

DOCUMENTOS

La Modernización de la Organización Gubernamental

Secretaría de la Función Pública

Estados Unidos Mexicanos

Documento aprobado por la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, México, D.F., México, 3 y 4 de julio de 2014.

Introducción

Las organizaciones públicas son uno de los instrumentos más importantes que tiene un gobierno para alcanzar sus objetivos y lograr los fines planteados en sus ordenamientos jurídicos supremos. Mediante éstas, por un lado se tiene una vasta estructura operativa para ejecutar el mandato de los ciudadanos de un país, y por otro, a través de dichas organizaciones se realizan una gran cantidad de erogaciones por parte del sector público.

En los últimos años, las organizaciones públicas han sido tema de gran discusión, en diversos ámbitos como el económico, jurídico, social, académico, etc. En este sentido, la crisis de legitimidad de la administración pública y sus organizaciones, ha sido de tal magnitud que impactó en la propia legitimidad del Estado contemporáneo, en donde un aparato administrativo incapaz de resolver eficazmente las demandas de la sociedad dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Como respuesta a esta crisis, surge la modernización de la administración pública, en la cual se puede distinguir tres niveles de análisis: el relacionado con el prerrequisito de la eficiencia; otro más relacionado con el prerrequisito de la eficacia; y, finalmente, el relacionado con el prerrequisito de la legitimidad (Cabrero, 2006: 193).

De manera general, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza fueron los dos principales movimientos que buscaron aportar elementos para los problemas que se presentaron en la administración pública. El primero, tuvo dos orientaciones, la inicial concentró su atención en el tamaño del aparato administrativo del gobierno y en las características de su normatividad, gestión y operación administrativa; y una tendencia posterior, que consideró que el problema se debía a su estructura jerárquico-burocrática, piramidal, rígidamente reglamentaria, que centralizaba en el alto mando las decisiones y priorizaba la observancia de los reglamentos, más que la producción de bienes y servicios de valor para los ciudadanos (Aguilar, 2013: 27-33).

Por su parte el segundo movimiento, de la Nueva Gobernanza, propuso un nuevo modo de gobernar a la sociedad de tipo relacional, mediante asociaciones y redes público-privadas o gubernamentales-sociales. De acuerdo con el autor citado, ambos movimientos, coinciden en la omisión de prestar limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus organizaciones administrativas, asunto en el cual se profundizará más adelante.

En este contexto, el presente documento busca aportar elementos en materia de la modernización de la organización gubernamental, con énfasis en el modo en que las estructuras de las organizaciones públicas y sus recursos humanos, contribuyen a la efectividad de las instituciones y los resultados comprometidos con los ciudadanos.

Lo anterior, a través de la mejor identificación del tipo de organizaciones con que cuenta el gobierno para alcanzar sus objetivos, prestar los servicios y productos, considerando que, cada institución pública debe, desde su creación hasta su funcionamiento, cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente, lograr los objetivos de orden social, político y económico para los que ha sido creada, y en segundo lugar, ser una organización eficiente y eficaz en el cumplimiento de resultados, que optimice sus procesos, gestione sus recursos humanos por competencias y con base en el mérito, establezca su estructura orgánica de manera idónea a sus objetivos estratégicos, prospectiva y aprendizaje organizacional, así como que utilice las tecnologías de la información y comunicación, tomando en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana.

I. Referencias internacionales de las reformas en materia de modernización de la organización gubernamental

Diversos organismos internacionales han analizado los temas relacionados con las reformas organizativas del gobierno. En este apartado se hace referencia a algunas de ellas, las cuales nos servirán de base para abundar en dichas cuestiones, así como para contextualizar la propuesta de elementos que se realizará en este trabajo.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en el documento denominado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, realiza un excelente análisis del “legado histórico de la administración pública latinoamericana”, en el cual se enfatiza que no se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas y destaca que hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático (CLAD, 2010).

Conforme al mencionado trabajo, entre las décadas de los ochenta y mediados de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes.

La primera tendencia estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, la cual impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobre todo, mayor democratización del juego político-electoral.

La segunda tendencia se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional, la cual fue llamada como la primera ronda de reformas, con orientación hacia el mercado, destacando la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos y las reformulaciones del proceso presupuestario (CLAD, 2010: 6).

Esta primera ronda de reformas fue aplicada en diversos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y representaba un cambio de paradigma, al buscar, entre otros objetivos, prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado; y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos (OCDE, 1997: 63).

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, comienza en América Latina una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. En este sentido, se identificaron cinco grandes temas relevantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en este periodo: 1) Democratización de la gestión pública; 2) Profesionalización de la función pública; 3) Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico; 4) Gestión por resultados orientados al desarrollo; y 5) Mecanismos de gobernanza (CLAD, 2010: 7). Retomaremos más adelante, este análisis en algunos aspectos de los temas referidos que se vinculan con el objeto de este trabajo.

Una conclusión que se destaca en el documento del CLAD (*ibídem*) es que el mejoramiento en tales campos no es un objetivo en sí mismo, sino que debe estar en función de reforzar la capacidad para gobernar en pro de que el Estado alcance sus fines. Los objetivos orientadores de la agenda de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI deben tener como fin el desarrollo sustentable de los países.

La elección de los medios es decisión de cada Estado, acorde a sus circunstancias, tanto internas como del contexto, para lo cual podría visualizar, entre otros, la democratización de las instituciones políticas y de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, la utilización de modernas tecnologías de gestión, la orientación a resultados, el aprendizaje organizacional, la mejora de los patrones de gobernanza pública y la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos (CLAD, 2010: 19-22).

De manera particular, ante el complejo panorama mundial actual, le corresponde a la Administración Pública Iberoamericana la responsabilidad de mejorar la operatividad de los entes públicos y posibilitar el logro de su cometido en beneficio de la población (CLAD, 2013: 5).

II. Contribuciones a la modernización de la organización gubernamental

En este apartado se presenta la propuesta de elementos en materia de modernización de la organización gubernamental, considerando los siguientes aspectos:

- A. Alternativas organizativas del gobierno.
- B. Tipos de modelos organizacionales.
- C. Prospectiva organizacional.
- D. Vinculación de los procesos al diseño de la organización.
- E. El presupuesto basado en resultados y su contribución al diseño de estructuras orgánicas orientadas a objetivos estratégicos.
- F. Utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las estructuras de las organizaciones públicas.

A. Alternativas organizativas del gobierno

La Administración Pública como organización

La Administración Pública puede ser concebida como una organización que el Estado y sus gobiernos utilizan para canalizar demandas sociales y satisfacerlas a través de la producción y distribución de bienes, servicios y regulaciones. Para ello, la Administración Pública se sirve de los recursos públicos, los cuales transforma en acciones que se ejecutan en diferentes espacios sociales. Como sistema social finalizado, a lo largo del tiempo ha aumentado o disminuido el número de configuraciones, expresados en reformas que han modificado o extinguido algunos de sus componentes o de sus subsistemas (Miklos, 2013: 11).

En este sentido, la Administración Pública es un sistema complejo, no tanto por su tamaño sino por la diversidad de sus funciones y de su estructura: las entidades públicas atienden funciones distintas bajo un mismo modelo administrativo. Esta situación pone en conflicto permanente a los modelos administrativos que tardan en adaptarse o adecuarse a las funciones que han aumentado, cambiado o diversificado. Un ejemplo lo constituye el ordenamiento territorial relacionado con los ámbitos de competencia de los gobiernos federales y estatales, el que actualmente exige mecanismos de coordinación altamente sofisticados (*ibídem*: 13).

De igual manera, otro componente de la complejidad de la Administración Pública, refiere a la co-dependencia entre la política y la administración, que atraviesa todo el modelo administrativo; como un ejercicio de poder que requiere de consensos y ajustes permanentes. Esta relación remite a la administración de recursos financieros e incide en la medición de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos (*ibídem*).

A su vez, la Administración Pública está constreñida fuertemente por límites normativos, tanto para la prestación de los servicios como para las relaciones laborales de la burocracia, lo que obliga a revisar las determinaciones de la(s) cultura(s) laboral(es) que habitan sus organizaciones. Las pautas negativas del comportamiento organizacional son difíciles de erradicar (clientelismo y corporativismo); ellas ralentizan los cambios y las innovaciones.

La Administración Pública si bien no compite en el mercado para vender sus productos, sí compite con otras administraciones en lo que se refiere a resultados, eficiencia, eficacia, calidad y para conseguir mayores recursos (*ibídem*: 13).

Niveles de decisión en la transformación de la función pública

Primer nivel de decisión

Los procesos de cambio de los modelos organizacionales están determinados por la manera en que el gobierno y otras instituciones del Estado realizan su gestión, así como por el grado de eficiencia y eficacia que obtienen en el desarrollo de sus actividades.

El Estado, considerando sus elementos clásicos de pueblo, gobierno, territorio y marco jurídico, se enfrenta a diversas disyuntivas para su conformación y funcionamiento, cuya resolución se plasma, por lo general, en su máximo ordenamiento jurídico, Constitución Política o Carta Magna. El proceso constituyente y su actualización instituye el

mecanismo original para determinar las actividades y las formas en que participarán los distintos actores en la vida económica, política y social de un país.

En este primer nivel de decisión, el proceso constituyente, que por su propia naturaleza debe ser democrático, determina el papel que tiene el gobierno en la economía nacional y las funciones que debe realizar para alcanzar los objetivos que se plantean en el máximo ordenamiento político-legal de país.

La resolución de este proceso y, sobre todo, los acuerdos que se logran en el mismo son un elemento fundamental para definir el rumbo que tomará la Administración Pública, ya que establece el mandato sobre las actividades que debe realizar el gobierno y las que podrán realizar los sectores privado y el social, dando certeza a los diversos actores acerca del rol que tendrán en las mismas.

En este contexto, la naturaleza y estructura del Estado se determinan conforme a las situaciones de cada uno de los países, su formación social y el propio proceso histórico, entre otros elementos, sin que exista una fórmula única para su transformación, dando lugar a estrategias diferenciadas entre las naciones iberoamericanas.

Definido lo anterior, el gobierno puede identificar las alternativas para alcanzar los objetivos y fines establecidos, así como para resolver los problemas que se presentan en su gestión.

Las dos alternativas básicas con que cuenta el gobierno para prestar un servicio, producir un bien e, incluso, ejercer la autoridad sobre las áreas de su competencia, son: 1) de manera directa por el propio gobierno, también conocida como producción pública; o 2) de manera indirecta, a través de una organización diferente al gobierno, que puede estar en el sector privado o social, denominada producción privada. En medio de ambas alternativas, existen diferentes combinaciones que se han establecido por los gobiernos de la región, como son las concesiones, subrogaciones, asociaciones público-privadas, etc.

En esta etapa del proceso de decisión, resalta la importancia del análisis democrático a efectos de determinar aquellos sectores que son fundamentales, estratégicos o prioritarios para la vida del país, tales como el energético, telecomunicaciones, medio ambiente, entre otros; los cuales, independientemente de las alternativas que se determinen para la realización de sus actividades propias, conllevan una rectoría por parte del Gobierno, dado que los mismos son vitales para el bienestar de la ciudadanía.

Tener claridad en el resultado deseado proporciona elementos para determinar el alcance de la elección de una alternativa u otra. Al respecto, a partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas diseñan sus procesos de planeación de manera abierta y participativa. La toma de decisiones se convierte en un acto de consenso, elaborado conjuntamente con la participación de todos los miembros de la organización. La cúpula directiva deja de ser un conductor totalizante y se convierte en un elemento que encauza las acciones, lo que redefine el papel de liderazgo institucional como una actividad más emprendedora que conductora¹.

Un ejemplo de este tipo de proceso, se vivió en México en la década de los noventa del siglo pasado, en donde el Estado realizó una reestructuración en áreas en las que con anterioridad no se permitía la participación del sector privado, como fueron las áreas de comunicaciones y transportes, básicamente telefonía, carreteras, ferrocarriles, sector marítimo y aeropuertos².

Actualmente está en marcha un nuevo proceso constituyente y legislativo en los sectores energético, de telecomunicaciones y de competencia económica, con el que se busca dotar a México de un marco jurídico moderno que permita fortalecer dichos sectores, estableciendo modelos de organizaciones diferenciados para cada sector. Por un lado, en el sector energético³ se considera la producción público-privada, y por el otro, en el de telecomunicaciones⁴ y de competencia económica⁵ se establece un esquema centrado en la regulación que contempla, entre otros avances, la autonomía constitucional de los órganos reguladores en estas materias.

En estos aspectos se han dado grandes cambios en la configuración de los Estados, tales como el traspaso de competencias y funciones del nivel central a los gobiernos estatales y locales; la descentralización de funciones; privatizaciones; la reestructura de la Administración Pública, tanto en la distribución de funciones como en el número y tamaño de los ministerios; así como, la creación de agencias y organismos autónomos y reguladores independientes (OCDE, 2006: 131-133).

Es importante mencionar la conveniencia de dimensionar los beneficios pero, sobre todo, los riesgos en que se puede incurrir con la realización de una reforma organizativa, toda vez que los resultados pueden verse en el mediano plazo y tenerse un impacto mayor al deseado en diversos aspectos de la gobernanza del país⁶.

Asimismo, se deben considerar los mecanismos de gobernanza, en cuanto a las transformaciones en la forma en cómo los gobiernos

hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que ocurren a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado (CLAD, 2010: 16-18).

Además, debe tenerse presente que el cambio de la estructura organizativa también depende del contexto y es el resultado de la historia concreta de cada país, de su marco constitucional y de sus circunstancias políticas y socioeconómicas. Las organizaciones con alto grado de autonomía tienen mejor funcionamiento en países con menores niveles de corrupción. Además, cuando la cultura administrativa es propensa al incumplimiento de la legalidad, a la corrupción y en presencia de inestabilidad, un sistema formalista es más seguro y el sector público tiende a estar más integrado verticalmente y centralizado (OCDE, 2006: 226-227).

Segundo nivel de decisión

Una vez que se han determinado las actividades en las que va a participar cada sector y, particularmente, en las que el gobierno tendrá una intervención directa, surge otra disyuntiva en relación con el tipo de organización pública que llevará a cabo cada una de ellas.

Este corresponde a un segundo nivel de decisión, en el cual la creación de las organizaciones públicas y la forma en que se estructuran se relacionan con diversos factores, tales como la imperfección del mercado, los aspectos de tipo político y, en muchas ocasiones, la historia y cultura de cada país. Por tanto, sus características son resultado de las coyunturas internas y externas a que se enfrentan los gobiernos, como son: acometer proyectos de carácter público por razones de interés nacional; gestionar monopolios públicos; impulsar el desarrollo económico en aquellos sectores en que la iniciativa privada se muestra insuficiente; regular el mercado de situaciones propias al oligopolio para garantizar el respeto a los intereses del consumidor; contribuir al desarrollo regional; y disminuir la desequilibrada distribución del ingreso; así como amortiguar los fuertes desequilibrios externos a que están sujetas las economías subdesarrolladas; y enfrentar los procesos inflacionarios que muchas veces padecen nuestros países, por citar algunos.

En este sentido, las organizaciones públicas deben cumplir con el objeto que les da su razón de ser y atender los problemas y demandas ciudadanas para las que fueron creadas. Para lograr lo anterior, se pueden elegir diversos modelos para el diseño del tipo de organización que mejor dé respuesta a los planteamientos referidos. Los modelos

organizacionales se presentan en el siguiente apartado, los cuales tienen características diversas, y cuya adopción debe ser objeto de un profundo análisis por parte del gobierno.

Tercer nivel de decisión

Un tercer nivel de decisión tiene lugar una vez que se ha seleccionado un determinado tipo de organización y radica en determinar si todas las funciones de la organización se deben realizar exclusivamente por el personal de dicha organización pública, o si existen funciones o actividades que pueden llevarse a cabo por medio de personal externo, o por medio de organizaciones privadas o de carácter social.

En este nivel se sugiere analizar la naturaleza de las funciones y las variables que tendrían que considerarse para determinar si una función es más eficiente y eficaz que se realice por un tercero, como por ejemplo, las funciones de limpieza o las relacionadas con el mantenimiento de los equipos de cómputo de las organizaciones públicas.

Este tipo de mecanismos, conocidos como mecanismos de mercado, se han venido utilizando desde la pasada década de los noventa, en donde las reformas iban desde la creación de mercados internos (por ejemplo, la facturación de servicios a los usuarios, la libre elección de los suministradores, la autonomía de las entidades comerciales, la separación de los órganos financiadores y prestadores) hasta una mayor intervención de los suministradores no administrativos (la contratación externa, la colaboración, la privatización, etc.), así como la modificación de los derechos de propiedad y la utilización de bonos (OCDE, 1997: 91).

En el primer lustro del siglo XXI se utilizan instrumentos tales como: la subcontratación, las concesiones y los bonos, así como las tasas y las licencias para distribuir y gestionar bienes públicos limitados (OCDE, 2006: 157).

Los mecanismos de mercado son aplicables a diversas funciones de la Administración Pública y han demostrado que pueden generar incrementos en la eficiencia, ya sea en términos de reducción de costos, mejora de los servicios e, incluso, mejor distribución de los recursos en el sistema económico. Sin embargo, existen importantes desafíos para los gobiernos que han adoptado este tipo de instrumentos, que van desde las barreras de entrada en cuanto al papel del Estado y el rol del gobierno como promotor de servicios, la resistencia de los empleados públicos afectados por los mismos, así como también los relacionados con los principios de la gobernanza al incrementarse el

uso de la rendición de cuentas, la transparencia, la responsabilidad y el acceso a mecanismos de compensación por parte de los ciudadanos, sin dejar de lado la necesidad del gobierno de asegurar el conocimiento en el área en que se aplica el mecanismo de mercado respectivo (*ibídem*: 157-158, 184-185).

Los mecanismos de mercado han demostrado tanto virtudes como desventajas, por lo que deben tenerse presentes las mismas al momento de su diseño e implementación. En este sentido, como refiere la OCDE, las ventajas que provienen de los mecanismos de mercado no son automáticas ni inmediatas, y queda mucho que aprender sobre sus condiciones de funcionamiento óptimo; sin embargo, sí tienen un gran potencial para mejorar la eficiencia en las organizaciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

Cuarto nivel de decisión

El cuarto nivel de decisión considera aspectos relacionados con el personal que se encarga, en las organizaciones públicas, de realizar las actividades que permiten alcanzar las funciones y resultados a los que están comprometidas.

La profesionalización de la función pública tomó relevancia con la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (CLAD, 2003). Al respecto, dicha Carta, dentro de sus Criterios Orientadores y Principios Rectores, considera que la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo.

De manera particular, uno de los criterios orientadores contempla la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad. Asimismo, se establece, en otro de los criterios orientadores, la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos (*ibídem*).

De acuerdo con la Carta en comento, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

Como parte de los factores de este sistema integrado de la función pública, se deben considerar las condiciones y variables que se encuentran en el interior y en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere, como son: en el contexto interno, la estructura de la organización, y en el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo.

Asimismo, se identifican los requerimientos funcionales de la función pública, dentro de los cuales se considera la planificación de recursos humanos, como el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas. Además, la organización del trabajo es otro de los requerimientos funcionales a considerar, la cual requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias) (CLAD, 2003).

En el contexto actual, hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales para la profesionalización. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos, y la segunda cuestión es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad (CLAD, 2010: 9-10).

Aunado a lo anterior, también se cuestiona la lógica de un único sistema de empleo público, al presentarse en la práctica diversos mecanismos de contratación como el personal eventual, la utilización de servicios de consultoría y, en algunos países, la creación de organismos independientes con disposiciones laborales específicas (OCDE, 2006: 223).

En este sentido, será necesario analizar e identificar mecanismos diferentes de contratación del personal de las organizaciones públicas, considerando los objetivos y funciones de las mismas, su temporalidad e, incluso, la urgencia de los trabajos que se deben realizar.

Algunos ejemplos los encontramos en el caso de programas o políticas públicas con una temporalidad específica, en el caso de una obra pública determinada, o bien, en el caso del levantamiento de censos de población. En estos casos, es necesario contratar personal para que realice dichas actividades de manera temporal, por lo que

la elección del tipo de contratación deberá atender a la naturaleza de las actividades a efecto de no generar compromisos innecesarios al gobierno y buscar la forma más eficiente para alcanzar los objetivos establecidos.

B. Tipos de modelos organizacionales⁷

Los modelos organizacionales son formas para usar los recursos y el trabajo humano de una institución u organización conforme a sus objetivos y metas; son la manera en que se representa la organización para ejecutar sus acciones. Los modelos de la Administración Pública se inscriben en esta noción, pero enfocada a la satisfacción del interés público, del bien común; orientada a atender las necesidades de los habitantes y ciudadanos de un Estado, de una sociedad determinada. Los modelos organizacionales de la Administración Pública son modelos formales (conceptuales-analógicos). Han sido legitimados por el poder político y están prescritos para ser no sólo legalmente competentes sino para organizar los programas y acciones de gobierno, tanto en sus relaciones con los ciudadanos como en las relaciones con otras organizaciones e instituciones (Miklos, 2013: 22).

La Administración Pública se constituye en torno a un marco legal, a ciertas exigencias técnicas y a una orientación política. Se regula por el derecho administrativo, está influenciada por los cambios en la técnica gerencial y en la tecnología disponible y obedece a una visión política/ideológica. La mirada desde la cultura o las culturas organizacionales, refiere las maneras en que se realiza la gobernanza, lo eficiente/eficaz o ineficiente/ineficaz que ha sido.

Las organizaciones gubernamentales tienen sus propias especificidades (culturales y estructurales), lo que hace que se incorporen, de manera peculiar, las políticas públicas. Las organizaciones gubernamentales son espacios creados en una dinámica compleja y heterogénea. Esto implica reconocer que la operación y el comportamiento organizacional en la Administración Pública no son rígidos ni lineales, sino referidos a la interpretación de cada organización y responden a un sinnúmero tanto de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas, como de aspectos emergentes (*ibidem*: 23).

Los modelos organizacionales refieren a la estructura de roles y adscripciones de una institución. Un modelo de estructura organizacional es una visión global de cómo enfrenta y se relaciona una organización con su entorno. Estos modelos son, por tanto, maneras temporales que evolucionan en relación con su entorno, se adaptan

a los cambios sociales introduciendo novedades en su estructura y funcionamiento.

Existen diferentes modelos de organización para encauzar una reforma de las organizaciones públicas, por lo que cada gobierno deberá realizar un profundo análisis de los mismos, a efecto de elegir el que mejor responda a sus necesidades. En las siguientes páginas se presentan, de manera enunciativa, más no limitativa, algunos de los modelos más representativos, sobre los cuales se ofrece una breve descripción de sus estructuras y sus objetivos, así como sus ventajas o desventajas.

El modelo vertical

El modelo tradicional de las organizaciones públicas indujo a la formación de estructuras organizacionales centralizadas, en forma piramidal con un diseño vertical, con estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

El modelo vertical consiste en jerarquizar y dividir por áreas, gerencias, divisiones, coordinaciones, departamentos, etc., con base en las funciones asignadas a la organización, identificadas en el trabajo que se tiene que desempeñar para ofrecer los servicios o productos a las personas o instituciones (estatales o privadas y ciudadanos, en el caso de la AP). Las actividades se dividen sucesivamente en funciones, departamentos y tareas. Este modelo toma en cuenta el territorio por cubrir (por ejemplo: federal, estatal y municipal) y el proceso utilizado para producir y regular los servicios que ofrece. Sus principios básicos son la jerarquía (vertical), la especialización (funcional) y la motivación (adhocrático).

El objetivo de este modelo es controlar las decisiones, el mandato y la ejecución de las acciones de gobierno y garantizar la congruencia institucional a través de una centralización administrativa homogénea y coherente.

Tiene como elementos principales el liderazgo/autoridad única y vertical. Se fundamenta en el control sobre la toma de decisiones y su ejecución. El mandato se concentra en el mando superior.

Las líneas formales de comunicación establecen un flujo bidireccional entre el mando (dirección) y los operadores de la decisión a través de las cadenas de mando que establece el organigrama.

Las decisiones y estrategias son cupulares, por lo que el liderazgo que conduce la organización centraliza los canales de comunicación y de responsabilidad en la cima del organigrama.

Su estructura es piramidal, jerárquica en diferentes niveles divisionales. En la cúspide de la pirámide se tiene la mayor jerarquía y responsabilidad. A mayor nivel jerárquico aumenta la visión global de la organización y a menor nivel aumenta la especialización, la delimitación de responsabilidades. Un modelo vertical racional, eficiente y eficaz requiere realizar ajustes para eliminar duplicidad de funciones y niveles jerárquicos innecesarios. Para realizar esta reestructuración se pueden eliminar, crear, fusionar, re-adscribir, cambiar de nivel jerárquico, cambiar de denominación o mantener.

El diseño de la estructura de organización considera la identificación de la misión o propósito esencial de la dependencia y su visión estratégica para direccionar en este sentido su actuación. Se parte de las facultades asignadas a las dependencias, para derivar la formulación de funciones sustantivas y alinear, en las estructuras de organización propuestas, las atribuciones, funciones, programas y procesos de trabajo.

Tiene como ventajas, el que busca la excelencia funcional; define con precisión una línea de mando; y asigna responsabilidades respecto a las funciones. La toma de decisiones se agiliza y los mecanismos de control permiten una supervisión efectiva. Al agrupar por gerencias, direcciones o departamentos (secretarías, subsecretarías, direcciones, coordinaciones, departamentos, etc.) se obtiene una mayor especialización tanto en el uso de los conocimientos de los empleados (burócratas) como del equipo y de los procedimientos de trabajo; se distribuyen responsabilidades; se facilita el proceso de planeación; y se mantiene un mayor control sobre los costos y las finanzas.

Las desventajas se vinculan con los procesos de trabajo que se vuelven poco flexibles ante emergencias o coyunturas críticas. La toma de decisiones se realiza sin mucho análisis y es más propensa al error que al acierto (se pueden descuidar puntos vitales); el liderazgo tiene poco tiempo para planear y coordinar, por lo que se pueden descuidar otras actividades directivas, como las de orientar la organización en su participación en contextos institucionales y sociales o la identificación de amenazas y oportunidades para la institución.

Modelo matricial (horizontal)

La estructura matricial consiste en agrupar los recursos humanos de la organización en proyectos o procesos que por su naturaleza requieren del concurso de diversas unidades administrativas. Los proyectos tienen, por su naturaleza, un ciclo de vida y por tanto, al

concluir éstos, los involucrados en el proyecto vuelven a sus áreas de trabajo formales.

En este modelo, el liderazgo es doble: un encargado de coordinar el proyecto y un jefe formal del área a la cual están adscritos. Los empleados trabajan en un equipo en proyectos. Los participantes en el proyecto son responsables de la coordinación y la comunicación entre ellos y de informar tanto a sus jefes de proyecto como a su jefe formal.

El modelo matricial también se puede centrar en la administración de procesos o en una gestión de las actividades o eventos que realicen las unidades administrativas alternativa o simultáneamente durante un tiempo.

La estructura matricial requiere de un grado alto de organización, coordinación y de procesamiento de información; contar con recursos humanos y materiales que soporten las actividades de los proyectos y, sobre todo, capacidad de negociación para solventar el tener dos líneas de mando y una estructura de autoridad doble.

Se busca coordinar las actividades y los objetivos de la organización para la obtención de resultados finales.

Tiene como elementos el liderazgo/autoridad múltiple basado en las tareas. Existen varias fuentes de mando que se responsabilizan por los procesos y los proyectos bajo los principios de la coordinación.

Las líneas de comunicación son ampliadas. La información y la comunicación establecen flujos tanto lineales, de mandato, como flujos horizontales entre el mando formal, los coordinadores de los procesos o proyectos con los participantes en los proyectos; asimismo, se establecen flujos con los operadores de la decisión a través de las cadenas de mando que contempla el organigrama.

Las decisiones y estrategias son coordinadas y el liderazgo que conduce la organización se descentraliza y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se coordinan en al menos dos jefes.

Su estructura es horizontal, funcional y multidimensional, por procesos y proyectos.

Tiene como ventajas la especialización del trabajo y el ahorro en los costes de una estructura jerárquica, así como su flexibilidad y maleabilidad ante contingencias.

Las desventajas pudieran presentarse en la coordinación de los equipos de trabajo ante dos cadenas de mando que, si no se coordinan y equilibran sus mandatos, causarían confusión y eventualmente conflictos.

Este modelo matricial da lugar a dos modelos: uno estructurado en torno a procesos y otro, estructurado en torno a proyectos.

Modelo de procesos

Los modelos con enfoque a procesos se caracterizan por crear una estructura tomando como base los flujos de trabajo o procesos; en este tipo de modelos se busca eliminar barreras departamentales y cruzar límites funcionales. Asimismo se busca hacer más planas las estructuras reduciendo la jerarquía. Para ello, se establecen equipos de trabajo multidisciplinarios auto-dirigidos, organizados de conformidad con el desarrollo del proceso basado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios. Este modelo requiere un detallado análisis del proceso y su vinculación con los objetivos clave de la organización.

El modelo de procesos busca lograr una plena eficiencia y eficacia en los objetivos y metas del gobierno a través del trabajo en equipos de diferentes áreas.

Tiene un liderazgo/autoridad múltiple basado en las tareas y en las relaciones. Se reduce la jerarquía y se aplanan el organigrama. Las cadenas de mando se flexibilizan.

Sus líneas de comunicación son ampliadas en las que la información y la comunicación establecen flujos tanto verticales, de mandato, como flujos horizontales, de consenso, entre el mando formal y los coordinadores de los procesos con los participantes en los procesos. Se establecen equipos de trabajo multidisciplinarios auto-dirigidos, organizados de conformidad con el desarrollo del proceso.

Las decisiones y estrategias coordinadas se basan en el liderazgo que conduce la organización de manera descentralizada y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se coordinan en al menos dos jefes, que toman en cuenta los grupos de trabajo para construir decisiones robustas.

Su estructura es por flujos de trabajo/procesos, con cruce de límites funcionales; se caracteriza por estructuras planas reduciendo la jerarquía; en este tipo de modelos se busca eliminar barreras departamentales y cruzar límites funcionales.

Tiene como ventajas la eficiencia y eficacia al cambiar el enfoque mecanicista por un enfoque basado en resultados integrados a una estrategia común. Crea un liderazgo legitimado en la tarea y en las relaciones. Este modelo da significado a los grupos de trabajo en una organización y genera una fuerte cohesión/compromiso institucional.

Disminuye los costes de las estructuras jerárquicas en diferentes niveles divisionales y evita conflictos en la definición de objetivos.

Su principal desventaja es que puede originar conflictos en la dirección, ya que los procesos no darían prioridad a los directores funcionales. La administración de procesos puede ralentizar decisiones y provocar conflictos entre el personal de las diversas unidades administrativas.

Modelo de proyectos

Otra alternativa en un modelo matricial es una estructura organizacional por proyectos. En este modelo organizacional los integrantes de la organización se agrupan en relación con los proyectos establecidos. El proyecto puede estar inserto en una entidad determinada o en varias.

En la organización orientada a proyectos, la mayoría de los recursos de la organización están involucrados en el trabajo del proyecto y los directores del proyecto cuentan con una gran independencia y autoridad. Las organizaciones orientadas a proyectos suelen tener unidades denominadas departamentos, pero estos grupos dependen directamente del director del proyecto o proveen servicios de soporte a diversos proyectos.

El objetivo es lograr una mayor eficiencia y disminuir los costes de transacción, a través de un liderazgo/autoridad depositado en el director del proyecto. Tiene mando único y es el responsable del proyecto. Los miembros del equipo del proyecto son generalmente asignados al mismo, por lo que su permanencia está determinada por su duración.

Las líneas de comunicación son jerárquicas y horizontales. El director del proyecto reporta al nivel jerárquico superior, que es de quien recibe las instrucciones, criterios y estrategias en relación con el proyecto. Los miembros del equipo reportan al director de proyecto directamente o a través de los mandos intermedios.

El liderazgo que conduce la organización delega las decisiones y los procesos de decisión en el coordinador del proyecto. Su grado de autonomía es amplio en la gestión del proyecto y está restringida con respecto a su alcance y dimensión (se circunscribe exclusivamente a la realización de las tareas del proyecto encomendado).

La estructura suele ser transversal basada en proyectos que se organizan de manera relativamente autónoma de la estructura funcional.

La ventaja más sobresaliente es que la organización se vuelve más flexible y autónoma. Está orientada a resultados finales. Mejora la eficiencia de la organización sustancialmente y puede disminuir costes al eliminar algunas estructuras jerárquicas. Identifica con precisión la responsabilidad de cada jefe. Reduce las jerarquías y disminuye focos de conflicto generados por las áreas funcionales. Crea direcciones intermedias que facilitan la producción de bienes y servicios. Permite el trabajo de expertos, en equipos multidisciplinarios. Existe una fuerte motivación en los grupos de trabajo, entrena y capacita a los futuros liderazgos.

La desventaja es el doble flujo de autoridad que, en ocasiones, origina conflictos. Crea ambientes de mucha presión que pueden originar desgaste y finalmente bajar la productividad.

Modelos organizacionales para el futuro

La teoría de la organización propone nuevos modelos basados en el paradigma de la complejidad o del caos, la cual plantea que las estructuras más que estables/ordenadas son disipativas y equifinalizadas, con final abierto. Son estructuras que están sujetas a múltiples variaciones que modifican su estructura permanentemente. Estos sistemas no buscan el equilibrio con el medio ambiente sino el cambio: permanecer es cambiar, mutar y evolucionar. La lógica de estos sistemas consiste en asimilarse/acomodarse a una realidad incierta/compleja/dinámica que presenta múltiples atractores (fuerzas internas y externas).

Los sistemas son dinámicos y no pueden representarse, modelizarse geoméricamente sino sólo fractalmente: en un orden compuesto de unidades flexibles y abiertas que se recomponen ante los acontecimientos predecibles y aquellos de naturaleza emergentes. Su representación implica una descripción difusa no vertical sino pluridimensional que nos remiten a escalas y a dimensiones abiertas/flexibles que se renuevan constantemente, sin perder su pauta general, su meta-orden.

Los sistemas fractalizados deben ser vistos como organizaciones adaptativas complejas que se auto-organizan a través de una red de relaciones de sus componentes interconectados e interdependientes. Tienen un alto grado de autonomía definido por su capacidad de aprendizaje; o sea, por la capacidad para transformarse sin perder en este proceso su finalidad y sus elementos constitutivos. Son sistemas

que viven adaptándose a los acontecimientos y a los emergentes no previstos. Su modelización se expresa por su indeterminación y por el cálculo de probabilidades y de posibilidades; por la capacidad de administrar las paradojas; ser es permanecer y permanecer es cambiar.

Estos planteamientos, llevados al campo del comportamiento de las organizaciones humanas, suponen pasar de un concepto de institución/empresa como máquina a un concepto de institución/empresa como organismo. La diferencia entre una y otra radica en que una, la empresa-máquina, pierde variedad en sus respuestas, ralentiza sus acciones y redundante en sus políticas, programas y proyectos; mientras que la otra, la empresa-organismo, incorpora la variedad, flexibiliza sus decisiones y responde con comportamientos novedosos, ágiles y adaptables a las necesidades de un entorno complejo e incierto. Mientras que en una disminuyen las posibilidades de encontrar soluciones nuevas, en la otra aumentan. Las organizaciones verticales, rígidas y jerárquicas tienen dificultades para enfrentar los cambios, sobre todo cuando estos aumentan y se aceleran; mientras que las organizaciones complejas e inteligentes, fractalizadas, puede enfrentar los cambios del entorno con eficacia relativa.

En el futuro se requerirán instituciones y organizaciones dinámicas que sean capaces de resistir una alta complejidad e incertidumbre, manifestada, por ejemplo, en el incremento de las necesidades ciudadanas y en la diversidad de sus demandas, en un aumento de macro-variables que afectan las estructuras burocráticas y las ponen en riesgo: crecimiento demográfico, ordenamiento territorial, cambio climático, industrialización, urbanización, etc., y que provienen de los procesos de globalización.

Hay autores que consideran que las organizaciones están mutando de modelos burocráticos hacia modelos orgánico-sistémicos (empresas-organismos que aprenden y son inteligentes). En este proceso, se ha pasado de una etapa con organizaciones rígidas, verticales y jerárquicas a una etapa intermedia donde se busca reinventar las organizaciones a través de implementar procesos de racionalización, de redimensionamiento institucional y de enfocar los servicios en función del ciudadano. Las estructuras se flexibilizan, se centran en el ciudadano, en la eficiencia y eficacia. En el futuro, los sistemas de gestión pública auto-organizados, inteligentes, basados en el aprendizaje continuo se implantarán en las administraciones públicas (Rieckmann, citado por Friedmann, 2003: 24).

Hacia un nuevo paradigma de gestión: orgánico-sistémico

Se requiere una transformación radical: crear una gestión orgánico-sistémica. Ésta se basa en la meta-gestión (la conducción), en la autoridad sirviente (centrada en el ciudadano) y en la autonomía de los grupos (equipos de trabajo). Este nuevo modelo de gestión se caracteriza por lo siguiente (Friedmann, 2003: 27-28, citado por Miklos, 2013: 147-148):

1) Pasar del control a la dirección/conducción, a la apropiación de la variación donde se regula el desorden.

2) Aceptar la incertidumbre en las organizaciones, regulando las perturbaciones e impulsando los cambios productivos (el control exacerbado raramente conduce a la innovación).

3) Aceptar y fomentar la auto-organización y la inteligencia/experiencia de los miembros de un grupo para resolver problemas complejos, inciertos y emergentes.

4) Considerar lo contingente como un elemento positivo que permite estar preparado para lo imprevisto.

5) Apelar a la memoria de la organización y sus formas de organización invisible, su cultura, como recurso para enfrentar las contingencias.

6) Secularizar el liderazgo, basarlo en la construcción de sentido en la organización, en un sentido común compartido, discutido y consensuado; producto de la toma de decisiones de los grupos y su nivel de cohesión/responsabilidad.

7) Hacer explícito lo que rige a la organización: el cambio permanente/regulado con un sentido de permanencia para que la organización alcance sus objetivos y perdure en el tiempo.

El objetivo de este tipo de modelos se centra en lograr la eficiencia/eficacia por medio del aprendizaje y la creatividad, a través de un liderazgo/autoridad secularizado y con compromiso. Se establece un liderazgo a través de combinar las tareas y las relaciones, que comparta tanto las decisiones como las consecuencias de las mismas.

Las líneas de comunicación son ampliadas, en las cuales se establece un sistema de información ligado a procedimientos dialogantes que permiten acordar para hacer. Se trata de construir sentido en la organización, compartirlo en los grupos de trabajo para lograr cohesión y compromiso.

Las decisiones y estrategias son coordinadas por el liderazgo que conduce la organización de manera descentralizada y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se construyen colectivamente en los grupos de trabajo.

La estructura es por flujos de trabajo/procesos, con cruce de límites funcionales; por lo que se tienen estructuras planas, transversales y multidimensionales.

Tiene como ventajas una alta capacidad para responder a contingencias combinada con rapidez, eficacia y eficiencia. Alto grado de aprendizaje y creatividad basados en los procesos de autopoiesis-autoorganizativos. Centrada en los resultados y en la satisfacción del cliente-ciudadano.

Su desventaja radica en la posible pérdida de control en las líneas de mando y disminución de la autoridad burocrática. Tener como constante la inestabilidad implica problemas para estandarizar la producción de los servicios. La centralidad en los resultados y en el cliente convierten a las organizaciones públicas en entidades presentistas que atienden lo inmediato y olvidan lo mediato, los fines últimos, el bien común que es una tarea colectiva de construcción del futuro.

La organización fractal y caótica⁸

Se compone de unidades que reflejan las capacidades institucionales (el todo está en sus partes) y permite un ajuste permanente de la organización y de esta con el entorno.

El fractal es concebido como una “empresa dentro de la empresa”, que posibilita a todo el personal actuar y pensar de forma emprendedora. Se trata de unidades organizativas que realizan sus tareas autónomamente, considerando los criterios de calidad, empleo económico de recursos, rapidez y confiabilidad. Cada fractal es cliente y proveedor, por lo que sus relaciones con los otros fractales adquieren el carácter de prestación de servicios. Los fractales son capaces de encontrar sus objetivos y de sincronizarlos con los fractales del nivel superior. Planifican y manejan de forma autónoma sus procesos operativos, su organización y sus relaciones con el entorno y están estructuradas de acuerdo al principio del trabajo en equipo (Friedmann, 2003: 33, citado por Miklos, 2013: 149-150).

La organización fractal es descentralizada, orientada a procesos y basada en el trabajo en equipo. Se constituye en redes intercomunicadas y flexibles. El sistema se refleja en cada una de sus partes, las decisiones particulares se autonomizan en los grupos y en las personas que desarrollan sus métodos de trabajo y fijan sus responsabilidades. La organización es un organismo holístico, cuyas partes reflejan el todo y cuyo principio es caótico: tiene un patrón

de comportamiento que administra el desorden exterior e interior, y genera patrones que regulan el equilibrio entre el caos y el orden, la cooperación y la competencia.

El objetivo es constituir redes de trabajo ágiles y creativas que respondan a contingencias por medio de un liderazgo/autoridad autónomo y creativo. Al estar constituidos de unidades organizativas autónomas, su liderazgo depende de procesos internos (autopoieticos), del grupo que lo constituye. Cada fractal/unidad administrativa construye su liderazgo.

Las líneas de comunicación son plenas e innovadoras; se establece un sistema de comunicación basado en el diálogo y en el acuerdo para hacer. La novedad es el valor central de los actos comunicativos.

En las decisiones y estrategias, el liderazgo colectivo autónomo no sólo construye decisiones y elabora estrategias robustas sino innovadoras. La toma de decisiones colectiva fija funciones, desempeños y responsabilidades.

La estructura es descentralizada, autónoma y fractal. Tiene como ventaja que al reemplazar los modelos verticales y matriciales se establecen redes de trabajo que se auto-organizan y donde el todo corporativo es visible, lo que permite respuestas ágiles y creativas. Hay claridad y transparencia en los principios y propósitos. Hace convivir la cooperación y la competencia armoniosamente. Son estructuras inteligentes que aprenden. Son compatibles con la diversidad y la complejidad. Usan el conflicto para mejorar y administran paradojas.

Su principal desventaja es que el reemplazo de los modelos verticales y matriciales no es sencillo e implica serios y graves rechazos, sobre todo en estructuras corporativas/clientelares. Si bien existe claridad en los principios y propósitos, estas estructuras no garantizan un uso del poder (de la decisión) horizontal o consensuado. La labilidad de sus estructuras provoca que los controles se pierdan o se difuminen. La auto-organización no es la única fuente de un aprendizaje colectivo. Los conflictos de poder difícilmente se resuelven fractalmente.

El modelo orientado al ciudadano: la organización que aprende

Es una organización que evoluciona en función de aumentar los beneficios a sus clientes/ciudadanos. Tiene una capacidad para expandir servicios y aumentar su eficacia, eficiencia y crear valor. Es una organización de calidad. En el centro está el aprendizaje continuo de su personal y del fomento del espíritu corporativo, de servicio; se estimula el experimentar y se aprende de la propia creatividad y a través del cliente, de los proveedores y de la competencia.

En esta perspectiva se ubican los modelos de la Nueva Gestión Pública, centrados en el ciudadano, con una burocracia orientada al cliente-ciudadano, con rendición de cuentas y resultados, como un modelo de transición.

Así, por ejemplo, el modelo de cultura organizacional centrado en el ciudadano elaborado por el gobierno federal mexicano se fundamenta en las siguientes premisas:

1) El servicio público como el nexo entre el ciudadano y el gobierno para atender los asuntos de interés público.

2) La participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

3) El carácter incluyente de la cultura organizacional: enfoque en el ciudadano; no discriminatorio y con equidad de género.

Su objetivo es garantizar una gestión de calidad, con un liderazgo/autoridad inteligente, que se basa en la gestión (conocimiento, calidad, innovación y desarrollo humano). Busca el empoderamiento de los miembros de una organización a través del aprendizaje individual y colectivo. Se establece un sistema de comunicación para aprender. Las actividades laborales están centradas en el aprendizaje continuo de su personal y en el fomento del espíritu corporativo, de servicio; se estimula el experimentar y se aprende de la propia creatividad a través del cliente/ciudadano, de los proveedores y de la competencia.

Las decisiones y estrategias son inteligentes, con un liderazgo que busca empoderar a los miembros de la organización. Los miembros de una organización son copartícipes y co-creadores. Se ejerce un liderazgo integral.

Su estructura constituye un modelo de gestión que puede armonizarse con cualquier otra estructura, sea lineal/vertical, matricial o caórdica. Se compone de cuatro componentes: Gestión de calidad, Gestión del conocimiento, Gestión para el cambio y Desarrollo de personal.

Tiene como ventajas la capacidad para expandir servicios y aumentar su eficacia, eficiencia y crear valor. Garantiza una gestión de calidad. Empodera a todo el personal y lo hace copartícipe del servicio público. El liderazgo potencia su visión y transparenta las acciones gubernamentales. Permite mejorar escuchando las necesidades ciudadanas e incluye a la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de los resultados de los servicios y productos que ofrece la Administración Pública. Es un enfoque incluyente.

La desventaja es que el enfoque centrado en el ciudadano puede limitar u obstruir los objetivos del bien común o del interés general.

Un ciudadano no es solamente un cliente, sujeto a sus necesidades particulares, sino una ciudadanía que demanda servicios que son de interés común. El liderazgo podría pervertirse y convertirse en clientelar. La participación ciudadana es un proceso que requiere de capital social, aprendizaje social, que en la actualidad no es muy alto; más bien, predomina el desinterés en participar en las cosas públicas.

El camino a estas formas superiores de organización implica construir un modelo de alcance medio. Las burocracias pueden comenzar por una racionalización institucional que re-signifique la verticalidad: entre la cúpula jerárquica, las dependencias *staff* y las dependencias operativas debe existir una alta congruencia y coherencia. En este modelo las áreas *staff* son instancias mediadoras entre las decisiones y la planeación estratégicas (de la cúpula) y las instancias operativas que las ejecutan. Cumplen una función no sólo de control sino de dirección y sentido de estas acciones. Pero, ahora, en este nuevo paradigma, los operativos no sólo son ejecutores sino recolectores de información que proviene de sus clientes-ciudadanos y deben incorporarse en la delimitación de las líneas de acción. Para ello, las áreas *staff* debieran permitir una mayor participación en la elaboración de, por ejemplo, los presupuestos bajo esquemas de corresponsabilidad y de la toma de decisiones (Barzelay, citado por Miklos, 2013: 158).

La orientación al ciudadano implica no sólo consultarlo sobre el nivel de satisfacción de los servicios ofrecidos por el gobierno sino involucrarlo en los procesos de planeación y ejecución de actividades, como fuente de legitimidad y confianza hacia las instituciones. Ahora, la burocracia tiene que convertirse en una autoridad sirviente.

Estrategias para el cambio: cómo adoptar o adaptar estos modelos en el gobierno

Ante un amplio repertorio de modelos organizacionales, como los descritos anteriormente, es pertinente racionalizar su uso. Resulta inconveniente adscribirse a uno específicamente y conveniente hibridar modelos que permitan evolucionar a los modelos flexibles, ágiles, transparentes, fractales, caórdicos; centrados en los ciudadanos y en los resultados. Es decir, proponer modelos que permitan implantar innovaciones, crear agentes innovadores que conduzcan a una Administración Pública de calidad y cercana a la ciudadanía.

Para ello, es recomendable mediar entre los estilos tradicionales de administración (jerarquía y estatus = autoridad) y los nuevos estilos basados en la delegación o empoderamiento de los empleados.

La Administración por Procesos o Administración por Objetivos, permiten poner el piso para construir el nuevo estilo de dirigir las instituciones públicas: enfocado al manejo de los medios para lograr los resultados. Con procesos estables y controlados, los resultados son repetibles y predecibles, características fundamentales para lograr la satisfacción de los ciudadanos.

Desde esa perspectiva, introducir los principios que sustenten los valores de servicio (enfoque al ciudadano), la colaboración (trabajo en equipo) y un liderazgo legítimo (basado en la tarea y en las relaciones) más que en un liderazgo formal (basado en el estatus y la jerarquía) son plausibles.

Se sugiere adoptar una estrategia gradualista y enfocada a modificar una cultura organizacional vertical, corporativa y clientelar. Es conveniente combinar los paradigmas clásicos, el taylorista y el weberiano, con los de las escuelas de relaciones humanas y las neoclásicas; para lo cual habría que implantar zonas innovadoras donde se practiquen las máximas de la calidad (*Just in time*) y se constituyan círculos de calidad y, desde estas zonas, se formen agentes innovadores que propaguen los estilos de trabajo basados en la cooperación, el consenso y la mejora continua.

Previamente es recomendable que se realicen estudios que permitan evaluar el grado de aprendizaje de las unidades administrativas en sus trayectorias (análisis longitudinales) y observar cómo se han adaptado, en su historia, a las diferentes reformas y qué resistencias persisten para implantar el nuevo modelo. Se deberá incluir en este análisis, la influencia de la cultura general, global, nacional, regional y local, en las organizaciones de la Administración Pública; así como el papel del Gobierno y la relación de los cambios que se observan en la vida económica del país.

Será necesario analizar, también, la dimensión inter-organizativa y evaluar los grados de dependencia o interdependencia de las entidades de la Administración Pública entre sí y con las instituciones y la ciudadanía, desde la perspectiva diversa de los grupos de interés y de presión (*"stakeholders"*).

Asimismo, se debe comprender la manera en que los procesos de decisión enfrentan la incertidumbre: analizar los procesos de decisión, entendidos como procesos colectivos complejos y ambiguos que afectan de alguna manera las innovaciones o los cambios. Entender la forma en que el poder y el conflicto en las organizaciones intervienen en los procesos de cambio (análisis y jerarquía de los cambios, lógica del

cambio); observar la diversidad de fuentes de poder en las estructuras y su relación con los procesos decisionales y el diseño de estrategias. Y finalmente, tomar en cuenta la economía organizativa: los costes de transacción y las normas de reciprocidad que se originan cuando se plantean cambios innovadores.

*El gobierno corporativo público*⁹

Actualmente, hay dos preguntas centrales que presentan la oportunidad para un nuevo análisis: ¿Cómo se gobiernan los gobiernos? y ¿Cómo se dirigen los mismos? Estas preguntas dan lugar a un nuevo tema que se denomina “Gobierno o gobernanza corporativa pública” o “Gobierno o gobernanza corporativa del sector público”, la cual se define como el concepto o término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que se lleva a cabo por los altos ejecutivos administrativos del gobierno -tales como ministros, secretarios, directores generales- (Aguilar, 2013: 13, 43-44).

Tanto la Nueva Gestión Pública, como la Nueva Gobernanza, prestaron limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus organizaciones administrativas. La importancia de lo anterior radica en que la calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como conduce el conjunto de su sistema administrativo y de sus organizaciones particulares. La buena o mala dirección de la sociedad comienza con la buena o mala dirección de la administración pública, en este sentido, los aciertos y éxitos o los fracasos que se tengan en el logro de los resultados para la sociedad, se deben en buena medida a las decisiones acertadas o a los errores, fracasos, negligencias y abusos en las decisiones que tomaron los dirigentes de los organismos administrativos del gobierno (*ibídem*: 13).

En este sentido, surge la necesidad de analizar el proceso mediante el cual los gobiernos gobiernan sus entidades administrativas, conocer sus virtudes y defectos y las causas que los generan, y sobre todo, las normas y procedimientos para regular, controlar y validar las decisiones de los altos ejecutivos de ministerios, secretarías, empresas públicas, institutos y comisiones. Las líneas de investigación para tales efectos se dirigen a construir el concepto de “gobierno o gobernanza corporativa pública”, a proponer los principios de la

buena gobernanza en las entidades administrativas públicas y ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los códigos de la dirección de las corporaciones públicas; proponiendo por último, establecer selectivamente consejos directivos o juntas de gobierno, órganos colegiados de dirección de ministerios, secretaría, organismos públicos independientes que abordan asuntos públicos de la más alta importancia para la sociedad en su conjunto¹⁰.

C. Prospectiva organizacional

Un elemento importante para modernizar la organización gubernamental es la realización de ejercicios de prospectiva para identificar posibles escenarios, tanto en las organizaciones gubernamentales, como en los recursos humanos que la componen.

Se requiere reforzar la planeación de la fuerza laboral de la Administración Pública, a fin de darle un seguimiento adecuado del número de empleados, sus aptitudes, los costos relacionados y la alineación de las estrategias de planeación laboral con la estrategia de cada institución de gobierno y expandir los principios de profesionalización a la gestión de todos los servidores públicos federales y a los gobiernos locales (OCDE, 2011: 106).

La planeación prospectiva y la estratégica son importantes para la implementación de las políticas públicas. En tanto se acepte que el futuro no está predeterminado, al menos no del todo, se pueden crear, develar, descubrir, diseñar y hasta construir futuros más convenientes, más factibles y más deseables. Para ello, el instrumento estratégico más pertinente es la planeación prospectiva.

Los servidores públicos, con su talento y capacidad, son una piedra angular en este proceso. En este sentido, es necesaria la elaboración de estudios de prospectiva en materia de recursos humanos, profesionalización y organización, a fin de identificar puntos de inflexión y las tendencias de transformación previsible que enfrentará la Administración Pública, ante la incorporación de innovaciones organizativas y tecnológicas de magnitud creciente y compleja.

Las transformaciones recientes han impulsado el cambio a un Estado no centralizado, más participativo y orientado a la sociedad, lo que obliga a crear estructuras más horizontales, más flexibles y con roles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas de la sociedad (Miklos, 2013: 161).

Dichas transformaciones, plantean la posibilidad de diversos escenarios, entre los que el autor en comento, destaca dos de ellos: 1) Escenario futurible (deseable-posible) y 2) Escenario de contraste.

El primero de los escenarios visualiza que el modelo tradicional de gestión administrativa es desplazado y se instala el nuevo paradigma administrativo. Los procesos de cambio organizacional se dinamizan y logran crear una cultura organizacional cohesionada. La retórica de la Nueva Gestión Pública, que propone un gobierno centrado y cercano al ciudadano-cliente, se concreta tanto en estructuras que incorporan los valores del modelo tradicional como en estructuras más horizontales y flexibles. En este escenario, se logra remover los estratos jerárquicos, el clientelismo y el corporativismo, y “enculturizar” la meritocracia entre los servidores públicos, los cuales se adaptan a los cambios ofreciendo servicios de calidad con estándares internacionales. Los esfuerzos por reducir el tamaño de la Administración Pública rinden frutos y se cuenta con una dimensión institucional suficiente y pertinente. Los servicios civiles de carrera crecen lo suficiente para constituir una masa crítica innovadora cuya energía garantiza el cambio y la mejora continua. La racionalización de las estructuras se alcanza en toda la Administración Pública, tanto centrales, como locales. La simplificación administrativa se universaliza y se generaliza el uso de la ventanilla única. El desempeño de la Administración Pública mejora sustancialmente, debido a que las culturas organizacionales tradicionales se han innovado y transformado. Los mecanismos de evaluación mejoran sustancialmente el desempeño de los servidores públicos y existe un ahorro significativo en el gasto público. El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación se universaliza y todos los servicios y procesos se pueden consultar en la red. Los gremios y sindicatos incorporan a su estrategia la alfabetización digital a sus proyectos. La relación con la ciudadanía mejora significativamente, disminuyendo notoriamente la desconfianza y poca credibilidad.

El segundo de los escenarios es de contraste: supone que el modelo tradicional de gestión administrativa continúa conviviendo con el nuevo paradigma administrativo. Los procesos de cambio organizacional se ralentizan. La propuesta de la Nueva Gestión Pública que propone un gobierno centrado en el ciudadano-cliente tropieza con estructuras verticales, obesas, poco flexibles; no se han logrado remover más que parcialmente los estratos jerárquicos; el clientelismo y el corporativismo se han adaptado a los cambios conservando sus prebendas y la producción y distribución de bienes y servicios mejora, pero sin lograr los estándares de calidad internacionales. Los servicios civiles de carrera crecen lentamente y continúan siendo una masa crítica cuyo peso es todavía débil y acotado. La racionalización de las

estructuras se logra parcialmente en el nivel central, sin permear a los gobiernos locales. A pesar de los esfuerzos por reducir el tamaño de la Administración Pública, ésta aumenta. La simplificación administrativa se logra parcialmente. El desempeño de la Administración Pública mejora relativamente, debido a la resistencia que ofrecen las culturas organizacionales tradicionales, las cuales no se han logrado transformar. Los mecanismos de evaluación logran mejorar relativamente el desempeño. El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación tropieza con los gremios y sindicatos que se muestran reacios a una alfabetización digital que pondría en riesgo su trabajo. La relación con la ciudadanía mejora parcialmente, aunque sigue habiendo inconformidad, desconfianza y poca credibilidad.

Para caminar hacia el escenario futurible será necesario impulsar cambios que tengan como características la congruencia, el redimensionamiento institucional y la racionalización de estructuras (*ibídem*: 161-162).

Si bien el futuro es incierto, también se pueden prever posibles escenarios y con base en ellos, establecer estrategias y líneas de acciones que permitan cambiar las variables que están en el control de la Administración Pública y por consiguiente cambiar el resultado visualizado, por otro más benéfico para la sociedad.

D. Vinculación de los procesos al diseño de la organización

Una organización puede ser considerada como un sistema de procesos relacionados entre sí y que coexisten con una estructura orgánica funcional (conformada por unidades administrativas y niveles jerárquicos). Las plazas y puestos que conforman la estructura orgánica son ocupadas por el personal que ejecuta las actividades de los diferentes procesos, por lo que el diseño de la estructura orgánica debe ser adecuada para operar los procesos que permitan dar cumplimiento a las funciones, atribuciones, objetivos y metas que sean responsabilidad de la organización/institución, y generar así valor público.

En este orden de ideas, el diseño organizacional debe conceptuarse como un proceso de carácter sistémico orientado al diseño de los diversos componentes de una organización para el logro de su finalidad y sus objetivos estratégicos.

En esa misma línea, la gestión basada en un enfoque de procesos resulta ser un componente interrelacionado con otros para la implementación adecuada de la estrategia institucional.

Una optimización de los procesos para cumplir de manera más

eficiente con las funciones, atribuciones, objetivos y metas que son responsabilidad de la organización/institución impacta en cambios a los procesos de la organización, por lo que la operación es diferente.

Ejemplo de lo anterior es el tiempo de proceso que no es el mismo que el que se requería antes de implementar las mejoras, por lo que es probable que sea necesario redistribuir las actividades asignadas a los recursos humanos, a fin de aprovechar el tiempo laboral del personal de la manera más adecuada.

Una vez concluida la reasignación o redistribución puede ser necesario adecuar la estructura orgánica, los perfiles de puestos a las actividades realizadas y actualizar el catálogo de puestos, así como los manuales de organización y procedimientos.

Asimismo, se deberá capacitar al personal que participa en los procesos optimizados, a fin de familiarizarlos con la nueva operación y facilitar que realice sus actividades de la mejor manera posible. Adicionalmente, la optimización de un proceso podría generar ahorros en sus costos de operación.

Es importante tener presente los postulados de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en la cual se establece que los órganos y entes públicos orientarán sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados. A los efectos de la calidad en la gestión pública, los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas para crear valor añadido (CLAD, 2008: 16).

Asimismo, dicha carta establece que la gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la Administración Pública.

La gestión por procesos implica el desarrollo de diversas actuaciones, las cuales son contempladas por el CLAD en la Carta en comento, de la siguiente forma:

a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.

b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización:

procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.

c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.

d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama.

e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.

f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.

g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.

h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados.

De las actuaciones anteriores se vinculan directamente con la organización las referidas a la identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos; así como la definición del objetivo de cada uno de los procesos, los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido y la definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto (*ibídem*: 20).

En este contexto, las propuestas contenidas en los principios inspiradores, orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, así como las consideraciones acerca de su eficacia, plantean un desafío que en muchos casos representa un cambio cultural de gran magnitud y procesos de lenta maduración, en los que se requiere avanzar a través de ensayo-error, capitalizando las lecciones aprendidas (CLAD, 2014: 2).

La importancia y urgencia para las Administraciones Públicas de alcanzar niveles de calidad y excelencia en los servicios que ofrecen están determinadas por la necesidad de mejorar, innovar y racionalizar los servicios, afrontar la incertidumbre, los desafíos de la tecnología, las necesidades de adaptación a circunstancias cambiantes y dar respuesta rápida, flexible y adecuada a las expectativas ciudadanas y a los imperativos del desarrollo social. La calidad, entendida en sus

orígenes como una ventaja diferencial, hoy es un prerrequisito, resultando inaceptable para los ciudadanos que determinados servicios tengas fallas o no cumplan los estándares requeridos. No obstante, la implementación de estrategias de calidad, la mejora continua y la innovación de los servicios públicos constituye en muchos una tarea pendiente (*ibídem*: 2 y 3).

E. El presupuesto basado en resultados y su contribución al diseño de estructuras orgánicas orientadas a objetivos estratégicos

Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

Uno de los instrumentos para lograrlo es la Gestión para Resultados (GpR), la cual es un paradigma de cultura organizacional que privilegia el logro de objetivos por encima de las acciones necesarias para alcanzarlos.

Un referente importante para este paradigma es el documento denominado “Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo” (OCDE y Banco Mundial, 2006).

La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados de un país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados (*ibídem*: 1).

La GpRD es un nuevo paradigma que se encuentra en proceso de implementación en varios países de Iberoamérica. La aplicación de este nuevo paradigma en la región, debe lograr que sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen, efectivamente, a producir mejores políticas para los fines correctos (CLAD, 2010: 14-16).

En este escenario, toda acción de gobierno debe ser planeada, ejecutada y evaluada respecto de la aportación de ésta al logro de objetivos de alto nivel a los que se pretende que contribuya, más que a las actividades que se desarrollan para lograrlos. No significa

que no interese cómo se hacen las cosas, sino que se enfatiza en lo realmente importante: la creación de valor público.

Un aspecto fundamental para la operación de este paradigma es, por tanto, una definición clara y precisa de los resultados a lograr en el mediano plazo. Las grandes Metas Nacionales que se plantean en un planeación con este horizonte permiten priorizar los temas específicos de política pública a ser instrumentados por las organizaciones gubernamentales.

Para evitar que estos instrumentos de planeación constituyan únicamente documentos aspiracionales, y para garantizar de manera razonable el logro de los objetivos planteados, es necesario vincularlos con el quehacer cotidiano de las instituciones públicas.

En este sentido, el presupuesto es un importante instrumento para orientar el gasto público al logro efectivo de las metas de mediano plazo; una herramienta para lograrlo es el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Su principio de operación consiste en utilizar la información sobre los resultados de las acciones de gobierno, para aplicar los recursos públicos de forma que se maximice su impacto en la población.

De esta manera, el Presupuesto basado en Resultados apoya la toma de decisiones al identificar los programas a los que es conveniente canalizar más recursos porque han probado su efectividad, aquellos que deben ser modificados en su operación, estructuras o procesos para que tengan el impacto esperado, o a los que no es conveniente continuar operando al no demostrar su eficacia.

Muchos países de Latinoamérica han comenzado a utilizar e Presupuesto basado en Resultados, aunque la adopción del mismo ha sido desigual en la región y la mayoría de los países se sitúa en la categoría de presupuestos presentacionales basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto; enfocándose principalmente en aprobar e implementar leyes relacionadas con la administración financiera, elaborando indicadores de resultados y creando un sistema de gestión financiera. Además, los resultados deficientes rara vez se vinculan a la disminución del presupuesto; en la mayoría de los casos, tienen como consecuencia un seguimiento más intenso, y a veces se hacen públicos (OCDE, 2014: 82)¹¹.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) provee al Presupuesto basado en Resultados de información acerca de la manera

en que el ejercicio de los recursos públicos está siendo efectivo para satisfacer las necesidades de la sociedad mediante la creación de valor público.

En este sentido, el SED brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Dentro de la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, se pueden aplicar diversos tipos de evaluaciones para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED:

I. Evaluación de Programas:

a) De consistencia y resultados. Analiza el diseño y el desempeño global del programa.

b) De indicadores. Analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia para el logro de los resultados esperados de las políticas y programas.

c) De procesos. Analiza la eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.

d) Específica. Analiza aspectos específicos para la mejora de los programas.

e) Complementaria. Atiende aspectos relevantes no considerados en alguno de los otros tipos de evaluación y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.

f) De impacto. Identifica el cambio logrado por el programa respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.

II. Estratégica. Analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.

La evaluación de los programas y sus resultados forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de modernización de la Administración Pública, y se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Aunque su propósito fundamental es el de dotar al Presupuesto basado en Resultados de la información del desempeño de las acciones de gobierno, su intervención abarca diversas etapas del ciclo presupuestario, incluyendo el diseño y la planeación de los programas, ya que permite definir claramente el impacto que deben tener en las metas nacionales, así como los medios que se deben disponer para alcanzarlo. De esta manera, unifica la visión y acciones de todos los

elementos involucrados en las acciones de gobierno hacia el logro de fines comunes.

Lo anterior, retoma importancia en un entorno de recursos escasos, derivado de crisis económicas, la dinámica del progreso social y los cambios en las necesidades y preferencias de las personas, o bien, del propio proceso político, en donde existe un condicionamiento y restricción presupuestaria para las organizaciones gubernamentales, en general y, particularmente, en el gasto público destinado a la modernización de las mismas.

En este contexto, es importante identificar en el ejercicio del presupuesto de egresos, el porcentaje de recursos que se gasta en el pago de las remuneraciones al personal de las organizaciones públicas, y determinar si existe la necesidad de realzar acciones que permitan orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.

El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, juegan un papel relevante en la conformación de estructuras orgánicas flexibles, que respondan a las decisiones que deben ser tomadas con base en los resultados identificados mediante el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, a efecto de:

- Orientar las estructuras orgánicas, procesos y acciones de gobierno al logro de resultados de impacto.
- Ayudar a identificar la contribución de cada unidad administrativa en la generación de valor público y no sólo en el desarrollo de acciones.
- Evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas.

El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño rompen paradigmas tradicionales en los que el presupuesto era utilizado para legitimar programas y estructuras orgánicas inerciales, transitando hacia un presupuesto orientado al logro de resultados.

F. Utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las estructuras de las organizaciones públicas

Un tema clave, referido en el documento de “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI” (CLAD, 2010: 11-13), es el de las nuevas tecnologías de gestión, en cuya adopción existen limitaciones en los países iberoamericanos que reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Estas limitaciones

se relacionan especialmente con la dificultad para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas; otra de las limitaciones es la fragmentación administrativa de los Estados, por lo que el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública.

Cabe mencionar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, establece como parte de sus finalidades, el orientar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, la optimización de los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos. Además, prevé como parte de las condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico, la realización de las transformaciones organizativas que se consideren necesarias (CLAD, 2007: 7 y 18).

Hoy en día, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha transformado la relación de los ciudadanos con el gobierno, lo que ha implicado nuevos retos y desafíos en el desarrollo e implementación de políticas públicas tendientes a eficientar y transparentar la provisión de bienes y servicios gubernamentales.

Un aspecto deseable en este rubro es la instrumentación de la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios, la cual contempla un solo punto de contacto para acceder a los trámites, servicios e información del gobierno a través de múltiples canales de atención, ya sea presencial, móvil, en línea o telefónica, las 24 horas del día, y desde cualquier dispositivo conectado a Internet.

Este proyecto ilustra cómo el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación tienen incidencia en la transformación gubernamental. La Ventanilla Única Nacional representa un ahorro en tiempo y recursos para los ciudadanos y los empresarios al facilitar el acceso a los trámites de gobierno. De igual manera, contribuye a evitar la corrupción, así como a fortalecer y promover la transparencia. Asimismo, se genera un impacto en términos de simplificación, al eliminar requisitos innecesarios de tal forma que los procesos se vuelvan mucho más ágiles.

La transformación gubernamental también implica generar los mecanismos institucionales para que los ciudadanos tengan pleno acceso a los datos, bases o repositorios de información y documentación del Gobierno, en formatos libres y abiertos. De esta manera, se fomenta un gobierno transparente, con mecanismos de rendición de cuentas, orientado a resultados y eficiente. Asimismo, se fomenta

la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a partir de información veraz y confiable. Ambos actores se vuelven responsables.

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el gobierno también transforma las estructuras de las organizaciones públicas y las relaciones de las mismas, dentro y fuera, de la Administración Pública, en el sentido de buscar los tipos de organización y los mecanismos de coordinación que permitan brindar mejores servicios a los ciudadanos, responder a sus requerimientos y hacer un uso eficiente de los recursos públicos.

De esta manera, se buscaría transitar por la ruta correcta para cumplir que la sociedad iberoamericana tenga acceso a servicios y trámites cada vez más ágiles y con plena certidumbre jurídica.

Gobierno Abierto

De conformidad con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹², un “*Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país*” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2014: 5).

Un gobierno abierto es un nuevo paradigma que integra diversos elementos para la rendición de cuentas, tales como: la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción, la mejora de la transparencia, el fomento a la utilización de datos abiertos y las tecnologías de la información, así como de una cultura de la legalidad entre los diversos actores que participan en los asuntos y trámites públicos¹³.

Conforme a la Declaración de Gobierno Abierto, *los países deben comprometerse a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente al suscribir la Declaración de Gobierno Abierto. Al suscribir esta Declaración, los países se comprometen a fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI*¹⁴.

En ese sentido, resulta necesario impulsar organizaciones públicas que busquen la construcción de una nueva relación entre la sociedad y

el gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos. Ahora, el ciudadano se encuentra en el centro de los servicios que brinda el Estado y se le ve como un usuario final.

III. Reflexiones finales

Los diferentes elementos identificados en este documento, aportan un instrumental para la modernización de la organización gubernamental. Ellos, en muchos de casos, ya han sido aplicados por diversos países de Iberoamérica y han servido, en mayor o menor medida, para fortalecer la gestión de la Administración Pública de dichos países. Algunos otros elementos fueron aplicados por países de otras regiones del planeta, con distintos resultados, pero que en su conjunto, han demostrado contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

La modernización de la organización gubernamental es un proceso democrático continuo que atiende a los propios cambios de los países y sus sociedades. En este proceso, cada gobierno debe elaborar sus escenarios prospectivos, plantear sus objetivos y trazar las estrategias que permitan alcanzar el escenario deseado - posible. No existe una fórmula única para definir la mejor estrategia para la transformación, sino que se deben tomar en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana, lo cual podría implicar la adopción de estrategias diferenciadas.

Asimismo, cada país deberá elegir las herramientas y mecanismos que mejor se apliquen a dicho escenario, y de manera particular a su Administración Pública y organizaciones que la conforman, estableciendo con claridad cómo contribuyen a la efectividad de las instituciones y los resultados comprometidos con los ciudadanos.

Lo anterior, puede hacerse a través de la mejor identificación del tipo de organizaciones con que cuenta el gobierno para alcanzar sus objetivos, prestar los servicios y productos, considerando que cada institución pública, desde su creación hasta su funcionamiento, debe cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente, lograr los objetivos de orden social, político y económico para los que ha sido creada, y en segundo lugar, ser una organización eficiente y eficaz en el cumplimiento de resultados, que optimice sus procesos, gestione sus recursos humanos por competencias y con base en el mérito, establezca su estructura orgánica de manera idónea a sus objetivos estratégicos, prospectiva y aprendizaje organizacional, que utilice las tecnologías de la información y comunicación, así como considere los elementos de un gobierno abierto y establezca mecanismos de combate a la corrupción y el delito, persiga la transparencia y el fortalecimiento

de los aspectos éticos de los servidores públicos, tomando en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana.

Como se comentó anteriormente, la utilización del modelo vertical, jerárquico y centralizado es más seguro y predecible de utilizar en contextos en los que existe una cultura administrativa que es propensa al incumplimiento de la legalidad, a la corrupción y en presencia de riesgos o inestabilidad.

No obstante, es tiempo de enfrentar el reto organizacional desde una dimensión que incorpore la teoría de la complejidad, la cual puede proveer nuevas alternativas que redunden en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, pero sobretodo en el desarrollo humano sustentable y en su contribución a la libertad del desarrollo pleno que cada sociedad construye para sí misma.

Notas

(1) Cabe señalar que esta respuesta, se podría clasificar en un primer momento como una solución de la corriente de la Nueva Gestión Pública, por lo que es importante tener presente las experiencias de los países que han implementado esta corriente y las consideraciones que se han realizado por los distintos autores y organismos internacionales sobre la misma. En el paradigma de la Nueva Gestión Pública, la función de la administración pública se enfoca a los logros y por tanto, los sistemas de evaluación, vigilancia y supervisión administrativa se privilegian. La métrica cuantifica los logros. La medición de los logros no sólo permite evaluar la eficacia de la administración, sino que auspicia un nuevo comportamiento organizacional basado en el desempeño y en el mérito profesional. Ahora las instituciones no son solamente instancias donde se cumple estrictamente con la normatividad, sino espacios para impulsar proyectos donde se premia la aptitud técnica, creativa y emprendedora de los funcionarios. El nuevo modelo, basado en la Nueva Gestión Pública, fomenta y promueve un *ethos* burocrático que privilegia los logros profesionales del servidor público como agente comprometido, responsable e impulsor de iniciativas (Miklos, 2013: 35).

(2) Durante más de 10 años, México ha estado inmerso en un proceso de reforma estructural de largo alcance con el propósito de tener una economía más abierta, más flexible y más sensible a las fuerzas del mercado. Se redujo el papel del Estado, alejándolo considerablemente de aquellas áreas en las que se supone que los mercados están preparados para estimular el crecimiento económico. Al mismo tiempo, como en el resto de los países de la OCDE, las autoridades reconocen cada vez más la necesidad de mejorar su capacidad para proporcionar a los mercados un marco regulatorio adecuado dentro del cual puedan actuar (OCDE, 1995: 91).

(3) Para mayor información sobre la reforma, puede consultarse la siguiente página electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica>.

(4) Instituto Federal de Telecomunicaciones, <http://www.ift.org.mx/>.

(5) Comisión Federal de Competencia Económica, <http://www.cfc.gob.mx/cofece>.

(6) Las alternativas a los cambios organizativos incluyen mejorar los procesos de adopción de decisiones, la gestión del rendimiento, la responsabilidad y el control, el diseño de los programas, los procesos administrativos y financieros, el nivel de recursos y el liderazgo (OCDE, 2006: 148).

(7) Este apartado se elabora con base en algunos aspectos del trabajo realizado para la Secretaría de la Función Pública - México, por Tomas Miklos (coordinador) denominado *Estudio de prospectiva para el diseño de modelos de organización para la Administración Pública Federal*, Instituto Nacional de Asesoría Especializada, México, 2013.

(8) Para efectos de este documento se utilizan las siguientes definiciones:

- Fractal referido a organizaciones adaptativas complejas que se autoorganizan a través de una red de relaciones de sus componentes interconectados e interdependientes.

- Caótico/a referido a una organización que tiene un patrón de comportamiento que administra el desorden exterior/interior, genera patrones que regulan el equilibrio entre el caos y el orden, la cooperación y la competencia.

(9) Esta sección retoma el trabajo del Luis F. Aguilar denominado, *El Gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013.

(10) En la obra de Aguilar citada se desarrollan ampliamente las líneas de investigación mencionadas (*ibidem*: 19).

(11) La OCDE ha definido tres amplias categorías de sistemas de presupuestos basados en resultados: presupuestos presentacionales basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto; presupuestos informados basados en resultados, en cuyo caso la información influye explícitamente en la asignación de recursos; y presupuestos basados en resultados, en cuyo caso el financiamiento está estrictamente vinculado con la producción y los resultados (OCDE, 2014: 82).

(12) La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos. Los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. Esta tarea nunca es fácil, requiere liderazgo, precisa de conocimiento tecnológico, necesita de esfuerzo constante, así como de recursos. También requiere de la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animados por un espíritu plural e inclusivo

esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

La Alianza para el Gobierno Abierto fue formalmente lanzada en septiembre de 2011, cuando los gobiernos miembros del Comité Directivo suscribieron la Declaración para el Gobierno Abierto y cada uno de los nueve países anunció su Plan de Acción.

La Alianza para el Gobierno Abierto está integrada por 60 países y los ocho países pioneros de este esfuerzo fueron: México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania.

Véase: <http://aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>.

(13) Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, emitido mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de agosto de 2013, última reforma publicada el 30 de abril de 2014, México.

(14) Véase: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto#sthash.qBsVqWCP.dpuf>.

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto (2004), *Plan de Acción 2013-2015 México*, México, AGA, <http://pa2015.mx>.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), *El Gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006), "Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales", en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, Mauricio Merino (ed.), México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2007), "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.
- _____ (2008), "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y

- 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.
- _____ (2010), "Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI", aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre.
- _____ (2013), "El rol de la administración pública ante el papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial", aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Panamá, 27 y 28 de junio.
- _____ (2014), "Informe preliminar del foro iberoamericano de funcionarios de alto nivel para formular políticas y cursos de acción para impulsar la implementación de las propuestas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión pública", celebrado en El Salvador, 8 y 9 de mayo.
- Friedmann, R. (2003), "La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen: hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje", Santiago, Universidad Central de Chile.
- Facultad de Ciencia Política y Administración Pública. Instituto de Estudios y Gestión Pública (Documentos de la Facultad).
- Miklos, Tomas (coord.) (2013), *Estudio de prospectiva para el diseño de modelos de organización para la Administración Pública Federal*, México, Instituto Nacional de Asesoría Especializada.
- OCDE (1995), *Estudios económicos de la OCDE: México 1994-1995*, París, OCDE.
- _____ (1997), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, París, OCDE.
- _____ (2014), *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2014*, París, OCDE.
- OCDE y Banco Mundial (2006), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, París, OCDE, Banco Mundial, <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>.