

Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México

José Martínez Vilchis

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo demostrar que varios aspectos que se identifican como características de la Nueva Gerencia Pública (NGP), tales como: orientación al cliente, rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de información, planeación estratégica, contratos y descentralización se encuentran presentes en las estrategias que aplican los gobiernos de las entidades federativas, en sus administraciones públicas. Se examinan de manera detallada documentos oficiales de dieciocho estados del país, empleando una metodología para construir indicadores que permiten medir la intensidad con que los estados estudiados ejecutaron acciones de NGP.

Palabras clave: Nueva Gerencia Pública, administración estatal, tecnologías de información, cliente, planeación estratégica.

Abstract: *The purpose of this paper is to show that several characteristics that exist in the theoretical framework known as New Public Management (NPM), such as: orientation of customer, accountability, information's technology, strategic planning, contracts and decentralization; these are in the strategies that apply the governments of the Republic Mexican's states on their public administrations. Official's documents are analyzed in detail with a methodology for to make indicators that it weigh up NPM in the actions are applied for the studied states.*

Key words: *New Public Management, state administration, information's technology, customer, strategic planning.*

Introducción

Diversos estudios e investigaciones se han realizado sobre la Nueva Gerencia Pública (NGP), los cuales han sido desarrollados desde diferentes perspectivas: desde aquellos que exponen su origen, pasando por otros que presentan experiencias exitosas, modelos que los gobiernos pueden seguir; hasta aquellos que la cuestionan y le hacen fuertes críticas. No obstante, lo anterior es sólo el reflejo de lo novedoso y relevante que es la nueva gerencia pública para los estudiosos de la administración pública. Por otra parte, la nueva gerencia es una realidad en México, pues está impactando los distintos ámbitos gubernamentales, entre éstos las entidades federativas.

El presente artículo tiene como objetivo demostrar que la NGP se encuentra presente en las distintas acciones que emprenden los gobiernos estatales de México. Cabe señalar que éste surge de la atención de ampliar otra investigación llevada a cabo por el autor del mismo. Para lo cual se retoman las siguientes preguntas: ¿qué técnicas gerenciales de nueva gerencia pública se han aplicado en los estados del país?, y ¿cuáles han sido sus resultados traducidos en reforma a la organización y solución de los problemas sociales?

De igual manera, se plantea la siguiente hipótesis: las entidades federativas de la república mexicana están implantando variadas técnicas y estrategias de la nueva gerencia pública, sin contar con un método sistemático para efectuarlas. Su intención es enviar un mensaje a sus electores, a la ciudadanía y a los organismos de financiamiento de que conocen lo más reciente, respecto a la administración pública y a formas modernas de operar desde el gobierno.

Con el fin de dar sustento a dicha hipótesis, este artículo se integra de tres apartados: el primero, expone teóricamente los aspectos que se consideran son característicos de la nueva gerencia. El segundo muestra las características sociodemográficas, económicas y políticas de dieciocho estados del país, los cuales fueron elegidos con el fin de complementar una investigación precedente y que no fueron contemplados en dicho estudio; estos estados son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

Posteriormente, se describe la metodología que permitirá establecer un parámetro de intensidad en la aplicación de la nueva gerencia pública, en las dieciocho entidades federativas. También se ofrece el análisis y los resultados obtenidos de la aplicación de dicha metodología. Finalmente se señalan algunas reflexiones finales, referentes a la implementación de estrategia de nueva gerencia pública en las entidades federativas.

Características de la NGP

En los diferentes procesos de reforma que ha vivido el sector público a escala mundial se encuentra la aplicación de una amplia variedad de técnicas gerenciales orientadas al cliente, procesos de privatización,

así como una mayor aplicación de tecnologías de información y distintos mecanismos del mercado, como la competencia y los contratos.

De las características antes enunciadas se pueden establecer dos categorías:

I. Características que se reconocen propias de la nueva gerencia pública, las cuales no han tenido antecedentes en el ámbito gubernamental.

II. Características que retoma la nueva gerencia, y que comprenden aspectos que ya se habían tomado en cuenta en el actuar gubernamental; pero como Gruening (1998) menciona y el autor de este trabajo así lo considera es la mezcla de todas estas características la que las hace novedosas y relevantes para este estudio.

Dentro de la primera categoría existen características como: soberanía del consumidor, contratos, sistema de competencia, empresarialidad e innovación, y separación entre *management* y *policy*.

Características propias de la Nueva Gerencia Pública

Soberanía del consumidor (orientación al cliente)

Este concepto se deriva de una idea de Ludwig von Mises como comenta Guerrero (2002), quien explica cómo es necesario crear un mercado competitivo al interior del gobierno, para que los consumidores accedan a comprar donde les convenga y ejerzan su calidad de clientes:

Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor [...] La solución se materializó en la orientación hacia el cliente [...].

Uno de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno (Guerrero, 2002: 48).

Por otra parte, la orientación al cliente significa el uso racional del mercado bajo condiciones bien específicas e incrementar el poder de

los ciudadanos en relación con la administración pública (Saarelainen, 1999: 188). De igual manera, el enfoque al cliente es uno de los principios centrales de la Gerencia de la Calidad Total¹ (McGowam, 1995; Ingraham, 1999), y ésta ha sido muy popularizada en obras como: *Reinventar el Gobierno* y *El Paradigma posburocrático* (Ingraham, 1999: 345).

Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998) consideran que el gobierno puede ser efectivamente dirigido al cliente y orientado a servicios, y señalan que algunas de las ventajas que ofrece este enfoque son: estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables ante sus clientes, proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro pues los clientes igualan el suministro y la demanda; además, este enfoque brinda mayores oportunidades para la equidad.

Por otro lado, Barzelay (1998) resalta que utilizar el concepto de cliente y servicio en el ámbito público constituye una metáfora, pues desde el momento en el que se introduce en un sistema ajeno modifica, hasta cierto punto, el razonamiento de la gente y crea una nueva realidad; además, de que pensar en función del cliente y del servicio tiene como consecuencia ayudar a los administradores públicos a que articulen sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales (de las que son responsables), trayendo como resultado una mejor rendición de cuentas.

Sin duda alguna, el enfoque al cliente proporciona varias ventajas. Empero, el concepto de cliente es problemático en el ámbito gubernamental pues varias agencias y programas de gobierno tienen una multiplicidad de clientes, en las que algunos son internos y otros son los atendidos por los programas (beneficiarios); mientras que otros son grupos de interés y actores políticos (Ingraham, 1999: 351); y en donde las necesidades de estos clientes pueden ser contradictorias entre sí, haciendo imposible complacer a cada uno de ellos (Pegnato, 1997: 37).

¹ La Gerencia de la Calidad Total (*Total Quality Management*) ha sido derivada de disciplinas tales como la gerencia de operaciones, la gerencia estratégica, la teoría de la organización y el análisis de costos (McGowan, 1995: 321).

Aunado a lo anterior, los diferentes roles que pueden jugar los ciudadanos en la prestación de un servicio o producto público hace todavía más compleja la identificación del cliente y la evaluación del mismo, ya que cada papel que desempeñe el ciudadano implica una perspectiva distinta de evaluar la calidad del servicio o producto (Ingraham, 1999: 352).

Administración por contratos

El desarrollo de mercados y la competencia en el sector gubernamental han sido una parte fundamental en la nueva gerencia, en la cual las reformas pueden variar, como lo son desde la creación de mercados internos (por ejemplo, libertad de elección entre los distribuidores, separación de compradores y proveedores, y contratos internos) incluyendo diversas formas que involucran las empresas privadas a través de *contracting out* (contratos a terceros) o de la privatización (Greve y Jespersen, 1999: 144).

El *contracting* consiste en la utilización de la figura jurídica del contrato escrito, como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y con sus recursos. Hasta el momento, en los países europeos se ha desarrollado con diferentes grados de éxito (Fortín, 2000: 5).

A pesar de que los motivos que llevan al sector gubernamental a emplear el *contracting* están dirigidos a alcanzar eficiencia y calidad en los servicios públicos, este elemento puede traer consecuencias negativas, pues a corto plazo el cambio de los procedimientos administrativos tradicionales por contratos internos puede economizar costos; pero a largo plazo esto implicará monitorear estos contratos creando una nueva burocracia con personas de mayor preparación que resultarán más costosas que las que laboraban antes (Peters, 2000: 34).

Por otro lado, Osborne y Gaebler (1992) señalan que la contratación también implica algunos peligros, como es el caso de que el contratista privado conforme poco a poco un monopolio, ocasionando los mismos problemas que presentaba antes el gobierno (ineficiencia y baja calidad), pero que, además, pueden provocar secuelas negativas para la sociedad; ya que en su gran mayoría las contrataciones se realizan sobre la prestación de servicios públicos que son básicos en la vida cotidiana (suministro de agua potable, recolección de basura, etc.) y

estos pueden incrementar su costo considerablemente, afectando a los más pobres; asimismo, se pueden presentar casos de fraude.

Sistema de competencia (no permitir monopolios)

Como lo han explicado múltiples estudios de economía y de administración pública, la intervención del gobierno se justifica cuando el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto², y esto se debe a las fallas del mercado, las cuales son: ausencia de competencia (monopolio natural y rendimientos crecientes a escala), bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información incompleta, y el paro, la inflación y el desequilibrio (Stiglitz, 1988: 74).

Sin embargo, la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia. Ayala (1996) indica que las fallas del gobierno se pueden dividir en dos tipos: *por comisión*, entre las que se pueden mencionar: una asignación ineficiente de recursos, operación ineficiente de empresas públicas, sobrerregulación de la economía, e implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazos; y *por omisión*, como es desatender a programas de capacitación y actualización de la burocracia, falta de previsión de infraestructura y recursos para instrumentar reformas de la administración pública y/ o aplicación de nuevas políticas.

Como se mencionó en párrafos precedentes, existen diversas fallas que ocasionan ineficiencia en el actuar del Estado; por ello una de las soluciones para evitar algunas de ellas es la introducción de la competencia en la prestación de los servicios públicos protegidos (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995).

La introducción de los mecanismos de mercado incluye medidas como: competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros de decisión e incentivos monetarios (OCDE, 1995: 92). Según la OCDE (1995), los instrumentos más usados son los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la creación o la modificación

² A "las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra, se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto" (Stiglitz, 1988: 65).

de los derechos de propiedad, los contratos entre administraciones, la contratación externa, y los bonos.

No obstante, el gobierno debe establecer reglas claras y precisas en cualquiera de las modalidades de introducción de mecanismos de mercado, así como realizar un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; pues de no ser así, la competencia podría ser ineficiente y originar desigualdades (Osborne y Gaebler, 1995).

Además, Drucker (1996) menciona que existen funciones que nadie puede efectuar con eficacia, sólo el Estado; entre éstas se encuentran: la defensa y las armas; el mantenimiento de la ley, del orden y de la justicia; y legislar y dictar normas básicas que obliguen de igual forma a todos.

Empresarialidad e innovación

Drucker (1990) señala que “un avance importante en la disciplina y práctica de la gestión, es que ahora comprende el entrepreneurship (empresarialidad) y la innovación”, y que ambas son necesarias para cualquier organización, sean empresas o instituciones no empresariales, incluida la actividad pública.

Asimismo, Guerrero (1999) apunta que la nueva gerencia pública está basada en la idea de que el sector gubernamental debe estar en manos de gerentes profesionales, lo cual en México se hace cada vez más visible con el arribo de presidentes municipales, gobernadores y presidente de la república provenientes de la iniciativa privada.

Por otro lado, Osborne y Gaebler (1992) explican que el gobierno debe ser de corte empresarial, debe estar orientado a obtener recursos y no solamente a gastar; la idea central de esta propuesta es lograr ganancias para el beneficio público, a través de la imposición de un costo a los usuarios para tener acceso a ciertos servicios, dichos servicios serían aquellos cuyas personas que los demandan tienen posibilidades de cubrir el costo, por ejemplo: puertos deportivos, campos de golf, canchas de tenis, etc., es decir, no todos los servicios deben venderse únicamente a algunos.

Algunas características que se pueden desprender del aspecto de empresarialidad es la incorporación de gerentes al sector gubernamental y flexibilidad en la administración.

Separación entre “management” y “policy” (despolitizar)

La perspectiva gerencialista, como señala Mintzberg (1999), postula tres propuestas inherentes a la gestión:

- Es posible aislar actividades concretas: tanto unas de otras, como de la autoridad directa.
- El rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada mediante medidas objetivas; o sea, que los objetivos que cada actividad pretende alcanzar pueden expresarse en términos cuantitativos.
- Las actividades pueden confiarse a directivos profesionales, autónomos y responsables del rendimiento.

Observaciones aparte a las que podamos hacer a los dos últimos postulados, en esta sección nos concentraremos en el primero: aislar actividades concretas.

En la opinión de Mintzberg (1999), estas propuestas chocan con lo que hacen y con la manera de trabajar de la mayoría de las dependencias gubernamentales, dado que, para aislar sus actividades del control jerárquico directo (como lo prescribe la gestión), es necesario primero formular políticas claras desde la esfera de la política, para que la esfera administrativa las implemente. En otras palabras, las políticas deben mantenerse estables en el tiempo, y los políticos y directivos de otras agencias al margen de su ejecución.

Pero Mintzberg también se pregunta: ¿hasta qué punto lo antes descrito es común? ¿cuántas actividades del gobierno se ajustan a una fórmula de este tipo? Y él mismo responde que, salvo las loterías, no hay más actividades que cumplan con esta fórmula, pues muchas pertenecientes al ámbito gubernamental están interconectadas y no pueden aislarse. Por lo tanto establece que “la creencia de que en el gobierno las políticas y la administración pueden separarse como la formulación y la ejecución en la planificación corporativa es un mito que debería pasar a mejor vida” (Mintzberg, 1999: 204).

En este sentido, Wallis (1989) afirma, por su parte, que pensar que los políticos pueden ser removidos de la administración para dejarle el campo abierto al administrador es una imposibilidad en el mundo real; es más, aunque a los políticos les gustara la idea, lo cierto es que los administradores tienen que tratar con ellos: aun en regímenes militares, la actividad política no termina. En consecuencia, los administradores

tienen que aceptar este hecho y conforme a ello percibir sus roles gerenciales. La conclusión central que se deriva de lo anterior es que la política y la administración están inevitablemente interrelacionadas.

Por lo tanto, no cabe duda que hay una clara distinción entre la administración pública y la privada; pero no necesariamente ésta es más dinámica que aquella, aunque sí es usual que sea mucho menos política por naturaleza. Al mismo tiempo es común llevar a los administradores a la arena del político; empero, el que esto se considere o no como algo deseable, es un hecho real que debe reconocerse.

Características adoptadas por la Nueva Gerencia Pública

Dentro de los aspectos que no se consideran nuevos en la NGP, se encuentran los siguientes: rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de información, planeación estratégica, y descentralización.

En el caso de la descentralización y de mayor empleo de tecnologías de información, Simon (1945) ya las veía como preceptos necesarios para la administración. Por lo que respecta a la rendición de cuentas este concepto ha estado presente, de alguna manera u otra, en la administración pública, con denominaciones diferentes. La rendición de cuentas si bien significa ahora la existencia de variados mecanismos para informar lo que se hace con los recursos, y responder ante la ley en mayor medida que en el pasado, no significa que antes del arribo de la NGP no hubieran medidas similares. Los informes que han rendido los responsables de disponer recursos en organizaciones diversas, las fases de evaluación y control en el “viejo proceso administrativo” o la existencia de contralorías, son tres ejemplos de mecanismos antecedentes de la actual *accountability* o rendición de cuentas.

Rendición de cuentas

Uno de los mayores problemas que se tienen en la actualidad es la falta de rendición de cuentas y de evaluaciones creíbles para las labores gubernamentales. Muchas evaluaciones realmente no cumplen con los mínimos requisitos para ser una forma certera de medición de los objetivos y metas en un primer momento planteados, a lo que se suma la corrupción, la falta de responsabilidad pública y la impunidad con la que actúa un gran número de funcionarios públicos. Es necesario afinar

los mecanismos de rendición de cuentas que tome en consideración los objetivos reales de la dependencia y la capacidad técnica y profesional de quienes son responsables de llevarlos a cabo (Rosembloom, 1998: 546).

Arellano (2001) observa cuatro categorías de rendición de cuentas: la burocrática, que consiste en supervisar las reglas de operación por parte de una agencia interna, con un alto grado de control³ (por lo general se presenta entre superior y subordinado); la legal, esta forma de rendición de cuentas es de alto nivel de escrutinio, se realiza basándose en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización (se presenta una relación de agente-principal); rendición de cuentas profesional, la cual se pone de manifiesto en situaciones técnicas o situaciones complejas con un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna; y la política, de bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control externa como pueden ser los ciudadanos, en la cual hay una gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para llenar las expectativas.

Por otra parte, Rosembloom (1998) menciona que la NGP está a favor de la supervisión externa por parte del legislativo, siempre y cuando ésta no sea tan detallada como para controlar directamente los gastos, la administración de personal o la organización interna de las diferentes agencias gubernamentales. El énfasis debe ser puesto en el desempeño y en los resultados obtenidos, y no tanto en los procedimientos y medios utilizados para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Una de las herramientas de la rendición de cuentas que es usada por los gobiernos la constituyen los sistemas de medición del desempeño, los cuales además pueden proporcionar información relevante para la toma de decisiones en la gestión y en las políticas públicas (Ammons, 1999: 368).

³ El grado de control "se refiere a la distancia que existe entre la especificación de deberes y al escrutinio de acciones a través de un rango muy amplio de asuntos" (Arellano, 2001: 7).

Mayor utilización de tecnologías de información

Guerrero (1999) explica que el nuevo manejo público también está caracterizado por un gran desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios gubernamentales, particularmente en el empleo de tecnología informática.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC's) operan de diferente manera y tienen efectos únicos, dependiendo de la manera en la cual ellas son utilizadas; no obstante, su relación con el desarrollo social y económico es consecuencia de algunas características básicas, involucradas en mejorar la producción y comunicación de la información, como son: compartir conocimiento, incrementar la productividad, superar los límites geográficos, una mayor apertura y transparencia (Grace *et al.*, 2001: 2).

Las tecnologías de información tienen un rol importante en la reforma y modernización del Estado, pues una de las tareas fundamentales de la modernización es montar mecanismos transparentes de gestión del Estado (Orrego, 1999: 28), y estos mecanismos dependen en gran medida de la comunicación y de la posibilidad de reproducir la información, lo cual se agiliza con la tecnología de información (Mejía, 1999: 29).

Grace *et al.* (2001) establecen que las tecnologías de información y de comunicación pueden coadyuvar al gobierno de tres distintas maneras, que se pueden traslapar: primero, las TIC's ayudan a los tomadores de decisión en la adquisición, gestión y transmisión de información y datos políticos complejos, de este modo proporciona beneficios eficientes; segundo, las TIC's mejoran el desarrollo de servicios gubernamentales (educación, salud y ambiente); y tercero, permiten a la sociedad civil un mayor acceso a la información gubernamental, con lo cual facilitan el diálogo y la retroalimentación pública sobre proyectos y desempeño del gobierno.

Los beneficios que obtienen los gobiernos que introducen TIC's en su aparato estatal pueden ser los siguientes: realizar ahorros en costos de trabajo y administrativos, reduciendo el costo de la provisión del servicio; en áreas como planeación y presupuesto, las tecnologías de información proporcionan mejor análisis y soporte en la toma de decisiones del proceso presupuestal, mejorando la eficiencia de éste (Primo *et al.*, 2000; Grace *et al.*, 2001).

De igual manera, las tecnologías avanzadas de información son relevantes en el sector público, ya que su utilización implica el mejoramiento de los sistemas y la automatización de los procesos en muchos de los casos. Una de las herramientas teóricas actuales que va a recomendar entre sus técnicas la automatización y el estudio de los sistemas y procesos es: la reingeniería de procesos.⁴ Ésta se ha aplicado a casos en el sector público norteamericano (Linden, 1994), en donde se complementa con la idea de la reinversión del gobierno.

No obstante, la introducción de tecnología de información en el ámbito público también presenta ciertas limitantes, pues requiere de recursos humanos capacitados, y en la administración pública el personal no está capacitado para diseñar ni manejar un sistema interactivo de gestión pública, tampoco existen los puestos, domina la informalidad (Vigier, 1999: 32). Además, la introducción de tecnologías de información en la gestión pública demanda que se realice una selección de la tecnología que se va a usar, esto con la intención de evitar adquirir equipos que no serán utilizados o que no proporcionarán la utilidad que se espera (Orrego, 1999: 34).

Por otro lado, Vigier (1999) menciona que la introducción de medios informáticos debe llevarse a cabo hasta que hayan sido instauradas las lógicas de funcionamiento del sistema de gestión pública, es decir, primero se debe elaborar el sistema real sobre el cual se va a operar y ya después implantar un sistema de gestión de información y de tecnología de información. Asimismo, la inversión en tecnologías de información y comunicación inevitablemente representa costos de oportunidad, pues se deja de invertir en otros bienes que pueden ayudar a solventar otras necesidades y prioridades de la sociedad (Grace *et al.*, 2001: 3).

Grace *et al.* (2001) señala que la introducción de las nuevas tecnologías de información en servicios gubernamentales, en sectores tales como educación y salud, debe ser planeada muy cuidadosamente; pues debido al costo y la complejidad de la introducción de estas tecnologías, la amenaza de exclusión crece; además, de que a la fecha

⁴ Para mayor referencia sobre la reingeniería de procesos, se recomienda consultar: Hammer y Champy (1994), y Habour (1995).

existen estudios muy limitados sobre el costo-efectividad de la incorporación de dichas tecnologías en la provisión de esos servicios.

Un ejemplo claro del empleo de tecnologías de información en el sector gubernamental es el desarrollo de *e-government*. E-gobierno, gobierno electrónico o gobierno digital se refiere al uso de las tecnologías de información (tales como: redes de área ancha, el internet, y computadores portátiles) por agencias gubernamentales; estas tecnologías de información tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas y otras entidades del gobierno. El *e-government* se ha desarrollado ya a través de cuatro etapas: publicaciones, interactividad, transacciones completas, y entrega (*delivery*).⁵

Planeación y gestión estratégica

La planeación estratégica es “el arte o la filosofía de administrar una empresa bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros” (Sachse, 1990). Bryson (1989) la define como un esfuerzo disciplinado para producir decisiones fundamentales y acciones que forman y guían qué es una organización o entidad, qué hace y por qué lo hace. Aún mejor, la planeación estratégica necesita una amplia escala de información reunida, una exploración de alternativas, y un énfasis sobre las implicaciones futuras de las decisiones presentes. La planeación estratégica puede facilitar la comunicación y la participación, acomodar intereses divergentes y valores, y fomentar una ordenada toma de decisiones y una implementación exitosa.

La gestión estratégica supone que la dirección está guiada por cuatro principios: preocupación por el largo plazo, integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente, reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas, y una perspectiva externa que acentúa la anticipación y la formación de los cambios en el medio; además de estar atento a la práctica del poder político (Bozeman, 1996).

⁵ Información obtenida de la página electrónica del Banco Mundial: www.worldbanx.org/publicsector/egov/definition.htm

La planeación estratégica enfatiza la valoración del medio ambiente externo e interno de la organización; así como identifica y resuelve asuntos que no suponen un consenso total en los propósitos y acciones organizacionales, mientras establecen metas y objetivos, y relacionan presupuesto y programas de trabajo, etc. (Bryson, 1989: 7).

Si bien la planeación estratégica puede proporcionar los beneficios antes mencionados, no existe una garantía de que se obtendrán, y el proceso de planeación estratégica trabajará sólo si los tomadores de decisiones y los planeadores la utilizan con sentido común y sensibilidad a las particularidades de su situación (Bryson, 1989: 12).

Asimismo, Bryson (1989) señala que existen dos razones convincentes en las que la planeación estratégica no es aconsejable: la primera se refiere a que no es recomendable para aquellas organizaciones cuyo techo ha caído, es decir, en donde se enfrenta algún problema económico, político o necesiten llenar alguna posición de liderazgo; la segunda se refiere a que si en la organización no cuentan con los recursos, habilidades y el compromiso de directivos claves para realizar un buen plan, no tiene caso invertir tiempo en la planeación estratégica.

La crítica de Alexander Wegener (2000), investigador del centro de ciencia de Berlín, quien ha realizado estudios comparativos sobre gobiernos locales en países de la OCDE, habla sobre la tendencia de crear documentos gubernamentales que tienen como objetivo demostrar que se conocen las más recientes escuelas de pensamiento, se ocupan esas ideas en los documentos, pero no se les da factibilidad en la aplicación a políticas públicas específicas mediante metas cuantitativas y cualitativas calendarizadas. Aún más, el ciudadano tiene una escasa o nula participación.

Aunque hay muchos gobiernos locales que han invertido mucho tiempo en formular "visiones" [...] y otros resultados más abstractos y de largo plazo de la actividad política y administrativa, hay muy pocos gobiernos locales en los cuáles esas metas formuladas están vinculadas con actividades operacionales día con día. En la mayoría de los gobiernos locales, no hay una amplia participación comunitaria o ciudadana (Wegener, 2000: 121).

Descentralización

Otro de los aspectos relevantes que ha caracterizado a las diversas reformas administrativas efectuadas en el ámbito gubernamental es la descentralización, la cual se ve empujada por diferentes causas. Borja

(1987) indica que entre los motivos que impulsan a la descentralización, se encuentra una crisis de representación política del gobierno moderno; así como al hecho de que prácticas tradicionales como el caciquismo se han ido superando. Además, las fuertes críticas realizadas al carácter tecnocrático, a la burocratización de la gestión, a la crisis económica y a la existencia de desigualdad territorial, y una mayor demanda política, han acentuado las tendencias descentralizadoras.

La descentralización se puede definir como la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central hacia organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, u organizaciones del sector privado (Rondinelli: 2). Rondinelli señala que existen diversos tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica. La descentralización política se enfoca a dar a los ciudadanos y a sus representantes electos más poder público en la toma de decisiones.

Por otro lado, la descentralización administrativa se refiere a la transferencia de responsabilidades en la planificación, recursos, y gestión de ciertas funciones públicas por parte del gobierno central y sus organismos hacia las unidades de agencias gubernamentales, niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi independientes, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Rondinelli *et al.*, 1983: 154). Y este tipo de descentralización tiene tres principales formas, cada una con características muy particulares: desconcentración, delegación y devolución.

La desconcentración es la redistribución de autoridad en la toma de decisiones y financiera, y de responsabilidades administrativas entre los diferentes niveles del gobierno central. Esta forma de descentralización administrativa es a menudo considerada la más débil; mientras que la delegación se refiere a la transferencia de responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a organizaciones semi autónomas que no se encuentran totalmente controladas por el gobierno central, pero que finalmente son responsables ante él. Por otro lado, la devolución (*devolution*) es la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, recursos y gestión a unidades casi autónomas de gobierno local con estatus corporativo.

Un elemento central de la descentralización es la responsabilidad financiera, pues los gobiernos locales u organismos privados no pueden realizar sus funciones descentralizadas efectivamente si no cuentan con los ingresos necesarios; por lo antes expuesto, la descentralización fiscal puede adoptar diferentes formas: autofinanciamiento o recuperación del costo a través de cargas a los usuarios; cofinanciamiento o coproducción, en el cual los usuarios participan en proveer los servicios e infraestructura a través de contribuciones monetarias o de trabajo; expansión de ingresos locales mediante impuestos a la propiedad o a la venta o cargos indirectos; transferencias intergubernamentales de ingresos generales de impuestos recolectados por el gobierno central a gobiernos locales para uso general o específico, etc. (Rondinelli: 3).

Por lo que respecta a la descentralización económica, las mejores maneras de llevarla a cabo son: la privatización (aspecto que ya fue tratado ampliamente en un apartado de este capítulo) y la desregulación, que reduce las restricciones legales a la participación privada en la provisión de servicios o permite la competencia entre distribuidores privados para proveer servicios que antes eran proporcionados por el gobierno o por monopolios regulados (Rondinelli: 4).

Entre los argumentos que se encuentran detrás de la descentralización, están los económicos que resaltan la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos públicos, pues consideran que el regresar autonomía a los estados y municipios, a través de la descentralización y la desconcentración administrativa, posibilitaría conocer con mayor exactitud las necesidades, demandas y reivindicaciones sociales de las comunidades, y atenderlas más rápida y eficazmente (Aguilar, 1982; Allen, 1990; Ramos, 1999).

De igual modo, con la descentralización se pueden conocer mejor las costumbres y tradiciones de las comunidades, y con esto poder sugerir alternativas en la implementación de programas y evitar problemas que puedan obstruir el alcance de los objetivos de los programas (Allen, 1990: 17); así como determinar prioridades, calcular el monto de sus recursos y conocer los plazos en realizarlas; y también se podría dar una mejor rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, pues la ciudadanía estaría más involucrada en las

acciones gubernamentales y efectuarían un mejor control de su desempeño (Aguilar, 1982).

Desde el punto de vista político, la descentralización incentiva la democratización en los procesos de toma de decisiones, así como la integración política de los diferentes niveles de gobierno (Ramos, 1999). También posibilita mayor representación política de diversos grupos (políticos, étnicos, religiosos y culturales) en la toma de decisión; y puede incrementar la estabilidad política y la unidad nacional por permitir a los ciudadanos un mejor control de los programas públicos en el nivel local (Rondinelli: 5).

Sin embargo, la descentralización también puede producir grandes efectos negativos, los cuales se deben considerar en cualquier esfuerzo de descentralización (Rondinelli: 5; Allen, 1990: 9). Rondinelli señala que la descentralización no siempre es eficiente, especialmente para servicios estandarizados, rutinarios o basados en red, y en donde ésta puede provocar pérdida de economías de escala y de control de recursos financieros escasos por parte del gobierno central; del mismo modo, la descentralización puede, algunas veces, hacer la coordinación de políticas nacionales más complejas y permitir que algunas funciones puedan ser capturadas por elites locales.

Por su parte, Allen (1990) resalta que la descentralización puede incrementar la disparidad social y regional, debido a que los grupos y áreas más acaudalados pueden hacer mejor uso de los poderes devueltos; además, como las autoridades electas locales suelen preocuparse más por conseguir votos, a través de planes a corto plazo, y no buscan llevar a cabo planes estratégicos a largo plazo, esto influye mucho en el desarrollo de los gobiernos locales.

Aunado a lo anterior, a causa de la débil capacidad técnica y administrativa del personal que labora en los niveles locales, la descentralización puede provocar que los servicios sean desarrollados ineficiente e ineficazmente en algunas áreas del país (Allen, 1990; Rondinelli).

Entidades federativas

Características sociodemográficas

Cuadro 1

Entidades Federativas	Población	Densidad de Población	Cobertura de Servicios Básicos			Promedio de cobertura de servicios públicos	Índice de Marginación	Grado de Marginación
			Agua	Drenaje	Luz			
Baja California	2,487,367	35 hab/km ²	90.5%	81.4%	97.6%	89.8%	-1.26849	muy bajo
Baja California Sur	424,041	6 hab/km ²	88.0%	80.7%	95.1%	87.9%	-0.80173	bajo
Campeche	690,689	12 hab/km ²	80.7%	63.4%	91.5%	78.5%	0.70170	alto
Colima	542,627	95 hab/km ²	94.6%	92.6%	97.7%	95.0%	-0.68709	bajo
Chiapas	3,920,892	53 hab/km ²	69.3%	57.5%	88.4%	71.7%	2.25073	muy alto
Chihuahua	3,052,907	12 hab/km ²	92.9%	84.9%	94.3%	90.7%	-0.78007	bajo
Durango	1,448,661	12 hab/km ²	91.0%	72.4%	94.1%	85.8%	-0.11390	medio
Guerrero	3,079,649	48 hab/km ²	60.9%	46.8%	89.9%	65.9%	2.11781	muy alto
Michoacán	3,985,667	68 hab/km ²	83.5%	66.4%	95.7%	81.9%	0.44913	alto
Morelos	1,555,296	318 hab/km ²	86.9%	79.2%	98.5%	88.2%	-0.35571	medio
Nayarit	920,185	33 hab/km ²	85.5%	77.7%	95.7%	86.3%	0.05813	alto
Querétaro	1,404,306	120 hab/km ²	89.3%	74.9%	94.4%	86.2%	-0.10726	medio
Quintana Roo	874,963	21 hab/km ²	90.8%	83.3%	95.6%	89.9%	-0.35917	medio
San Luis Potosí	2,299,360	38 hab/km ²	76.9%	61.2%	88.8%	75.6%	0.72114	alto
Sinaloa	2,536,844	44 hab/km ²	85.8%	71.9%	96.6%	84.8%	-0.09957	medio
Sonora	2,216,969	12 hab/km ²	92.3%	78.9%	96.4%	89.2%	-0.75590	bajo
Tamaulipas	2,753,222	34 hab/km ²	91.1%	74.2%	94.9%	86.7%	-0.69056	bajo
Yucatán	1,658,210	42 hab/km ²	90.1%	58.2%	95.6%	81.3%	0.38133	alto

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del portal electrónico del INEGI y de la CONAPO, consultada el 25 de mayo de 2005.
www.inegi.gob.mx y www.conapo.gob.mx

Características económicas

Cuadro 2
Producto Interno Bruto y Per Cápita

Entidades Federativas	PIB 2003	PIB Per cápita en 2003
Baja California	48,540,543	16,990
Baja California Sur	8,855,268	18,250
Campeche	18,156,659	22,809
Colima	8,147,642	14,121
Chiapas	26,978,080	6,401
Chihuahua	66,996,397	20,003
Durango	20,125,390	12,974
Guerrero	24,394,478	7,515
Michoacán	35,059,002	8,314
Morelos	21,551,114	12,359
Nayarit	8,024,482	8,877
Querétaro	26,434,049	17,343
Quintana Roo	22,080,595	20,349
San Luis Potosí	26,955,680	10,845
Sinaloa	30,884,932	11,725
Sonora	40,991,115	17,120
Tamaulipas	48,039,781	15,626
Yucatán	20,750,903	11,602

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la página del INEGI, consultada el 25 de mayo de 2005:
www.inegi.gob.mx

Características políticas

Cuadro 3
Gobernante y Partido Político

Entidad Federativa	Filiación Política	Gobernante	Período
Baja California	PAN	Lic. Eugenio Elorduy Walther	2002 - 2007
Baja California Sur	PRD	Lic. Leonel E. Cota Montaño	1999 - 2005
	PRD	Ing. Narciso Agúndez Montaño	2005 - 2010
Campeche	PRI	Lic. José Antonio González Curi	1997 - 2003
	PRI	C.P. Jorge Carlos Hurtado Valdez	2003 - 2009
Colima	PRI	Lic. Fernando Moreno Peña	1997 - 2003
	PRI	Prof. Gustavo Alberto Vázquez Montes	2003 - 2005
	PRI	Lic. Jesús Silverio Cavazos Ceballos	2005 -2009
Chiapas	PAN (COALICIÓN)	Lic. Pablo Salazar Mendiguchía	2000 - 2006
Chihuahua	PRI	C.P. Patricio Martínez García	1998 - 2004
	PRI	Lic. José Reyes Baeza Terrazas	2004 - 2010
Durango	PRI	Lic. Angel Sergio Guerrero Mier	1998 - 2004
	PRI	C.P. Ismael Alfredo Hernández Deras	2004 - 2010
Guerrero	PRI	Lic. René Juárez Cisneros	1999 - 2005
	PRD	C.P. Zeferino Torreblanca Galindo	2005 - 2011
Michoacán	PRD	Lic. Lázaro Cárdenas Batel	2002 - 2008
Morelos	PAN	Lic. Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez	2000 - 2006
Nayarit	PAN (COALICIÓN)	C.P. Antonio Echevarría Domínguez	1999 - 2005
	PRI	Lic. Ney Manuel González Sánchez	2005 - 2011
Querétaro	PAN	Ing. Ignacio Loyola Vera	1997 - 2003
	PAN	Lic. Francisco Garrido Patrón	2003 - 2009
Quintana Roo	PRI	Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	1999 - 2005
	PRI	Lic. Félix Arturo González Canto	2005 - 2011
San Luis Potosí	PRI	Lic. Fernando Silva Nieto	1997 - 2003
	PAN	C.P. Marcelo de los Santos Fraga	2003 - 2009
Sinaloa	PRI	Lic. Juan S. Millán	1998 - 2004
	PRI	Lic. Jesús Alberto Aguilar Padilla	2004 - 2010
Sonora	PRI	Lic. Armando López Nogales	1997 - 2003
	PRI-PVE	Ing. José Eduardo Robinson Bours Castelo	2003 - 2009
Tamaulipas	PRI	Lic. Tomás Yarrington Ruvalcaba	1999 - 2004
	PRI	Ing. Eugenio Javier Hernández Flores	2004 - 2010
Yucatán	PAN	Patricio Patrón Laviada	2001 - 2007

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las páginas web de los gobiernos de los estados estudiados.

Cuadro 4
Composición del Congreso del Estado

Entidad Federativa	Partido que gobierna	INTEGRACIÓN DEL CONGRESO ESTATAL							Independiente	Total	
		PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	OTROS				
Baja California	PAN	10	11	3					1	25	
		40.00%	44.00%	12.00%					4.00%	100.00%	
Baja California Sur	PRD	2	1	15	2			1 (PCD)		21	
		9.52%	4.76%	71.43%	9.52%			4.76%		100.00%	
Campeche	PRI	18	13	1				3 (PCD)		35	
		51.43%	37.14%	2.86%				8.57%		100.00%	
Colima	PRI	14	8	2				1 (ADC)		25	
		56.00%	32.00%	8.00%				4.00%		100.00%	
Chiapas	PAN (Coalición)	24	5	7	2	1		1 (PAS)		40	
		60.00%	12.50%	17.50%	5.00%	2.50%		2.50%		100.00%	
Chihuahua	PRI	18	11	2	2					33	
		54.55%	33.33%	6.06%	6.06%					100.00%	
Durango	PRI	13	8	1	2			1 (PD)		25	
		52.00%	32.00%	4.00%	8.00%			4.00%		100.00%	
Guerrero	PRD	18	4	17	1	1		1 (PRS)	1 (PCD)	3	46
		39.13%	8.70%	36.96%	2.17%	2.17%		2.17%	2.17%	6.52%	100.00%
Michoacán	PRD	17	5	17	1					40	
		42.50%	12.50%	42.50%	2.50%					100.00%	
Morelos	PAN	8	9	8		3		2 (PCD)		30	
		26.67%	30.00%	26.67%		10.00%		6.67%		100.00%	
Nayarit	PRI	18	2	6	2			2 (PC Y PRS)		30	
		60.00%	6.67%	20.00%	6.67%			6.67%		100.00%	
Querétaro	PAN	8	12	2	1	1		1 (PARM)		25	
		32.00%	48.00%	8.00%	4.00%	4.00%		4.00%		100.00%	
Quintana Roo	PRI	8	4	7	1	1		3 (PCD)	1	25	
		32.00%	16.00%	28.00%	4.00%	4.00%		12.00%	4.00%	100.00%	
San Luis Potosí	PAN	12	11	2		1		1 (PCP)		27	
		44.44%	40.74%	7.41%		3.70%		3.70%		100.00%	
Sinaloa	PRI	21	12	3	3			1 (Partido Barzonista)		40	
		52.50%	30.00%	7.50%	7.50%			2.50%		100.00%	
Sonora	PRI-PVE (Coalición)	17	12	2						31	
		54.84%	38.71%	6.45%						100.00%	
Tamaulipas	PRI	19	7	3	3					32	
		59.38%	21.88%	9.38%	9.38%					100.00%	
Yucatán	PAN	12	12	1						25	
		48.00%	48.00%	4.00%						100.00%	

Fuente: Datos obtenidos de las páginas electrónicas de los congresos estatales.

Metodología y análisis

Metodología para construir indicadores que permiten medir la intensidad de la nueva gerencia pública

La metodología que utilizamos tiene la finalidad de disponer de un parámetro que nos permitiera evaluar la medida en la que cada uno de los estados han considerado las técnicas y preceptos de la nueva gerencia pública en sus principales documentos normativos; parámetro que además nos diera la oportunidad de afinar el análisis de esta investigación mediante una base numérica, con la intención de comparar e interpretar y así llegar a conclusiones más realistas.

Enseguida presentamos los pasos que deben seguirse:

1. Primero revisamos qué tipo de acciones se han efectuado en cada uno de los estados y luego los agrupamos en cada una de las características que definen a la nueva gerencia pública, según el marco teórico.

2. Las características que desde nuestro punto de vista definen la nueva gerencia pública y a las que se les denomina actividad genérica son:

- Visión del ciudadano como cliente (X1)
- Mayor utilización de tecnología de información (X2)
- Descentralización (X3)
- Rendición de cuentas (X4)
- Planeación y gestión estratégica (X5)
- Contratos (X6)

Dado que cada característica tiene la misma importancia, todas por tanto tienen el mismo valor.

3. Cada una de las actividades genéricas ya definidas contienen, a su vez, otras actividades (acciones) complementarias entre sí: a éstas las ordenamos partiendo de la más sencilla a la más compleja, y de la de menor a mayor impacto, en cuanto a la prestación de servicios que proporcionan a la población: particularmente los aspectos de calidad, eficiencia y legitimidad.

4. Con el objeto de construir el índice de la nueva gerencia pública asignamos valores a cada una de las acciones de la actividad genérica, en función del número de acciones que cada actividad genérica tiene.

5. Para hacer igualmente importante cada actividad genérica determinamos un valor máximo de 10; sin embargo, como cada una tiene distinto número de acciones, optamos por establecer un ponderador tal que permitiera llegar a 10, que es la suma de las acciones.

La actividad genérica X1 tiene doce acciones que suman 78 (1+ 2+ 3+4+5+6+7+8+9+10+11+12); con el propósito de hacer que la máxima suma sea 10, multiplicamos cada una de ellas por esa misma cifra (10) y el resultado lo dividimos en 78.

Para la actividad genérica X2, como tiene siete actividades que sumados dan 28 (1+2+3+4+5+6+7), al igual que la anterior multiplicamos cada una de sus acciones por 10/28 para hacer que la máxima fuera también diez.

En el caso de las actividades genéricas X3 y X5 el ponderador es 10/21, ya que ambas constan de seis actividades; lo mismo hicimos con la actividad genérica X6, que tiene cinco acciones, por lo que su ponderador fue 10/15.

En cuanto a la actividad genérica X4, ésta se trata de manera distinta dado que, con todo y que tiene el mismo número de actividades que X2, para fines de esta investigación las últimas dos tienen el mismo valor, por lo que su ponderador es 10/27.

6. Finalmente obtuvimos el índice de la nueva gerencia pública de cada estado haciendo la suma total de las sumas parciales (Sxi) ponderadas en cada actividad genérica.

$$NGP=0.13SX1+0.36SX2+0.48SX3+0.37SX4+0.48SX5+0.67SX6$$

A continuación nos detendremos en cada una de las actividades genéricas (características de la nueva gerencia pública), junto con sus actividades (tipo de acciones) y sus respectivos puntajes.

Los siguientes son los esquemas de cada una de las características de la nueva gerencia pública en los que ofrecemos el parámetro de intensidad, con los que los estados objeto de nuestro estudio han intentado aplicar en sus administraciones públicas sus preceptos.

X1

VISIÓN DEL CIUDADANO COMO CLIENTE	
Tipo de acciones	puntaje
Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.38
Ventanillas multitrámite	0.51
Módulos de atención ciudadana	0.64
Encuestas de opinión	0.77
Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito	0.90
Programas a la calidad	1.02
Premios a la calidad	1.15
Certificación de servicios ISO 9000	1.28
Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano, como la "Carta del ciudadano"	1.41
Órganos autónomos de defensa del ciudadano, como el <i>ombudsman</i>	1.54
Total de puntos	10

X2

MAYOR UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN	
Tipo de acciones	puntaje
Página electrónica del gobierno del estado	0.36
Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de trámites	0.71
Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio o TV	1.07
Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como Comprante (licitaciones públicas) y el Declarante (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	1.43
Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	1.79
Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	2.14
<i>e-government</i> o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuesto)	2.50
Total de puntos	10

X3

DESCENTRALIZACIÓN	
Tipo de acciones:	puntaje
Discursivo: sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Participación ciudadana (descentralización política)	0.95
Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	1.43
Desregulación (descentralización económica)	1.90
Técnicas de dirección compartida, según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollo de empleados (talleres) y <i>empowerment</i> o empoderamiento	2.38
Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	2.86
Total de puntos	10

X4

RENDICIÓN DE CUENTAS	
Tipo de acciones:	puntaje
Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales como Compranet y Declaranet	0.37
Firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública, como el de "Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública", y el de "Colaboración administrativa en materia de desarrollo administrativo"	0.74
Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos	1.11
Instrumentos de medición del desempeño, como la "Carta del ciudadano"	1.48
Desarrollo de sistemas estatales de evaluación del desempeño	1.85
Auditorías y evaluaciones periódicas	2.22
Programas de transparencia, control y rendición de cuentas	2.22
Total de puntos	10

X5

PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA	
Tipo de acciones	puntaje
Discursivo: sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Profesión o perfil académico de los directivos (consideramos a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	0.95
Denominación de sus oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	1.43
Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos	1.90
Desarrollo e implementación de planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	2.38
Sistemas de Evaluación del Desempeño	2.86
Total de puntos	10

X6

CONTRATOS	
Tipo de acciones	puntaje
Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas (Ley de obras públicas)	0.67
Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación	1.33
Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio al gobierno	2.00
Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	2.66
Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.33
Total de puntos	10

Análisis

A continuación se presentan los aspectos que se identificaron en cada uno de los estados estudiados, y se muestra el parámetro de NGP que cada uno de ellos obtuvo.

Cuadro 5

Entidades federativas	Número de características	INTENSIDAD DE UTILIZACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA						Indicador de intensidad de NPG
		Visualización del ciudadano como cliente	Máxima utilización de tecnología de información	Descentralización	Rendición de cuentas	Planación y gestión estratégica	Contratos	
Baja California	6	6.14	10	10	8.51	10	6.66	51.31
Baja California Sur	6	4.61	10	10	8.51	9.05	6.66	48.83
Campeche	6	4.22	10	10	8.51	10	6.66	49.39
Colima	6	4.99	10	10	7.77	10	6.66	49.42
Chiapas	6	5.89	10	10	7.77	10	6.66	50.32
Chihuahua	6	4.99	10	7.14	7.77	10	7.33	42.23
Durango	6	2.94	10	10	7.77	9.05	4	43.76
Guerrero	6	2.69	8.21	9.05	8.51	10	4	42.46
Michoacán	6	4.87	10	10	4.82	4.28	4.66	38.63
Morelos	6	4.74	8.93	6.66	6.66	4.28	4.66	35.89
Nayarit	4		1.07	3.81	3.33		2	10.21
Queretaro	6	3.71	5.71	4.76	5.92	5.23	4	29.33
Quintana Roo	6	4.23	5.72	3.81	4.81	4.76	4	27.33
San Luis Potosí	6	6.15	10	4.28	6.66	10	4.66	41.75
Sinaloa	6	4.61	8.57	4.76	7.40	8.57	4.66	38.57
Sonora	6	4.61	10	4.76	8.51	4.28	4	36.16
Tamaulipas	6	3.59	8.93	4.76	5.55	7.62	4	34.45
Yucatán	6	3.20	7.50	4.76	5.55	4.28	4.66	29.95

Una vez estimado el índice de nueva gerencia pública para cada estado, procedimos a ordenarlo de menor a mayor. Luego, con la finalidad de comparar los diferentes aspectos que se relacionan con un alto o bajo índice de aplicación de nueva gerencia pública (NGP), dividimos nuestros 18 casos en tres grupos. Mientras el más alto puntaje es 51.31 y le corresponde a Baja California, el menor es 10.21 y es el de Nayarit. Aunque cabe señalar que este último estado, en parte explica su bajo puntaje debido a que su portal electrónico se encuentra en construcción por el cambio de administración.

Para obtener tres categorías con distintos grados de intensidad en la aplicación de las características de nueva gerencia pública, sacamos la diferencia entre los dos puntajes anteriores (41.1) y lo dividimos entre tres, dando como resultado el intervalo de cada una de las categorías (13.7), para quedar de la siguiente manera: el rango de indicador general de intensidad de NGP en el extremo alto va de 51.1 a 37.61, el segundo de 37.61 a 23.91 y el de baja intensidad, de 23.91 a 10.21 (cuadro 6).

Cuadro 6

Clasificación de los estados, según tipo de intensidad alcanzado en la aplicación de las características de NGP

Alta intensidad en la aplicación de las características de NGP	Intensidad media en la aplicación de las características de NGP	Baja intensidad en la aplicación de las características de NGP
(51.31– 37.61)	(37.61 – 23.91)	(23.91 – 10.21)
Baja California		
Baja California Sur		
Campeche		
Colima	Morelos	
Chiapas	Querétaro	
Chihuahua	Quintana Roo	
Durango	Sonora	Nayarit
Guerrero	Tamaulipas	
Michoacán	Yucatán	
San Luis Potosí		
Sinaloa		

En el primer apartado se agrupan los once casos que tienen los índices más altos de NGP, en el segundo están los seis estados cuyos índices se ubican en nivel medio, y en el tercero únicamente se encuentra un estado: el que, según pudimos observar en sus documentos oficiales, tiene el nivel más bajo.

Vale la pena enfatizar que el índice que elaboramos para fines de este análisis no necesariamente mide la aplicación o implementación de técnicas relacionadas con la nueva gerencia pública, sino que establece una base cuantitativa para evaluar qué tanto los diferentes estados incluyen en sus principales documentos normativos aspectos de modernización administrativa.

De las distintas características que identifican la nueva gerencia pública, diversos estados han obtenido altos parámetros de intensidad en cada una de ellas; tal y como se observa en el concentrado de los parámetros de intensidad.

Características con poco puntaje

Como se observa en la característica de Visión del Ciudadano como cliente, todos los estados, excepto Nayarit, han hecho su propio esfuerzo en este sentido; pero de manera muy limitada, como se puede ver en los puntajes. Lo cual parece indicar que el ciudadano no ha adquirido un poder semejante al de un cliente, pues si bien éste tiene la facultad de emitir opiniones sobre calidad, eficiencia y eficacia de la prestación del servicio, lo cierto es que esa opinión no tiene mayor trascendencia; de tal manera que las acciones que se han hecho dentro de esta categoría todavía son muy escasas y aún falta mucho por hacer al respecto.

Otras dos características que también se notan con bajos puntajes son los contratos y la rendición de cuentas, esto, en parte, puede ser debido a que no se exploró más a detalle las prácticas y acciones de los gobiernos estatales estudiados; no obstante, lo analizado nos da cuenta de que no se han establecido medidas relevantes para rendir cuentas. Por lo que se refiere a los contratos, el gobierno demuestra todavía cierto temor de brindar mayor participación a la iniciativa privada.

Por otra parte, pareciera que las variables económicas y los grados de marginación no influyen o no explican por qué algunos estados tienen mediana y baja intensidad de NGP, salvo Nayarit que tiene un grado de marginación alto y un PIB bajo también, de lo que pudiera deducirse que la variable de pobreza se encuentra asociada con el poco desarrollo de acciones innovadoras. No obstante, se puede observar que Chiapas y Guerrero, estados con grado de marginación muy alto, se encuentran con un alto índice de NGP; por lo tanto, no se puede decir que la variable grado de marginación pueda estar asociada con un bajo índice de NGP en las acciones modernizadoras de las entidades federativas.

		Índice general de intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 23.91)	Medio (23.91 – 37.61)	Alto (mayor a 37.61)
Grado de marginación (M)	Muy Bajo			Baja California
	Bajo		Sonora Tamaulipas	Baja California Sur Colima Chihuahua
	Medio		Morelos Querétaro Quintana Roo	Durango Sinaloa
	Alto	Nayarit	Yucatán	Campeche Michoacán San Luis Potosí
	Muy Alto			Chiapas Guerrero

		Índice general de intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 23.91)	Medio (23.91 – 37.61)	Alto (mayor a 37.61)
Partido que gobierna (PG)	PAN		Morelos Querétaro Yucatán	Baja California San Luis Potosí
	PRI	Nayarit	Quintana Roo Tamaulipas	Campeche Colima Chihuahua Durango Sinaloa
	PRD/Coalición		Sonora	Baja California Sur Guerrero Michoacán Chiapas

En lo que se refiere a la variable política, ésta se observa que de igual manera no es relevante, pues los estados examinados muestran que no influye el partido que los gobierna en la intensidad de acciones de nueva gerencia pública. Sin embargo, es necesario mencionar que los estados gobernados por el PAN y que tienen una mediana intensidad de NGP se enfrentan a un gobierno dividido, es decir, para llevar a cabo sus políticas tienen que contar con el apoyo de uno o más partidos en el Congreso. De lo anterior, se puede considerar que la variable de gobierno dividido se encuentra asociada con la intensidad de las acciones que se identifican con la NGP en los estados gobernados por el PAN.

Reflexiones finales

Como hemos podido observar, por lo menos algunas tendencias son claras. En general, en todos los gobiernos, independientemente del partido que gobierna, hallamos documentos normativos con acciones relacionadas con la nueva gerencia pública; no obstante se nota que la presencia de gobiernos divididos inhibe el desarrollo de acciones que se identifican con la NGP.

Sin duda alguna, se necesita llevar a cabo un análisis con mayor detalle que permita rectificar o clarificar las causas que dan origen a que los diferentes gobiernos de los estados de la república implementen técnicas gerenciales y sigan los preceptos de la nueva gerencia pública. Además, considerando que algunos estados por sus cambios de administración no cuentan todavía con un portal electrónico muy completo ni con los documentos oficiales en línea; lo que origina que se busquen otras formas de acercarse a ellos, como pueden ser entrevistas, cuestionarios, estancias, etcétera.

Pero, a pesar de reconocer que la información fue limitada y la necesidad de buscar otros medios para obtenerla, este análisis es muy significativo por el acercamiento que efectúa de estos dieciocho estados, en lo referente a modernización e innovación de la administración pública.

Asimismo, de lo antes descrito se puede ver que diferentes tipos de variables ejercen influencia para adoptar la nueva gerencia pública en los estados, a saber: variables políticas, variables económicas, variables sociales. Es seguro que también variables de administración

interna del propio gobierno influyan en estas acciones, pero eso obviamente requerirá de mayor tiempo y dedicación.

rectoria@uaemex.mx

José Martínez Vilchis. Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración para el Desarrollo por la Universidad de Birmingham, Reino Unido; cursó la Maestría en Administración Pública y es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Recepción: 12 de octubre de 2005

Aprobación: 21 de octubre de 2005

Bibliografía

- Allen, Hubert J. (1990), *Cultivating the Grass Roots, Why local government matters*, Bombay: All India Institute of Local Self Government.
- Ammons, David N. (1999), "Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales", en Carlos Losada i Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arellano, David (1999), "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas", en *Revista conmemorativa del Colegio El estado del Arte de la Administración Pública*, México, DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la Burocracia, Una nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Batley, Richard, *State Failure and Market Failure: The changing role of the State*, mimeo.
- Borja, Jordi (1987), *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bozeman, Barry (1998), *La Gestión Pública su situación actual*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Brereton, Donald (1993), "Administración por Contrato. La experiencia del Reino Unido", en *Primer Seminario de Formación de Administradores Públicos, Coloquio Euro-latino de Reforma Administrativa*, Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública y The University of Birmingham, mimeo.
- Brugé, Quim (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 5-6, pp. 45-58.

- Bryson, John Moore (1989), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Sn. Fco. USA: Jossey – Bass Publishers.
- Buchanan, James M. (1984), "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", en James M. Buchanan and Robert D. Tollison, *The theory of Public Choice II*, USA: The University of Michigan.
- Cabrero, Enrique (1999), "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), *Gerencia Pública Municipal*, México, DF: Porrúa-CIDE.
- Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) (1999), *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y Local*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cyert, Richard M. y James, G. March (1965), *Teoría de las decisiones económicas en la empresa*, México, DF: Herrero Hermanos Sucesores Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1999), "Una nueva gestión pública para América Latina", Reforma y Democracia, en *Revista CLAD Venezuela*.
- Drucker, Peter F. (1990), *Las nuevas realidades en el Estado y la política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*, Buenos Aires, Argentina: Hermes.
- Grace et al. (2001), *Information and Communication technologies and broad-based development: A partial Review of the Evidence*, DRAFT, World Bank. <http://www.worldbank.org/itc/resources.nsf/c701be8cd977a3cc852569490049e219/1dda15ac468eb637852569fb0053cb77?OpenDocument> consultada el día 21 de septiembre de 2001.
- Greve, Carsten y Peter, Kragh Jespersen (1999), "New Public Management and its critics Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens?", en L. Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 143-156.
- Gruening, Gernod (1998), *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, June, Hamburg, Germany: Working Paper.
- Guerrero, Omar (1998), "El management público: una Torre de Babel", en *Revista Convergencia*, núm. 17, septiembre-diciembre, Toluca, México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, pp. 13-47.
- _____ *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, DF: UAEM, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2002), *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México: mimeo.
- Ingraham, Patricia W. (1999), "Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: Perspectivas y Dilemas", en Carlos Losada i Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kettl, Donald F. (1999), "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management", en Bresser y Spink, *Reforming the State, Managerial Public Administration in Latin America*, Rienner.
- Laufer, Romain y Alain, Burlaud (1980), "Management Public: Gestion y Legitime", citado en Omar Guerrero, "El 'management' Público: una Torre de Babel", en *Revista Convergencia*, núm. 17, septiembre-diciembre, Toluca, México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, pp. 13-47
- Linden, Russel Matthew (1994), *Seamless government: -a practical guide to re-engineering in the public sector*, San Francisco, California: Jossey – Bass.

- Löffler, Elke (1999), *The Value of Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered*, Paper to be presented at the IPMN Siena Workshop, Versión Draft.
- Mintzberg, Henry (1999), "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión", en Carlos Losada i Marrodán (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, DC, USA: BID,
- Nz. Treasury (1987), "Government Management", citado por Christopher Hood y Michael Jackson (1997), *La argumentación Administrativa*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (1987), *Administration as Service the Public as client*, París, France (Página de internet: www.oecd.org/pdf/M00004000/m00004716.pdf, consultada el día 1 de octubre de 2001).
- _____ (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado.
- Orrego, Claudio (1999), "¿Visiones alternativas o complementarias sobre las reformas?, y Elementos para una política de estado sobre la información y la gestión pública", en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y Local*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Osborne, David y Ted, Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Barcelona, España: Paidós.
- Parejo, Luciano A. (1995), *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado.
- Pegnato, Joseph A. (1997), "Is a citizen a customer?", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, núm. 4, 397-404, USA: Sage Publications.
- Peters, Guy (2000), "Contracts as a toll for Public Management: their strange absence in North America", en Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 33-47.
- Polit, C. (1993), "Managerialism and the Public Services", citado por Quim Brugué (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, pp. 45-58.
- Reichard, Christoph (2000), "'Kontraktmanagement' – Experiences with management contracts in German local government", en Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 127-141.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rondinelli, Dennis. "What is Decentralization?", en *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, WBI Working Papers, obtenido de la página de Internet: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/briefing%20note.pdf>
- Rondinelli, et al. (1983), "Decentralization in Developing Countries", en Emanuela Di Gropello, "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto 1999, pp. 153-170.
- Rosebloom, David H. (1998), *Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, USA: McGraw-Hill.

- Rouban, Luc (1999), "Introduction: Citizens and the New Governance", en Luc Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 1-5.
- Saarelainen, Tarja (1999), "The consumption of Best Practices How to Understand New Public Management", en Luc Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 187-198.
- Sachse, Matthias (1990), *Planeación Estratégica en empresas públicas*, México, DF: Trillas, ITAM.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization. The Key to Better Government*, New York, USA: Chatham House Publishers.
- _____ (2000), *Privatization and Public Private Partnerships*, New York, USA: Chatham House Publishers.
- Simon, Herbert (1949), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Argentina : Aguilar.
- Snelle, Ignace (1999), "Foreword", en Luc Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. v – vi.
- Sotelo, Abraham (2001), *El E-Gobierno: Estrategia para la innovación en el Gobierno Federal*, obtenido de la página electrónica: <http://www.narxiso.com/egob.html>, consultada el 12/06/2002.
- Spink, Peter et al. (2001), *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, Caracas, Venezuela: CLAD y BID.
- Spink, Peter (2001), "Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. Orientaciones Metodológicas", en Peter Spink et al., *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, Caracas, Venezuela: CLAD y BID, pp. 9 – 96.
- Stiglitz, Joseph E. (1988), *La economía del Sector Público*, Madrid, España: Antoni Bosch.
- Taormina, Tom (1997), *ISO 9000, Liderazgo Virtual*, México, DF: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Torres, Blanca (comp.) (1986), *Descentralización y Democracia en México*, México, DF: El Colegio de México.
- Vernis, A. (1995), "Colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales. El caso de los servicios para las personas mayores en los Ayuntamientos de Nueva York y Barcelona", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4.
- Wallis, Malcom (1989), *Bureaucracy: Its Role in Third World development*, London: Macmillan.
- Weneger, Alexander (2000), "Management Contracts in International Comparative Perspective: experiences from Leading-Edge Local Governments", en Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, The Netherlands: International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and IOS Press, pp. 107-126.

Conferencias

- Cassese, Sabino (1998), *General Report: The Citizen and Public Administration*, Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences, 7-11 September, International Institute of Administrative Sciences, Paris, France.

Haque, Shamsul (1998), *Relationship between citizenship and public administration: A Reconfiguration*, Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences, 7-11 september, Paris, France: International Institute of Administrative Sciences.

Obolonsky, V. Alexander (1998), *The Citizen Aspect of Administrative Reform in Modern Russia*, Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences, 7-11 september, Paris, France: International Institute of Administrative Sciences.

Oszlak, Oscar (1998), *State Regulatory Capacity in Argentina: Quis Custodiet Custodes?*, Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences, 7-11 september, Paris, France: International Institute of Administrative Sciences.

Pérez, Ignacio y José Sulbrandt (1998), *Citizenship and Delivery Social Services*, Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences, 7-11 september, Paris, France: International Institute of Administrative Sciences.

Páginas web:

www.inegi.gob.mx

www.conapo.gob.mx

www.bajacalifornia.gob.mx

www.bcs.gob.mx

www.campeche.gob.mx

www.colima.gob.mx

www.chiapas.gob.mx

www.chihuahua.gob.mx

www.durango.gob.mx

www.guerrero.gob.mx

www.michoacan.gob.mx

www.morelos.gob.mx

www.nayarti.gob.mx

www.queretaro.gob.mx

www.qroo.gob.mx

www.slp.gob.mx

www.sinaloa.gob.mx

www.sonora.gob.mx

www.tamaulipas.gob.mx

www.yucatan.gob.mx

www.congresobc.gob.mx

www.cbcs.gob.mx

www.congresocam.gob.mx

www.congresocol.gob.mx

www.congresochiapas.gob.mx

www.chihuahua.gob.mx/congreso

www.conggro.gob.mx

www.iem.org.mx
www.congresomorelos.gob.mx
www.congreso-nayarti.gob.mx
www.legislaturaqro.gob.mx
www.congresoqroo.gob.mx
www.congresosl.p.gob.mx
www.congresosinaloa.gob.mx
www.congresoson.gob.mx
www.congresotam.gob.mx
www.congresoyucatan.gob.mx