moneda circulante.

Petróleos Mexicanos (PEMEX), es la institución que nace, a la par con los sindicatos, en la década siguiente, y de la que México está desgraciadamente dependiendo casi al sesenta por ciento de sus ingresos anuales.

Para 1943 se inauguró el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), resguardando a la comunidad trabajadora, con amplia presencia a lo largo y ancho del país y un sistema de pensiones que cumplía con los artículos 4º y 123 constitucionales.

Posteriormente surge uno de los proyectos más ambiciosos en toda la nación mexicana, la creación (1954) de la Ciudad Universitaria (CU), y para 1974 la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Nuestra ley suprema es clara y no permite que intereses opuestos se pongan por encima de su espíritu. En este sentido, es importante considerar la postura del libro aquí recensionado, reforzando aquellos *objetivos* que cada una de las instituciones persigue.

40. Fijarse claros objetivos, y más aún poder demostrar que ello es posible, es algo que sencillamente pocos han hecho.

En noviembre de 1998, el gobierno mexicano hizo llegar al Poder Legislativo la iniciativa para el presupuesto de 1999, cuyas reformas fiscales pretendían, en un primer punto, reducir el impuesto sobre la renta que grava a las personas morales de un 34% a uno del 30%, buscando elevar el nivel competitivo, por lo menos al nivel del vigente en toda Suramérica; controlar las salidas de aquellos dineros que se trasladan a los llamados "paraísos fiscales"; exigir a los ciudadanos que éstos a su vez exijan comprobante de pago en cualquier operación que hagan; elevar el cobro de impuesto a las empresas que prestan el servicio telefónico, de gasolina, etcétera.

Está claro que en México no existe una real cultura de control, específicamente de fiscalización, que los contribuyentes cada vez representan un porcentaje menor del total del Producto Interno Bruto (PIB), que es de aproximadamente de un 10%, y más aún que el gobierno necesita de recursos crecientes para cubrir sus necesidades en la ejecución de todos los

cometidos que le confía imperativamente el orden jurídico objetivo. En cuanto a las empresas telefónicas y a las franquicias de gasolina, no les será muy difícil elevar el costo del servicio para que finalmente sea el ciudadano común el que pague con los platos rotos. Por eso y más, las medidas propuestas no representan la solución de fondo al problema.

Por ello, una posible estrategia de solución es, primeramente, comportarse de manera independiente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y, segundo, analizar quiénes son los que cumplen con el artículo 31 fracción IV constitucional. Posteriormente, racionalizar los gastos y la imposición de las contribuciones después de rigurosos y no sesgados estudios.

41. Brindar al gobernado lo que éste requiere, sin caer en la demagogia y sin hurtar al presupuesto federal, es una de las metas más ambiciosas de cualquier nación dispuesta al cambio.

La propuesta del libro que recensionamos va encaminada a saber de las necesidades del "cliente", y de rivalizarlas en el mundo del mercado, además de ofrecer múltiples opciones por un mismo servicio. En este mismo sentido, expresa que los padres continuamente están buscando la mejor propuesta para educar a sus hijos, que lo menos deseado es la instrucción pública, cosa que es difícil discutir.

La iniciativa privada ha rebasado, con autofinanciamiento lucrativo y progresivamente más excluyente y antisocial, muchos de los servicios que el sector público ofrece. En México, la seguridad pública ha demostrado su incapacidad en la disminución de los altos índices de delincuencia y, por otra parte, el "negocio" de la educación en las aulas del sector privado no universitario y en el universitario privado en ciencias sociales supera notablemente a las ganancias del servicio público; no así en las ciencias "duras" o naturales donde los costos de infraestructura parecen seguir frenando la voracidad de la "libre empresa".

42. De todas formas, hay espacios que el gobierno debe controlar y ofrecer, no muchas opciones sino la mejor de ellas.

La educación, como el medio universal del ser humano para desarrollar sus habilidades y abrirse a los horizontes, debe tener el esfuerzo de todos, para hacerla llegar así a más personas, pero con mayor calidad. La masificación del control del ingreso y del egreso de los estudiantes, no sólo desvirtúa el prestigio de la enseñanza pública: además, confundir cantidad con calidad favorece el "autoengaño", fomentado por cátedras provistas mediante oposiciones "opacas" y por investigaciones de auto complacencia, carentes del rigor de la investigación científica cuya exigencia proclaman empero el CONACYT y la ANUIES.

El periodo cardenista es visto, en dicho sentido, como el que más apoyo dio a un sistema educativo para que éste llegara a todos los mexicanos; en aquella época, la influencia del socialismo fue decisiva para la promoción de la enseñanza en el sector público.

Los altos índices de delincuencia, por otra parte, han generado, por un lado, el buen negocio de las empresas dedicadas a la procura de la seguridad para los particulares y, por el otro, el florecimiento de la venta de armas de fuego y el soporte de un mercado negro más vigoroso y competitivo en cuanto al material de trabajo se refiere. Aun así, es el Estado el mejor guardián para poner remedio a este problema.

*El terrorismo fiscal* es el nuevo término que manejan despachos economicistas y robustas empresas dueñas de los medios de comunicación, para hacer referencia a la "inseguridad" que los ciudadanos sufrirán en el momento que las autoridades fiscales los dictaminen, dentro de un perímetro de 30 metros del área del centro comercial en el que realicen sus compras, para verificar si requirieron su comprobante de pago y, en caso de omitir lo que la norma exige, se les sancionará levantándoles un acta circunstanciada.

De ello se pueden apreciar dos situaciones, la primera, que el gobierno federal está urgido de recursos y, segundo, que no le amilana la firmeza recaudatoria empero "impopular" con tal de verificar el cumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Estas medidas tan "impopulares" demuestran el alejamiento de los gobernantes respecto de las necesidades de la población. La falta de consulta o de alguna otra técnica que permita la mejor comunicación entre contribuyentes y Fisco hacen mella en la confianza dada al líder, en la reputación de partidos políticos y en la moral de los electores. 43. Encontrar la mejor utilidad de un bien al menor costo posible y su mayor rendimiento, es tarea de todos. El ahorro en las erogaciones del presupuesto, año con año, en muchos aspectos ha sido nulo: uno de ellos es en materia de gasto al subsidio de partidos políticos, en concreto al partido dominante y a que, debido al exacerbado presidencialismo, sigue captando fortunas para el derroche de las campañas políticas. "Dominante" y ya no "único", porque muchas de las costumbres en la política mexicana se han roto, evolucionando así nuevas figuras y comportamientos: además, debido a la gran crisis mundial, muchos gobiernos se han visto obligados a recortar sus gastos más que a operarlos con mayor racionalidad.

Otro gran obstáculo es el exceso y, fundamentalmente, la imprevención del personal federal (carencia total de un servicio civil de carrera y aplicación implacable del régimen del botín (*spoil system*), que representa aproximadamente 12 servidores públicos por cada ciudadano, cifra comparable a la de los países del "primer" mundo. Es decir que el gasto que el gobierno efectúa para el pago de todo el aparato burocrático excede por desmesura y desviación las necesidades del gobernado. Además, el nivel de servicio es bajo y muchas de las veces ineficiente. En sentido contrario, es alertante que el antídoto que se emplea para remedio de esta situación sean los recortes de personal sin proyectar su reubicación. No es el caso despedir sino capacitar a la gente, porque se crea entonces un problema mayor como es el social. Recortar salarios, despedir al personal e incrementar cuantitativamente y no cualitativamente los tributos, son las medidas más impopulares, antisociales y poco viables, máxime considerando que no existe una proyección real de hacia donde encaminar a la gente.

La cultura del ahorro es una propuesta merecedora de análisis profundo respecto de cómo emplear los mecanismos que lleven a la mayor rentabilidad con el menor costo.

Por ello, es indispensable que las autoridades, en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1. Regularicen y hagan más transparente su sistema de captación de recursos, es decir, quién realmente está contribuyendo y cómo lo hace; aunado a ello, esta información permitirá visualizar la situación fiscal de cada sector en la economía del país;

2. Establecer un mecanismo efectivo para allegarse de los recursos y que esta medida sea transparente, y así se elimine todo tipo de corruptelas (opacidades) que existen desde los ejecutores del Seguro Social hasta los más altos rangos en la Administración Pública Federal y,

3. Buscar la mejor forma de producir al menor costo y con la máxima eficiencia y eficacia (artículo 134 constitucional).

El ahorro, como prioridad del gobierno, finalmente se traduciría en mayor inversión en otras áreas, mejor servicio e incremento en el aprovechamiento de los recursos de la nación.

Por lo que toca a la creación de líderes en el gobierno con una visión empresarial, se ha demostrado que la tecnocracia (1976-2006) en México no ha resultado del todo bien. En líneas anteriores, mencio-

namos que la propuesta del libro *Reinverting Government*, hay que analizarla partiendo de que son dos realidades distintas, cada una con un toque de singularidad y que difieren en costumbres, modos, usos, etcétera.

El país necesita, además de empresas exitosas que promuevan el desarrollo y la competitividad de sus productos en lo interno como en lo externo, políticos que ejerzan un gobierno con responsabilidad, madurez y sensibilidad a los problemas que más atañen a la sociedad.

44. Es muy cierto, cuando se expresa que las burocracias tradicionales se han dedicado más a combatir los problemas, que a tratar de prevenirlos.

México no es la excepción ante esta situación, de hecho así es como se ha operado. Se ataca al crimen elevando el gasto en la seguridad pública, armando a las policías con equipo que muchas veces resulta ser inferior al del delincuente; se crean comisiones en la H. Cámara de Diputados para rastrear los malos manejos que las instituciones han sufrido y así hacer responsables a aquellos que lo ameriten, y que hasta el día de hoy ninguna ha trascendido, a las últimas que se les dio el carpetazo fue a la comisión de la CONASUPO y a la del contubernio PRI-PAN del FOBAPROA.

Una estrategia del mejor servicio sustentada en la previsión, implica el real conocimiento de las necesidades del gobernado.

De las prioridades que el gobierno debe asumir como máxima obligación, no sólo jurídica (arts. 3, 31 -C) sino social, destacan la educación, la seguridad y el fortalecimiento de sus mecanismos de recaudación. La primera apunta al ser humano para su desarrollo; la seguridad por ser el instrumento que permita la libre concurrencia de ideas y expresiones, etc., y un sistema fiscal efectivo, porque permite que el Estado tenga los recursos para apoyar aquellos objetivos.

Para ello se requiere un estudio enfocado a extraer las deficiencias con las que el aparato burocrático labora. Siendo así, la aplicación de reglas claras y estrictas que, primero, erradiquen los vicios y, segundo, que aquellos líderes que representan a nuestras instituciones se vean obligados a trabajar sobre los resultados, pero sin hacer de la norma un fetiche kelseniano y de los reglamentos obstáculos que en un futuro puedan volver a entorpecer sus objetivos.

45. La descentralización en nuestro sistema normativo es un cambio que se está gestando por lo menos, desde 1975. Por su parte, nuestra ley suprema expresa desde 1981 en el artículo 90, que la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal.

Del primer elemento, tenemos que son aquellos órganos sujetos a las disposiciones del Ejecutivo, encargados básicamente de desarrollar los cometidos que aquél les encomienda. El segundo (arts. 25 y 117 de la Constitución), la llamada empresa pública que ha comenzado el proceso de privatización, trayendo consigo el desmantelamiento del sector público empresarial y, más lento que previsto, el adelgazamiento del Estado.

La descentralización significa, en su sentido físico material (que no en el jurídico) hacer llegar el servicio a todos los niveles locales de gobierno para así encontrarse con el gobernado lo más cerca posible, es decir, llegar a todas aquellas poblaciones que impedidas por la lejanía y por la falta de comunicaciones puedan tener acceso a la atención prestacional (médica, educativa, habitacional, alimentaria y cualquier otro servicio).

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como paraestatal, es un claro ejemplo de cómo el gobierno llega a las comunidades más lejanas.

Un punto interesante es no apoyar este sistema, descuidando aquéllos elementos que se han analizado, no hacer gastos sin una proyección de los objetivos que se buscan y no usar este sistema para promover posiciones políticas.

Ello todavía no es suficiente, hay otros servicios que se tienen que prestar y hacerlos llegar a las comunidades en su conjunto. La comunicación entre ellas es otro factor importante que se tiene que apoyar.

46. El "programa" de gobierno, elemento básico de la planeación es una de las herramientas del aparato público que más se ha explotado y que menos resultados benéficos ha generado.

Desde su inicio con el presidente Pascual Ortiz Rubio, los programas han demostrado su poca congruencia con las necesidades de la sociedad. No fue sino hasta 1980 cuando los reajustes en todo el mundo y el entonces inminente ingreso de México al GATT forjaron la necesidad de planear la economía nacional con el objeto de responder a tales circunstancias.

47. Finalmente, México es una realidad tercermundista, opuesta a la primermundista estadounidense; por ello, es asimétrica a la que se vive en Estados Unidos, cada uno tiene sus excesos y virtudes, y por ello todas aquellas medidas o estrategias que se deseen implantar aquí deberán ser revisadas con mucha atención, para no incurrir en "importaciones institucionales extralógicas".

En particular, la obra de GAEBLER y OSBORNE, la podemos críticamente "aterrizar" en puntos clave.

I. *La educación* (artículo 4 constitucional) debe ser prioridad para los gobiernos, por ello se deben reforzar los mecanismos que permitan hacerla llegar a los grupos más distantes.

II. *La salud* (artículo 4 constitucional) es un imperativo del sector público no sólo en el sentido medicinal, también lo es en el mitri- cional puesto que según estadísticas internacionales México cuenta en su haber poblacional con uno de los más desnutridos de América Latina, notándose en la estatura del individuo medio, que año con año ha descendido.

III. *La seguridad pública* la debe controlar el Estado y más en nuestra sociedad, ya que se puede caer en enfrentamientos con la autoridad.

IV. *La presencia en el exterior* (artículo 89 constitucional, fracción X), además de fomentar la creación de una nueva estructura de trabajo, es la necesidad de hacer presencia en el extranjero, consolidándonos con base en los hechos como una nación fuerte y unida.

48. *Al cabo*. Las ciencias administrativas, en cuanto rama de las ciencias políticas, requieren necesariamente el concurso de estas últimas para perfilar un horizonte mínimamente satisfactorio y viable para nuestro país. A manera muy provisoria de conclusiones abiertas en una coyuntura nacional e internacional extremadamente fluida, señalamos aquí algunas pistas que podrían ayudar a México para una "cercanía mayor" con los esquemas primermundistas que este polémico libro de Gabler y Osborne postula.

En una estrategia alternativa de desarrollo sostenido con equidad y fraternidad, la política de gasto público debe dirigirse a impulsar el progreso económico, humano y ambiental sobre un horizonte de planeación de largo plazo, fomentando sectores estratégicos, particularmente la infraestructura económica y social, la industria energética, el desarrollo científico-técnico, la formación de recursos humanos, así como las ramas de la industria y la agricultura con altos efectos de arrastre sobre la actividad

económica, impulsando la articulación interna del aparato productivo, la superación de desigualdades sectoriales y regionales, la agresividad y el espíritu de Caín en la dilucidación de los enfrentamientos individuales y grupales reemplazándolos por una encarnada fraternidad; todo ello tendiendo a la destrucción del círculo vicioso del subdesarrollo y de la inequidad en la distribución factorial y familiar del ingreso, promoviendo a la vez el uso racional de los recursos naturales y el desarrollo ambiental.

Sin entrar ahora en las bases del incremento del gasto público federal sobre un desarrollo sostenible en el largo plazo, el financiamiento no inflacionario del mayor gasto público puede y debe lograrse mediante el aumento de los ingresos tributarios del gobierno federal. El objetivo de mediano plazo debe ser el incremento en diez puntos porcentuales del PIB en la recaudación tributaria dentro de la próxima década; es decir, un punto porcentual del PIB en promedio anual. De esta manera dispondremos de unas finanzas públicas verdaderamente sanas, concepto que rigurosamente incluye un sistema financiero, tributario y no-tributario, capaz de proveer al Estado de recursos suficientes para que cumpla eficazmente sus cometidos de Poder Público, impuestos por el orden jurídico objetivo. En otros términos, con nuestro respeto para el esfuerzo de los autores, el cual debemos observar desde *hic et nunc*, hay una confusión tecnocrática de valores que, a escala planetaria, se contenta con una cosmética "de clase alta", contradictoria con la cirugía "de clase baja"; en efecto, la terapia apunta a consecuencias, pero comprensiblemente excluye de su análisis las causas profundas de los desórdenes del Tercer Mundo, intencionalmente generados desde 1945 en los acuerdos de Bretton Woods, cuya indiferencia axiológica ha instaurado la "dictadura monetarista" de los organismos financieros internacionales.

León CORTINAS PELÁIIZ Doctor en Derecho; Profesor-investigador por oposición en la Universidad Autónoma Metropolitana (México).

Armando BÁRCENA CHÁVHZ Ayudante de Investigador Nacional (Conacyt, México), Universidad Autónoma Metropolitana.