



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE PORGRADO**

**“La Reforma del Estado y de la  
Administración Pública en  
México y el Mundo.”**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS**  
**PÚBLICOS**  
**PRESENTA**  
**GABRIEL RAMÓN MOCTEZUMA MUÑOZ**  
**ASESOR**  
**DR. OMAR GUERRERO OROZCO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 2011.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI HIJA

LORENZA MOCTEZUMA HERNÁNDEZ

CON TODO MI AMOR

A MIS PADRES

MARTHA Y MIGUEL MOCTEZUMA

CON GRATITUD Y ADMIRACIÓN

IN MEMORIAN

A MI QUERIDA E INOLVIDABLE

TÍA YAYA

# ÍNDICE.

	Página.
<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<b>Capítulo I. Nuevo ámbito del Estado</b> .....	<b>16</b>
1.1 Estado y globalización .....	16
1.2 El debate acerca del Estado .....	19
1.3 Las debilidades de la intervención estatal .....	23
1.4 Nuevos actores del espacio público .....	30
1.5 Estado y redefinición de lo público .....	36
1.5.1 La necesidad del Estado .....	37
1.5.2 Estado y mercado .....	39
1.5.3 Estado y sociedad .....	40
1.5.4 La agenda pública .....	43
1.5.5 Nuevo ámbito de lo público .....	49
<b>Capítulo II. La Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública en el Mundo</b> .....	<b>53</b>
2.1 La Reforma del Estado .....	53
2.2 Programas de modernización del Estado y de la Administración Pública .....	55
2.3 Reingeniería del gobierno de los Estados Unidos de América .....	68
2.3.1 El paradigma posburocrático .....	69
2.3.2 Reinventando el gobierno .....	70
2.3.3 Resultados de la reforma .....	74
2.4 Modernización administrativa en Francia .....	75

2.4.1 Visión de la academia .....	76
2.4.2 El reto de la innovación permanente.....	82
2.4.3 Programa de modernización administrativa.....	84
2.5 La reforma radical del Reino Unido.....	90
2.5.1 Antecedentes.....	90
2.5.2 El programa de reforma.....	92
2.5.3 Las transformaciones en la función pública.....	93
2.5.4 Programa de oferta competitiva obligatoria.....	96
2.5.5 La carta del ciudadano.....	97
2.5.6 Resultados de La carta del ciudadano.....	100
2.5.7 Enfoque de la academia sobre una nueva gestión pública.....	100
2.6 La despolitización de la administración Pública en Suecia.....	103
2.6.1 Relegitimación y descentralización de la acción administrativa 1982 – 1988 .....	104
2.6.2 Reformas Institucionales y participación ciudadana 1988-1995.....	106
2.6.3 Algunos resultados de las Reformas Suecas.....	107
2.7 Chile: de una modernización a otra.....	108
2.7.1 El Programa 1991-1994.....	109
2.7.2 El Estado como agente Progreso.....	110
2.7.3 La Reforma del Estado.....	112
2.7.4 Resultados.....	112
<b>Capítulo III. La modernización administrativa en México.....</b>	<b>116</b>
3.1 Veinticuatro años de esfuerzos 1982-2006.....	116
3.1.1 La Reforma del Estado y de la Administración Pública.....	117
3.1.2 Otras acciones.....	124
3.2 Programa de reforma administrativa 1976–1982.....	127

3.2.1 Reorganización de la administración Pública Federal.....	128
3.3 Redimensionamiento del Estado 1983–1988.....	132
3.3.1 Acciones de Modernización Administrativa.....	135
3.4 Privatización, desregulación económica y Simplificación Administrativa	
1988-1994.....	137
3.4.1 Privatización.....	138
3.4.2 Desregulación económica.....	140
3.4.3 Simplificación administrativa.....	143
3.4.4 Descentralización administrativa.....	147
3.5 Programa de modernización de la administración pública 1995–2000.....	149
3.6 El éxito en el Departamento del Distrito Federal.....	159
3.7 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y fomento a la Transparencia	
y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.....	165
3.7.1 El Servicio Profesional de Carrera.....	168
3.7.2 El Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	175
3.7.3 Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	184
3.7.4 Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.....	189
3.7.5 Profesionalización de los Servidores Públicos de los Órganos de Vigilancia	
y Control.....	192
3.7.6 El Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control. ....	
.....	194
3.7.7 Otros Programas.....	199
3.8 Balance de las reformas.....	200
<b>Capítulo IV. Marco jurídico de la actividad del Estado.....</b>	<b>209</b>
4.1 El Estado y sus atribuciones jurídicas.....	211

4.1.1 Atribuciones con particulares.....	213
4.1.2 Función administrativa del Estado.....	214
4.1.3 La Administración Pública Federal.....	216
4.2 Estructura de la legislación Administrativa Federal.....	224
4.2.1 Función pública.....	226
4.2.2 Servicios públicos.....	230
4.2.3 Naturaleza jurídica.....	232
4.2.4 Facultad reglamentaria.....	233
4.2.5 Procedimiento administrativo.....	234
<b>Capítulo V. Propuesta para modernizar la Administración pública Mexicana: Gobierno Responsable.....</b>	<b>237</b>
5.1 Gobierno sustentado en principios.....	239
5.2 Gobierno con objetivos claros y Desafiantes.....	242
5.3 Gobierno con estrategia.....	244
5.3.1 Alta prioridad en la agenda de gobierno y apoyo político.....	245
5.3.2 Radicalismo selectivo.....	246
5.3.3 Estructura de diseño, coordinación y soporte.....	247
5.3.4 Inversión financiera.....	248
5.3.5 Negociación política con actores clave.....	248
5.3.6 Involucramiento y participación ciudadana.....	250
5.3.7 Expertos y operadores.....	250
5.3.8 Coherencia.....	251
5.3.9 Áreas líderes.....	252
5.3.10 Rango jurídico del proceso de Modernización.....	252
5.4 Gobierno en Transformación.....	253

5.4.1 Línea uno: Renovación del marco de actuación.....	253
5.4.2 Línea dos: Capital Humano.....	257
5.4.3 Línea tres: Racionalización del aparato estatal.....	260
5.4.4 Línea cuatro: Mejorar el desempeño por Dependencia o entidad.....	264
5.4.5 Línea cinco: Mejorar la calidad de la regulación.....	269
5.4.6 Línea seis: Mejorar la calidad de los servicios públicos.....	272
5.4.7 Línea siete: Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, .....	274
5.4.8 Línea ocho: Contra la corrupción y la impunidad.....	276
<b>Capítulo VI. Conclusiones: El Gobierno del Siglo XXI.....</b>	<b>279</b>
6.1 El gobierno y la crisis económica global 2008-2010.....	282
6.2 El enfoque desde la experiencia internacional.....	289
6.3 Gobernanza: El nuevo enfoque desde la academia.....	305
6.4 Consideraciones finales.....	317
<b>Anexo 1. Las doce prioridades Nacionales.....</b>	<b>321</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>344</b>

# INTRODUCCIÓN.

Durante el siglo XX el Estado Nación experimentó diversas transformaciones que alcanzaron su máxima expresión en el denominado Estado de bienestar. Los cambios ocurrieron en un ambiente de relativa estabilidad política y social donde resultaban previsibles el principio y el fin de los acontecimientos más importantes; no obstante, fue en el último tramo del siglo cuando el mundo realmente se conmocionó por los cambios que se vivieron.

Por ejemplo, en el terreno político la llamada *guerra fría* dio lugar a la hegemonía mundial de Estados Unidos y a la generalización de la democracia como sistema político predominante, incluso en naciones en la que su ideología lo hacía impensable.

En el ámbito económico el mundo se dividió en grandes bloques económicos, financieros y comerciales. Asimismo se derribaron las barreras al comercio internacional, los capitales dejaron de tener nacionalidad y la producción se estandarizó, a la vez que perdía también su carácter nacional y se instauraba el modelo de libre mercado como paradigma de la economía mundial.

En el aspecto social, la brecha entre países pobres y ricos se amplió considerablemente: en los subdesarrollados o en proceso de desarrollo las desigualdades sociales y el número de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema se incrementaron.

En el terreno de la tecnología, el mundo entero ha vivido un proceso de intenso desarrollo tecnológico; sobre todo en el terreno de las comunicaciones, cuando con la masificación de las computadoras, la robotización, la comunicación vía internet y la telefonía celular se aceleraron los movimientos financieros y productivos, asimismo, se replantearon las formas tradicionales del trabajo, entre otras implicaciones.

De la misma manera surgieron nuevas organizaciones multinacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés); otras como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se revitalizaron y algunas más tradicionales – como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) – se rediseñaron para adaptarse a los nuevos tiempos.

Como se aprecia, es evidente que el mundo actual se parece muy poco al que vivimos hace apenas 20 años.

Por lo mismo, también es natural que todos esos cambios hayan modificado la función del Estado, del gobierno y de sus administraciones públicas; a grado tal que hoy en día prácticamente todos los países desarrollados y en proceso de desarrollo se han visto en la necesidad de efectuar amplios procesos de reforma: en lo político, en lo económico, en lo social y, destacadamente, en su administración pública.

En términos generales los procesos de Reforma se han definido como “Reforma del Estado” y han abarcado al menos los ámbitos económico, político, social, jurídico, constitucional, del gobierno y de sus administraciones públicas. Su orientación más marcada ha sido en las líneas antes señaladas: democracia, libre mercado, cambios en las políticas sociales, desregulación de la actividad económica, modificaciones constitucionales y legales, así como programas de modernización de sus administraciones públicas.

Su alcance ha estado determinado por las circunstancias políticas y económicas de cada nación, condición que también ha influido en los resultados que han obtenido.

En el presente trabajo considero como contexto los procesos de Reforma del Estado, concentrando el análisis en su vertiente de modernización de la administración pública.

En el primer capítulo, *Nuevo ámbito del Estado*, analizo el tema del Estado a la luz del novel fenómeno de la globalización; asimismo me adentro en el fracaso del Estado interventor y sus recurrentes crisis fiscales, lo mismo que en aquellos nuevos actores cuyas propuestas y comportamientos novedosos ocupan cada vez más espacios públicos. De la misma manera estudio la nueva esfera de lo público donde concurren los sectores público, privado y social.

Por otro lado, en el capítulo segundo, *La Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública en el Mundo*, analizo someramente la reforma del Estado y específicamente los procesos de modernización de las administraciones públicas que han emprendido países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Suecia y Chile, a fin de tener un referente sobre aquellas naciones con las que sostenemos intensas relaciones políticas y comerciales y que han destacado por la magnitud de sus procesos de reforma.

Partiendo de reconocer que en los últimos años México ha tenido avances en materia de modernización administrativa. Consiente que eso representa la plataforma indispensable para construir los cambios que la administración pública federal requiere, en el tercer capítulo de *la Modernización Administrativa en México*, hago un somero análisis sobre los programas de reforma emprendidos de 1976 a 2006 (cinco periodos presidenciales), tratando de identificar tanto los éxitos como los fracasos de cada uno de ellos. El programa 2007-2012 se encuentra en marcha por lo que sus avances son parciales, por lo que no consideré conveniente incluirlo en este documento.

En el capítulo cuarto analizo el *Marco Jurídico de la Actividad del Estado*, ya que en nuestro país frecuentemente sigue prevaleciendo la costumbre sobre el derecho, situación que sería objeto de un estudio específico; no obstante, parto de la premisa de que la modernización administrativa requiere sustento jurídico para, a su vez, otorgar certidumbre jurídica a la sociedad y sostener así los cambios implantados. Esta convicción se ha reforzado por mi experiencia profesional, de la que desprendo

que los procesos de modernización son sostenibles en el tiempo cuando el cambio organizacional y cultural está respaldado por cambios jurídicos.

En este sentido, comienzo este capítulo analizando las atribuciones jurídicas del Estado y de la función administrativa, para continuar con la organización de la administración pública federal, la estructura de la legislación administrativa federal, la función pública, los servicios públicos, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y el procedimiento administrativo como eje rector de la conducta de la administración pública federal. En el ámbito jurídico se encuentran muchas de las mejores herramientas para la modernización administrativa.

Finalmente, tomando en consideración el nuevo perfil del Estado y la situación internacional, aunado a las experiencias exitosas en materia de modernización administrativa implantadas en México y en otros países del mundo (junto con el marco jurídico que regula la actuación de la administración pública), en el capítulo quinto, titulado *Propuesta para modernizar la Administración Pública Mexicana: Gobierno Responsable*, formulo una propuesta para la modernización de la Administración Pública Federal Mexicana.

La propuesta parte de realizar la caracterización de los problemas públicos actuales, a partir de la cual propongo un gobierno sustentado en principios y con objetivos claros y desafiantes; defino una estrategia general de diez puntos, que me parece un aspecto clave para su implantación, así como ocho líneas generales de acción.

La hipótesis que sustenta este trabajo es la siguiente “Los nuevos escenarios internacionales y las nuevas realidades nacionales requieren de una profunda transformación de la administración pública federal; con la intención de convertirla en un órgano responsable, promotor del desarrollo nacional, racional, eficiente, transparente y con la capacidad de crear un entorno favorable para la inversión, la competitividad del país y la participación de los productos y servicios mexicanos en los mercados internacionales”.

Una administración pública renovada contaría con la capacidad de generar un círculo virtuoso que nos conduzca a incrementar la recaudación fiscal, estimular la creación de empleos, disminuir la economía informal, implantar mejores políticas, programas y servicios públicos y, destacadamente, reducir la pobreza y la pobreza extrema.

La metodología que he utilizado en la elaboración de este documento se basa en la investigación bibliográfica y hemerográfica; en el análisis de estudio de caso y en el análisis de la experiencia comparada también conocido como Benchmarking, considerando estos métodos como los idóneos para el alcance y contenidos trazados.

Recurrí al estudio comparado de la experiencia de otros países y de los Organismos Internacionales, consciente de que el caso mexicano tiene su propia historia, sus raíces, sus valores y su circunstancia, factores que son determinantes para definir el rumbo del Estado, el Gobierno y la Administración Pública Mexicanos; no obstante, la experiencia comparada nos permite conocer lecciones y mejores prácticas, aprender de los otros y avanzar más rápidamente.

Por último en el apartado de conclusiones, que he denominado *el Gobierno del siglo XXI*, realizo un análisis somero de la crisis económica global 2008-2010 y los efectos que ha tenido tanto en decisiones gubernamentales como en el debate sobre Estado y economía; actualizo la experiencia internacional comparada desde la óptica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y elaboro una breve síntesis de un tema de actualidad en el ámbito académico denominado *Gobernanza*.

Mi agradecimiento sincero al Dr. Omar Guerrero Orozco, destacado estudioso de la Política y la Administración Pública, que me compartió con generosidad, tanto en el aula como en la asesoría de este documento y en sus libros, sus inagotables e invaluable conocimientos.

# CAPÍTULO I. NUEVO ÁMBITO DEL ESTADO

## 1.1 ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

El Estado es un concepto político que difiere según los diversos autores. Para Max Weber “es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella –con el triunfo asegurado- el monopolio de la legítima violencia física”<sup>1</sup> y continúa diciendo “que el Estado moderno es una unidad de dominación, de índole institucional, cuyos fines, con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su dirigente”<sup>2</sup>

En consecuencia, dentro del Estado se encuentran instituciones como la Administración Pública, los tribunales, las fuerzas armadas o la policía, que le permiten al Estado ejercer sus funciones de Gobernación, relaciones exteriores, defensa, hacienda, seguridad y justicia, por mencionar algunas.

Por ello, en la actualidad, a pesar de la creación de Estados Supra-estatales, como la Unión Europea, el Estado es la forma de organización social más importante en el mundo. El Estado es una necesidad de las sociedades para encauzar las capacidades humanas en un marco de bienestar, orden y justicia.

Por su parte, la globalización es el fenómeno político y económico de nuestro tiempo: lo mismo ha penetrado en los organismos internacionales que en las empresas privadas y en las organizaciones sociales; tal es la razón por la que sus efectos se han sentido no sólo en las naciones desarrolladas y en los países en proceso de desarrollo sino también en la industria, en el comercio y en los servicios (sobre todo en los financieros).

---

<sup>1</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, Ediciones Coyoacán. S.A. de C.V., México, 1994. p.8.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p.14.

El tema de la globalización lo describe magistralmente Alberto Rocha con las palabras siguientes:

“Es un proceso de naturaleza trasnacional que abarca el mundo entero. Este proceso es general (para todo el planeta), permanente (se establece en el tiempo), intenso (se desarrolla rápidamente en el espacio), complejo (es económico, social, cultural y político), abstracto (inmaterial y desterritorializado) y heterogéneo (profundiza el desarrollo desigual entre el ser y la brecha entre ricos y pobres”).<sup>3</sup>

La globalización, por lo tanto, es un fenómeno altamente complejo: no sólo en el plano teórico sino también en el terreno de la realidad. No obstante, también tiene implicaciones concretas en la economía, en la política y en la sociedad; implicaciones que se expresan en la generalización de la economía de mercado, en la redistribución del poder Político entre los sectores públicos y privado, e incluso en la sociedad.

Analizar estas implicaciones es indispensable para comprender los procesos de reforma del Estado y sus efectos en las administraciones públicas.

Tras la caída de la Unión Soviética, la teoría económica del socialismo se derrumbó cediéndole el paso al capitalismo y, a su expresión más acabada: el libre mercado. Naciones con economías centralmente planificadas o con alta intervención estatal transitaron o están en proceso de transición hacia economías de mercado.

De manera paralela surgió el intercambio mundial de bienes y servicios, junto con los mercados financieros mundiales; dicho de otra manera, apareció lo que hoy se conoce como *aldea global*.

Numerosos políticos, académicos y administradores públicos han orientado sus análisis, sus discursos y sus políticas a las supuestas bondades de este modelo económico y político, cuya devoción al libre mercado es tal que John Gray asegura que:

---

<sup>3</sup> Rocha Valencia, Alberto, *Gobierno y gobernabilidad locales*, manuscrito, Agosto de 1999, p. 2.

“Los mercados son maquinas en perpetuo funcionamiento que requieren sólo un marco legal y ausencia de interferencia estatal para generar crecimiento ininterrumpido.”<sup>4</sup>

Entendido así, el mercado es el sistema económico que permite que el individuo despliegue sus capacidades productivas y las naciones tomen la senda del crecimiento económico; se afirmaba que esto era posible siempre y cuando el Estado se mantenga al margen.

Sólo que la realidad ha sido diferente: el mercado no ha acreditado que por sí mismo pueda resolver problemas tan importantes como los de la conservación de los recursos naturales o el de la desigualdad social; por el contrario, en la era del libre mercado la pobreza se ha incrementado sustancialmente, junto con una mayor inequidad social; así mismo la brecha entre países pobres y ricos también aumenta considerablemente.

Esta situación significa que el mercado puede ser un importante motor de crecimiento económico y que, al mismo tiempo, es útil para cobrar conciencia de la necesidad de revalorar el papel del Estado en funciones tan destacadas como la distribución de la riqueza, la regulación de los mercados y la preservación del medio ambiente.

Por lo que respecta a la redistribución del poder político, su valor consiste en el efecto pragmático y concreto que la recomposición de las élites del poder ha tenido en el mundo entero: los sectores empresariales se han instalado de facto en las instituciones del poder público, amalgamados con los actores políticos tradicionales (partidos políticos y funcionarios públicos); hasta llegar incluso en muchas ocasiones a desplazarlos de sus funciones públicas, con tal de colocarse en el supremo poder político.

Organismos supranacionales como el Foro Económico Mundial, controlado por los grandes corporativos trasnacionales en el que comparecen dirigentes políticos de

---

<sup>4</sup> Gray, John, citado por Giddens, Anthony, en *La tercera vía*, Taurus, España, 1999, p. 23.

todo el orbe, refuerzan los nexos entre los poderes público y privado al tiempo que impulsan la ideología del libre mercado.

A la fecha el poder de estos organismos es tal que:

“A su amparo se forja un clima internacional de opinión en el que se legitima un management de la interdependencia global, para crear las condiciones políticas que incrementen el flujo de capitales y los bienes y servicios transnacionales de acuerdo a los axiomas centrales de la economía liberal.”<sup>5</sup>

## 1.2 EL DEBATE ACERCA DEL ESTADO

En la era de la globalización, establecido el libre mercado como expresión máxima del capitalismo contemporáneo; desintegrada la Unión Soviética, derribado el muro de Berlín e instaurada la democracia como forma de gobierno en la mayoría de las naciones, dirigentes políticos, empresarios, intelectuales y académicos, entre otros actores, empezaron a analizar y cuestionar el Estado de Bienestar e incluso la existencia del Estado mismo.

En términos generales, el debate fue poco favorable para el Estado, particularmente por su costo fiscal y su incapacidad para atender plenamente las demandas y necesidades sociales; no obstante, a la distancia la “Teoría del Péndulo” ha puesto nuevamente en la mesa de discusión la necesidad del Estado: un Estado sólido, revitalizado, fuerte y eficiente como describo en el capítulo final de este trabajo.

No obstante, resulta interesante repasar brevemente algunas de las tesis acerca del Estado y específicamente del Estado de Bienestar en la última década del siglo XX.

---

<sup>5</sup> Orozco, José Luis. «Globalización», en Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (coords.), *Breviario político de la globalización*, Fontamara/UNAM, México, p. 193.

La globalización ha tenido impactos concretos y de amplio alcance en el Estado-nación, al grado de considerarlos hostiles según el concepto que bajo sus diversas modalidades imperaron hasta finales de la década de 1980 y que hoy conocemos como Estado benefactor o Estado de bienestar.

“El Estado del bienestar o estado providencia (en inglés Welfare State) es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país”<sup>6</sup>.

David Morland, citado por Giddens, afirma que el Estado de bienestar

“Inflige un daño enormemente destructivo a sus supuestos beneficiarios: los vulnerables, los marginados y los desgraciados [...] Debilita el espíritu emprendedor y valiente de los hombres y mujeres individuales.”<sup>7</sup>

En realidad el Estado de bienestar ha sido, hasta la fecha, un importante instrumento para atender diversas necesidades sociales como la salud y la educación y un factor de gobernabilidad, destacadamente cuando las naciones han enfrentado crisis económicas.

A este respecto resulta útil destacar que al amparo del Estado de bienestar numerosos países construyeron una amplia infraestructura de hospitales, clínicas y centros de salud; universidades, tecnológicos y en general escuelas públicas; numerosas obras públicas consistentes en carreteras, puertos, aeropuertos y que gracias a estas acciones sus habitantes pudieron incrementar su nivel de vida, dando lugar a una clase media con empleo formal, con patrimonio propio, con satisfactores razonables, con acceso a la educación, la salud y la recreación y, de manera muy destacada, con acceso a una importante movilidad social.

---

<sup>6</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar)

<sup>7</sup> Morland, David, citado por Giddens, Anthony, *op. cit.*, p. 24.

Por lo anterior, se equivocan quienes estigmatizan al Estado de bienestar sin considerar sus importantes aportaciones a la economía, la sociedad, la cultura, la tecnología y en general, el desarrollo de las naciones.

En consecuencia, dejo constancia de la aportación del Estado de bienestar al progreso mundial, así como de mi posición sobre la necesidad de que los países continúen contando con Estados-Nación sólidos, es decir, con facultades amplias, haciendas públicas suficientes, instituciones públicas transparentes y eficientes, programas públicos eficaces y útiles y con una renovada capacidad de relación con los sectores privado y social.

No obstante, asumo el agotamiento de este modelo de Estado, que comienza su crisis por problemas fiscales y de eficiencia de gestión; como consecuencia, llega a un trance de credibilidad prácticamente mundial donde los ciudadanos empiezan a percibir al Estado como un ente obeso, costoso y poco eficaz para atender las necesidades sociales. El Estado tiene que renovarse.

En su informe correspondiente a 1997, denominado *El Estado en un mundo en transformación*, el Banco Mundial (institución claramente asociada a los intereses de las naciones más poderosas del planeta) deja testimonio de su visión del Estado contemporáneo:

“La integración mundial de las economías y la propagación de la democracia han reducido las oportunidades para un comportamiento arbitrario y caprichoso. Los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada [...] Esos cambios han obligado a los estados a asumir competencias nuevas y diferentes, no ya como proveedores exclusivos, sino como promotores y reguladores”.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo el Estado mostró su incapacidad para responder a los retos de una economía de mercado globalizada: sucesivas crisis financieras en países de

---

<sup>8</sup> Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, EEUU, 1997, p. 1.

diversas partes del mundo (México incluido) así lo acreditan. Paradójicamente su capacidad para mantener un entorno macroeconómico estable y favorable al mercado es uno de los mayores desafíos que le impone la globalización; tal como lo explica el maestro José Luis Orozco:

“El complejo financiero global impone a los gobiernos nacionales, en supuesta consonancia con la recuperación del mercado, el control de la inflación, los déficit y la deuda para evitar movimientos desestabilizadores del capital.”<sup>9</sup>

A manera de complemento, el acelerado desarrollo tecnológico –muy destacado en las telecomunicaciones y en la informática– ha influido en el quehacer gubernamental, por la velocidad con la que se genera nuevo conocimiento, así como por la velocidad con la que se realizan transacciones financieras y comerciales; la crisis del Estado de bienestar originó un movimiento mundial en cuanto a reformas de Estado, con fuertes y amplias implicaciones en las administraciones públicas de las naciones.

Este proceso no sólo ha afectado la misión tradicional del Estado sino que, su organización y funcionamiento también se han visto alterados en lo que Omar Guerrero denomina «modelo estándar de management público global».

Modelo, a su vez, que parte de establecer un lenguaje gerencial común en todas las naciones, utiliza como lengua habitual el inglés y, convertido en mercancía administrativa global, puede ser consumido en cualquier país del mundo.

No obstante, esta gerencia de la interrelación global plantea profundas diferencias con la administración pública clásica. Al respecto, el propio Omar Guerrero lo resume de la siguiente forma:

“La administración pública tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo es el gobierno y su núcleo procesal es la *policy*; en tanto que en aquella gerencia [de la interdependencia global], la economía es

---

<sup>9</sup> Orozco, José Luis, *op. cit.*, p. 194.

la unidad de objeto, la empresa [es] el foco organizativo y la cadena producción–circulación su núcleo procesal.”<sup>10</sup>

Desde este punto de vista el papel del Estado se encuentra en un proceso permanente de revisión; digamos casi en un proceso de ensayo–error en el que el Estado se retira de una actividad que probablemente años después retomará.

Por otro lado, particularmente en la década pasada, la administración pública se ha impregnado del «espíritu empresarial» que busca convertirla en un ente rentable y competitivo: a semejanza de la empresa privada.

No obstante, hay que analizar estas tendencias cuidadosamente, ya que la experiencia nos dice que de este replanteamiento del papel del estado “Hay una lección que aprender: la complejidad del mundo planetario que vivimos necesita de agentes que ejerciten funciones especializadas y no intercambiables, cuyos efectos redunden en provecho de la totalidad mundial. El papel del Estado no debe ejercitarlo la empresa privada, así como la función de la empresa privada no debe desempeñarla el Estado”.

### **1.3 LAS DEBILIDADES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL**

#### **Legitimidad y democracia**

Legitimidad es un concepto claramente asociado a los sistemas democráticos, con todo y que haya regímenes totalitarios o dictatoriales legalmente instaurados en el poder político; por esta razón, para algunos autores la legitimidad del Estado se encuentra en el uso lícito de la violencia y la coerción.

Desde el punto de vista del derecho:

“La legitimidad radica en la validez de las leyes del Estado conforme al sistema jurídico establecido. Peter Stillman (1974) define la legitimidad en

---

<sup>10</sup> Guerrero, Omar, «El management de la interdependencia global», en *Revista del Instituto de Administración Pública de Guanajuato, (IAPUG)*, México, septiembre de 2000.

términos de la compatibilidad de las acciones gubernativas y las pautas axiológicas del sistema político.”<sup>11</sup>

Desde la teoría política consideramos dos tipos de legitimidad: la que deviene de procesos electorales transparentes y confiables, y la que obtienen los gobiernos con sus actos y resultados cotidianos. Sea cual sea la disciplina de que se trate, lo cierto es que la legitimidad es un concepto inherente al Estado.

En el pasado reciente las políticas de seguridad y asistencia social implantadas en el Estado de bienestar tenían como consecuencia un alto nivel de legitimidad secundaria que, en muchos países, hacía que se pasara por alto la forma como los políticos tenían acceso al poder.

Como consecuencia de la crisis fiscal del Estado de bienestar, los recursos del Estado para programas sociales se redujeron sustancialmente y con ello su legitimidad secundaria.

En sentido inverso –derivado de la explosión demográfica de las décadas de 1960 y 1970, de las mayores expectativas de vida y del establecimiento de las políticas laborales en materia de pensiones y jubilaciones– los estados quedaron entrampados entre las naturales demandas de los ciudadanos, demandas que el estado no pudo satisfacer plenamente y por lo mismo los pueblos encontraron en los procesos políticos democráticos la oportunidad de sustituir a gobiernos ineficaces e incapaces para resolver sus necesidades.

Bajo este ambiente se ha generado un movimiento mundial que pugna porque el Estado se abra plenamente a la participación ciudadana:

La democracia aparece como modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación y con estilo de gestión autoritaria, se requiere lo contrario.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 108.

<sup>12</sup> Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 26.

Como veremos más adelante, las reformas del Estado se han visto orientadas a adecuar su misión y sus capacidades al entorno global del comercio, de las finanzas y de la información: partiendo de la infraestructura y las regulaciones hasta llegar a la supervisión y al arbitraje.

De aquí que las reformas también hayan buscado descentralizar y transparentar los actos y decisiones públicas, rindiéndole cuentas a la ciudadanía, desburocratizando el aparato del gobierno, promoviendo mecanismos de cogestión y participación ciudadana, e impulsando nuevas instituciones como el ombudsman o los referendos ciudadanos.

Como se ve, la tendencia general busca avanzar hacia sistemas políticos que motiven la madurez ciudadana y favorezcan la participación de la sociedad civil, lo que significa disponer de instituciones y procedimientos democráticos. He aquí la razón por la que, en la actualidad, el binomio legitimidad–democracia representa una de las características del Estado contemporáneo.

### **Déficit fiscal**

Como resultado del incremento de la deuda pública, de la expansión en el número de funcionarios gubernamentales y del aumento en el costo de los programas de seguridad y asistencia social, los países desarrollados y en vías de desarrollo han caído en profundas crisis fiscales: caracterizadas por constantes contrataciones de nueva deuda para financiar el nuevo déficit, producto de un gasto público siempre mayor a los ingresos recibidos.

Dada la alta presencia del Estado en la economía nacional (mediante la propiedad de empresas paraestatales y complejas regulaciones que restringen la capacidad y energía de los particulares para la creación de empresas y la generación de empleos), en los últimos tiempos ha dado en identificársele con el nombre de Estado interventor.

En este sentido nuestro país no ha sido la excepción. Como se recordará, entre 1958 y 1970 privó el llamado desarrollo estabilizador, sustituido a su vez, en 1971, por un nuevo modelo basado en la amplia intervención estatal en la economía y en la sociedad que dio como resultado una crisis fiscal de grandes dimensiones, en un contexto de lento despertar político de los ciudadanos.

En palabras de Luis Aguilar Villanueva;

“La experiencia política de mi generación está marcada por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado.”<sup>13</sup>

Como se observa, la crisis fiscal es un claro antecedente para que, a principios de los ochenta en Estados Unidos y en el Reino Unido, las naciones comenzaran sus reformas de Estado mediante los denominados procesos de privatización; con la intención de luego dar paso a una nueva etapa del Estado contemporáneo, menos interventor y más promotor, donde:

“El redimensionamiento del Estado, su adelgazamiento, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado.”<sup>14</sup>

### **Ineficiencia administrativa**

Una constante en todos los países del mundo contemporáneo es la pésima imagen que los ciudadanos tienen de sus gobiernos, en virtud de que la asocian con ineficiencia, burocracia, corrupción, derroche e incapacidad para atender los problemas sociales. Como se ve, sin lugar a dudas es lo que constituye la llamada crisis de desempeño del Estado.

---

<sup>13</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 15.

<sup>14</sup> *Idem.*

La ineficiencia de la acción estatal tiene dos vertientes: la cuantitativa (que desemboca en la crisis fiscal comentada), y la cualitativa (que deriva en una crisis de legitimidad); sin olvidar que es común evaluar al Estado por el tamaño de su presupuesto, de sus dependencias y de la cantidad de personal que tenga en su haber; dejando de lado los aspectos cualitativos de su intervención en la vida económica y social.

“El fenómeno de la complejidad frecuentemente se restringe a una visualización cuantitativa. Los estudios sobre la magnitud cuantitativa del gobierno son añejos, probablemente su primer tratadista sea el economista alemán Adolfo Wagner, quien a finales del siglo XIX se abocó a explorar la relación entre el incremento del ingreso per cápita durante la industrialización, con relación al crecimiento del sector público frente al sector privado. De esta exploración se desarrolló la Ley Wagner o la Ley del incremento de la actividad del Estado.”<sup>15</sup>

De ser frecuente el análisis cualitativo de la acción estatal, con seguridad observaríamos bajos niveles de servicio y de resultados, abuso de regulaciones, inoportunidad de las acciones, escasa cobertura y en general ineficiencia y baja productividad.

Los servidores públicos juegan un papel fundamental en la eficiencia gubernamental, “el rendimiento general de la administración pública está afectado significativamente por la calidad de la administración del personal, el otorgamiento de facultades a los funcionarios y la motivación del servidor público”.<sup>16</sup> No obstante, en los países subdesarrollados esta política sigue siendo una asignatura pendiente.

Como se observa, la percepción que los ciudadanos tienen de sus gobiernos no es gratuita: por eso se han obligado a emprender amplios programas de modernización en sus administraciones públicas.

---

<sup>15</sup> Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 58.

<sup>16</sup> Guerrero, Omar, *Gerencia Pública en la globalización*, Universidad autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 181.

En este proceso de modernización la burocracia ha desempeñado un papel preponderante, no sólo por su amplio número sino por la complejidad de sus intervenciones en la vida particular de los individuos. En palabras de Von Mises:

“La burocracia no es ni buena ni mala, sino un método de manejo que se aplica a las diversas esferas de la actividad humana. Pero hay un campo de esa actividad, el manejo del gobierno, donde se recurre necesariamente a los métodos burocráticos [Por consiguiente] insiste en que lo que considera como un mal no es propiamente la burocracia, sino la expansión de la esfera en que se aplica su manejo. La burocratización no se desenvuelve en el terreno social yermo sino en un campo de actividad sustraído a la iniciativa individual.”<sup>17</sup>

Siguiendo esta idea, lo negativo no es que existan los burócratas sino que su poder y sus facultades sean tan amplias que les permitan interferir, de la manera como lo hacen, en la esfera de los particulares.

Como se sabe, en esta era de la globalización la capacidad de un gobierno se mide por su efectividad en la prestación de los servicios públicos, por la calidad de sus regulaciones, por el ambiente que genera para impulsar programas de desarrollo económico, y por su capacidad para insertarse en el mundo global: todo lo contrario a las actividades tradicionales que llevan a cabo los gobiernos.

Por ello es comprensible que los ciudadanos quieran gobiernos menos costosos y más eficaces: deseos hacia los que dirigen sus presiones políticas.

### **Libertades Políticas y Económicas de los ciudadanos.**

La expansión del Estado y su mayor intervención en la vida económica, política y social de las naciones dio como resultado la disminución de algunas de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos en lo individual:

“Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del Estado mexicano, detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor

---

<sup>17</sup> Von, Mises, citado por Omar Guerrero, op. cit., p. 115.

que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos.

“En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.”<sup>18</sup>

Como se advierte en la cita anterior, el problema de la expansión cuantitativa del Estado no sólo está presente desde la década de los ochenta sino también el alcance de sus intervenciones; razón por la que el ámbito de la acción estatal creció al mismo tiempo que se incrementaba de manera desproporcionada la regulación sobre la acción de los particulares, restringiendo de facto las libertades económicas y controlando el comportamiento político de los ciudadanos: el saldo fue una crisis de consenso político.

En este proceso no se consideró significativo generar ese tipo de aprobaciones para impulsar los programas colectivos, de la misma manera que tampoco se pensó fomentar un capital político que mantuviera la gobernabilidad de una nación y mucho menos se tomaron en cuenta los costos políticos consustanciales a todo acto estatal.

Pese a todo, lo que se hizo fue adoptar medidas de corte paternalista condenando a los ciudadanos a ser política y económicamente menores de edad.

Paradójicamente, con la intención de recuperar sus libertades e incrementar su presencia y participación en la vida pública, a partir de 1985 emerge en México la llamada sociedad civil: cuando el sismo que afectó principalmente a la Ciudad de

---

<sup>18</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., p. 16.

México les demostró a los ciudadanos que podían organizar y sustituir con mayor eficiencia la capacidad de acción del Estado.

En los albores del siglo XX y principios del siglo XXI se ha comenzado a revertir las tendencias para otorgar y garantizar mayores derechos a los ciudadanos, como puede apreciarse en los siguientes temas: Derechos humanos, cuya protección cuenta ahora con un marco jurídico apropiado e instituciones autónomas encargadas de velar su cumplimiento; Derechos de la mujer, en los que se han desplegado políticas públicas para fomentar la equidad e instituciones promotoras de las mismas; personas con capacidades diferentes, para las cuales se ha fomentado una nueva cultura de respeto y equidad, apoyada en un marco jurídico razonable; Derechos democráticos, cuyo marco legal es mejorado constantemente y que cuenta con una institución responsable de los procesos electorales y resultados electorales (IFE) y Derechos de acceso a la información pública gubernamental, que cuenta con una Ley Federal y una institución autónoma encargada de su aplicación.

#### **1.4 NUEVOS ACTORES DEL ESPACIO PÚBLICO.**

En concordancia con los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que vive el mundo, cada vez más personas aumentan su posibilidad de participar en las decisiones y acciones estatales; lo mismo que en diversos asuntos de la agenda pública, ya sea de manera directa o mediante organizaciones políticas tradicionales, empresas privadas e incluso de nuevas organizaciones sociales: definitivamente la participación ciudadana en los asuntos públicos se ha incrementado de manera notable en la última década.

##### **Debilitamiento de la gestoría social por medio de los partidos políticos.**

Hasta hace pocos años un solo partido político era el canal de interlocución entre la sociedad y el Estado para atender los problemas colectivos; razón por la que la gestoría social fue una de sus palancas más efectivas para generar adhesiones y

clientelas a fin de canjear votos por obras públicas, vivienda, créditos y subsidios, por mencionar algunos.

Para el Estado este sistema tenía atributos positivos: actores políticos permanentes y confiables, canalización institucional de las demandas ciudadanas, capacidad de negociación política, y la dosis exacta de legitimidad secundaria.

A pesar de ello el esquema se agotó, tanto por el déficit fiscal como por los cambios en el escenario internacional (la ola mundial democratizadora), lo mismo que por las nuevas realidades nacionales de los partidos políticos ineficientes, envueltos en escándalos de corrupción y alejados de las necesidades colectivas.

Bajo este contexto los partidos políticos han ido abandonando la gestoría social para sustituir su clientela tradicional por complejas campañas de mercadotecnia y publicidad; principalmente en los medios masivos de comunicación, como una forma de allegarse votos y alcanzar el poder. Sin lugar a dudas hoy por hoy la negociación política ha sido sustituida por la mercadotecnia política, asociada a otro fenómeno igualmente indeseable: el financiamiento ilegal de campañas y candidatos por grupos de poder económico e incluso por grupos dedicados a actividades ilícitas como el narcotráfico.

### **Nuevos grupos Sociales.**

El cambio en las reglas del juego entre el Estado y la sociedad han traído como resultado que empresas y organizaciones sociales participen más ampliamente en los asuntos públicos, de manera tal que para comprender la función que éstas ahora desempeñan en el ámbito público –junto con sus efectos en la actuación del Estado– es importante:

“Intentar captar los cambios en las estructuras, los ambientes y los objetivos que envuelven a las organizaciones gubernamentales, sociales y privadas.”<sup>19</sup>

Estas nuevas organizaciones que combinan elementos y objetivos de carácter público y privado han revitalizado la reciprocidad de la sociedad, al grado de formar una amplia red cuya principal característica es la institucionalidad en la que los grupos sociales basan su permanencia y capacidad de adaptación. En este sentido la voz de Omar Guerrero complementa la afirmación:

“La índole de la organización es la vida, no la muerte: el secreto de su vocación vital consiste en que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia existencial.”<sup>20</sup>

Escenario que contrasta con la inmovilidad, la complejidad y la ausencia de mejores resultados de las instituciones públicas; por lo mismo, mientras éstas mueren lentamente, las nuevas organizaciones sociales están impregnadas de vitalidad. Esta situación es la que aconseja una drástica renovación de las instituciones públicas, cuya capacidad de transformación es altamente viable. A continuación comentaremos algunos ejemplos de esos nuevos grupos sociales.

### **Organizaciones Vecinales.**

Las organizaciones vecinales son la primera expresión ciudadana en los asuntos públicos debido a que su ámbito geográfico ha sido objeto de múltiples corrientes de pensamiento, cuyos planteamientos van desde el gobierno comunitario o autogobierno, hasta la posibilidad de trabajar:

---

<sup>19</sup> Bozeman, Barry, op. cit., p. 8.

<sup>20</sup> Guerrero, Omar, Del Estado... Op. Cit., p. 230.

“En estrecha colaboración con raleadas dotaciones de funcionarios municipales y [que] ejercen un estrecho control sobre su gestión.”<sup>21</sup>

La fuerza de la organización vecinal es tal que autores como André Gorz aseguran que:

“Hoy está claro que el gran experimento de nuestras ciudades es un fracaso. Debemos volver a una escala de gobierno que sea comprensible para nuestros ciudadanos. Al desarrollar el gobierno vecinal, no por decreto sino por una evolución orgánica de la organización comunitaria, podremos desarrollar un sentido de la comunidad por medio del Estado y un sentido de individualismo y de vecindad a través de la nación.

Hasta el momento la centralización del gobierno ha destruido el manejo propio de la vecindad y la participación ciudadana. Debemos invertir esta tendencia y desarrollar nuestras ciudades en el sentido del gobierno vecinal y de la cooperación intervecinal.”<sup>22</sup>

Las organizaciones vecinales se enfocan principalmente a resolver problemas específicos de su localidad, no obstante algunas evolucionan hacia la participación política: ya sea dentro de su propia estructura vecinal o en procesos de competencia electoral por medio de los partidos políticos. Hasta donde hemos podido observar, la organización vecinal se ha convertido en un semillero de nuevos actores políticos.

### **Organizaciones no gubernamentales.**

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) representan sin duda la nueva expresión de la participación ciudadana en los asuntos públicos: no tienen límites geográficos, pueden ser organizaciones locales, nacionales o internacionales, y su objeto de interés es ilimitado.

---

<sup>21</sup> Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/ Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 46.

<sup>22</sup> Morris, David/Karl Hess, *El poder del vecindario, el nuevo localismo*, Ed. Gustavo Gili, España, 1978, p. 97.

Las comúnmente llamadas ONG lo mismo defienden el medio ambiente, están contra la globalización o la represión de libertades específicas, llaman la atención a favor de las personas afectadas por el virus de inmunodeficiencia adquirida o apoyan la equidad de género, la discapacidad y la conservación de la biósfera. A estos organismos no gubernamentales se les considera organizaciones híbridas, ya que:

“Además de realizar sus tradicionales funciones de interés colectivo, las organizaciones no gubernamentales en ocasiones pueden participar en el mercado económico incluso bajo una lógica de rentabilidad o de usura.”<sup>23</sup>

Otra característica de este tipo de organizaciones es su permanencia institucional, sus bases estatutarias, su flexibilidad organizacional y el apoyo político que han logrado en la sociedad.

Es tal la fuerza que han adquirido las ONG, que actualmente se ha organizado una red mundial de organizaciones no gubernamentales, todas interconectadas; incluso muchas de ellas tienen un lugar tan preponderante en los procesos de política global que presionan a favor de sus causas o rechazan con fuerza las políticas económicas y sociales que devienen de la globalización.

### **Asociaciones civiles y fundaciones sociales.**

Las asociaciones civiles y las fundaciones sociales son otros de los nuevos grupos mediante los cuales la gente participa; por lo general ambas están financiadas por empresas privadas y es común que algunas de ellas reciban además recursos públicos de forma regular.

Tanto las asociaciones civiles como las fundaciones sociales adoptan causas como el combate a la pobreza en determinadas zonas, la atención a enfermos crónicos

---

<sup>23</sup> Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 8.

o terminales, la defensa de los animales, la educación para niños de bajos recursos, e incluso el apoyo alimentario para personas en situación de pobreza o pobreza extrema.

La capacidad económica de estas organizaciones suele permitirles contar con una sólida infraestructura representada por casas de asistencia, centros de rehabilitación, hospitales y escuelas.

Las asociaciones civiles y fundaciones sociales encuentran su fuerza en su constitución jurídica, en el financiamiento estable que les proporcionan las empresas privadas, en su capacidad de convocatoria ante sectores altos de la sociedad, y en la imagen filantrópica que proyectan con sus correspondientes efectos sociales (y fiscales).

### **Nuevos actores políticos individuales.**

En cuanto al desarrollo de las organizaciones sociales destaca el surgimiento de nuevos actores políticos individuales; actores que comienzan su carrera en el espacio local o en el ámbito social y posteriormente se pasan al terreno de la política con gran éxito, debido no sólo al carisma personal de los nuevos líderes sino a las nuevas prácticas de hacer política y al uso intensivo de la mercadotecnia.

Esas prácticas son, entre otras, el contacto directo con los ciudadanos, el entendimiento profundo de los problemas, su involucramiento con las causas sociales, su desinterés por obtener beneficios económicos individuales o simplemente tener acceso personal a ellos (en los casos de Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí, cuyos hijos fueron secuestrados y asesinados en la Ciudad de México, encontramos ejemplos de estos nuevos liderazgos).

Como se ve, todas estas características contrastan con las de los líderes políticos tradicionales que acaban alejados de los ciudadanos y de la propia realidad.

En síntesis, las organizaciones sociales como nuevos actores públicos han sustituido muchas de las funciones que antes le correspondían al Estado y a los partidos políticos; sólo que ahora utilizan su fuerza política para obtener satisfactores de aquél, ocupando los espacios que éste no es capaz de atender por sus restricciones fiscales, institucionales y organizacionales.

Sin duda la irrupción de nuevos actores ha redefinido la frontera entre lo público y lo privado; teniendo como consecuencia una mayor interacción entre Estado y sociedad, lo que propicia una nueva función de aquél con ésta, con la economía y con la política.

Esta es la razón por la que nuevos líderes y nuevas prácticas han redefinido las formas tradicionales de interlocución política, permitiendo el trabajo de las organizaciones sociales en detrimento de actividades que antes monopolizaban el Estado y los partidos políticos.

## **1.5 ESTADO Y REDEFINICIÓN DE LO PÚBLICO.**

En el marco del debate sobre el Estado, en el extremo, algunos teóricos llegaron a plantear la necesidad de desaparecerlo a fin de permitir que sean las fuerzas del mercado el motor de crecimiento económico y de desarrollo social; algunos otros han optado por proponer un «Estado mínimo», acotado en su ámbito de acción para regular aspectos esenciales del mercado y proporcionarle certeza jurídica a la propiedad y a la inversión.

En realidad la discusión en torno a la reforma del Estado ha tenido un contenido altamente político e ideológico, tal como afirma Bernardo Kliksberg:

“La discusión en relación con el Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, los dogmas, los clichés, los slogans, las peticiones de principios, los trucos lógicos, los sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes,

sin respaldarlas con evidencia empírica. En su conjunto, el debate es muchas veces de muy precaria calidad.”<sup>24</sup>

Mi impresión es que en realidad el Estado se ha transformado más rápidamente que las críticas y los análisis de políticos y académicos.

En los albores del nuevo siglo, una vez agotado el debate en torno a la función del Estado (con procesos de reforma en prácticamente todos los países desarrollados y con evidencias cada vez más confiables sobre sus ventajas y limitaciones ante los retos de la globalización, la economía y la sociedad), a continuación anotare algunas de las conclusiones a las que se han llegado.

### **1.5.1 La necesidad del Estado**

Contra lo planteado en el umbral del debate sobre la nueva función del Estado, ahora no nos queda ninguna duda acerca de lo necesario que es mantener y fortalecer al Estado-Nación, dado que es evidente que el Estado de bienestar o Estado interventor ha dejado de ser útil por las grandes transformaciones económicas y sociales. Razón por la cual la ineficiencia, la incapacidad, la insolvencia y el anquilosamiento han terminado por sepultar este tipo de Estado. No así la necesidad que tienen las naciones de contar con Estados fuertes y sólidos.

Ante ello, su replanteamiento se ha orientado a reforzar su capacidad estratégica con la intención de insertarse en la red mundial del comercio y de las finanzas, crear ambientes internos favorables para el desarrollo del mercado, propiciar regulaciones eficaces, democratizar y modernizar las instituciones públicas, generar nuevas formas de interrelación con la sociedad y –su gran deuda– abatir la pobreza y reducir los niveles de desigualdad social.

---

<sup>24</sup> Kliksberg, Bernardo, *op. cit.*, p. 23.

Por lo mismo no es raro que el Banco Mundial, institución supranacional controlada por las siete naciones más poderosas del planeta, haya afirmado en su informe *El Estado en un mundo en transformación*, publicado en 1997, que:

“Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas institucionales– que hacen posible que los mercados prosperen y las personas tengan una vida saludable y feliz.”<sup>25</sup>

El Dr. Omar Guerrero, en su libro *Gerencia Pública de la Globalización*, considera:

“Hoy en día el Estado debe desarrollar su capacidad de pensamiento y control, convertirse en un guía colectivo de la sociedad que asuma la responsabilidad del análisis, la planificación y la evaluación. Funciones fundamentales como las referentes a la paz y la justicia social, el medio ambiente y una buena gestión de la cosa pública, no deben ser privatizadas, porque dichas funciones sirven de memoria de la sociedad con respecto a lo que espera del Estado como responsable de sus funciones esenciales mediante su propia acción, es decir: la administración pública”<sup>26</sup>

Por su parte, Kliksberg, en su libro *El rediseño del Estado*, asegura que:

“Se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene por qué estar y que promueva y apoye por todas las vías la organización y el desarrollo de la sociedad civil.”<sup>27</sup>

Es evidente que tanto el Banco Mundial como Guerrero y Kliksberg acreditan la necesidad del Estado; pero de un Estado rediseñado y revitalizado, acorde a los requerimientos de los tiempos actuales.

---

<sup>25</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 1.

<sup>26</sup> Guerrero Omar, “*Gerencia Pública en la Globalización*”, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p.160.

<sup>27</sup> Kliksberg, *op. cit.*, p. 30.

No obstante, cabría ser cuidadosos, puesto que tanto las naciones poderosas como los organismos multinacionales están induciendo la existencia de dos tipos de Estado que se contraponen y al mismo tiempo se complementan:

“Uno es el Estado globalizador que impone reglas a los organismos económicos internacionales (que) consiste en un Estado que induce su modo de vida y sus intereses –que son los de las corporaciones transnacionales- sobre otros Estados... el otro Estado es el Estado globalizado de las naciones subdesarrolladas. Todavía en muchas partes es un Estado políticamente inmaduro e inconcluso que brotó de la época de la modernización, y que ahora la globalización se empeña por expropiarlo de ciudadanía y poner a los clientes como sus habitantes”.<sup>28</sup>

### **1.5.2 Estado y Mercado.**

Ante el libre mercado como sistema económico predominante en el mundo, los recientes bloques económicos y comerciales (conformados por países desarrollados como los de la Unión Europea o por el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México o por el intenso intercambio financiero y comercial entre naciones) han permitido importantes modificaciones en la relación Estado–mercado.

Una de esas modificaciones es la transferencia de actividades económicas del Estado a los particulares, más conocida como privatización: actividades relevantes que antes llevaba a cabo en campos sensibles como los energéticos, las telecomunicaciones, las comunicaciones y los servicios de salud; campos que han dejado de ser su responsabilidad para ahora pasar a ser, parcial o totalmente, competencia del mercado.

Otra de las transformaciones que ha sufrido el Estado, y no menos importante que la anterior, es la regulación. En el pasado reciente las regulaciones fueron tan amplias en su ámbito de influencia, tan costosas en su implantación, y tan ineficaces

---

<sup>28</sup> Guerrero Omar, *Gerencia...Op Cit.*, pp. 140,141.

en la realidad, que los particulares acababan limitados en su energía y creatividad o impedidos para efectuar alguna acción; incluso obligados a hacerlas al margen del Estado.

Ante este escenario, el reto para el Estado ha consistido en reducir la cantidad y el alcance de sus regulaciones incrementando su calidad, su claridad y su efectividad.

Bajo el criterio de riesgo social, las nuevas regulaciones impulsadas fundamentalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pretenden liberar a la mayoría de las actividades económicas y se concentran en las regulaciones antimonopolios y de protección a los consumidores, a los estándares de calidad y al medio ambiente.<sup>29</sup>

En el caso de México la realidad es diferente, ya que se mantienen los monopolios públicos en las áreas de energía y electricidad y los privados en los casos de televisión y telefonía, por citar dos ejemplos. De manera similar los consumidores nos encontramos en situación de indefensión jurídica frente al poder factico de los grupos empresariales (en los últimos años diversas iniciativas para establecer los derechos colectivos de los consumidores han sido frenadas en el Congreso de la Unión), aunado a las débiles instituciones (PROFECO) y mecanismos de protección al consumidor.

Sin embargo, con las nuevas políticas regulatorias, el Estado debería disponer de instrumentos para impedir excesos o vicios del mercado, liberar la energía social y contar con mejores herramientas para conducir la política económica y combatir las desigualdades sociales y la pobreza.

---

<sup>29</sup> Kliksberg, *op. cit.*, p. 29.

### 1.5.3 Estado y Sociedad.

En todos los procesos de reforma del Estado la tendencia se orienta a renovar la interrelación entre esta institución y la sociedad, buscando mecanismos más activos para la participación social en los asuntos públicos, así como para reducir las inevitables tensiones entre ambos actores. No obstante, al Estado se le sigue asignando una primera responsabilidad ante la sociedad:

“A fin de elevar el nivel de bienestar de la población tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente.”<sup>30</sup>

El énfasis de esta responsabilidad del Estado consiste en emprender y promover acciones de interés colectivo, en lugar de intervenir directamente como se le requería hace apenas algunos años; aunque también parte de la premisa de que el Estado y la sociedad no son excluyentes, por lo que su complementariedad genera un alto potencial de desarrollo y de progreso mediante acciones de ganar–ganar.

En este sentido Vasant Moharir asegura que es mediante una relación cooperativa entre Estado y sociedad como los mejores intereses de los ciudadanos se pueden llevar a cabo.<sup>31</sup> Como consecuencia, en los procesos para reformar el Estado se han planteado al menos tres objetivos en la relación Estado–sociedad:

- a) mayor participación de la sociedad en cuanto al establecimiento de necesidades y programas, junto con la asignación de recursos públicos;
- b) mayor compromiso del Estado con la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos;
- c) mayor promoción de la interrelación entre el Estado y las organizaciones sociales.

---

<sup>30</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 3.

<sup>31</sup> Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 28.

Cumplir estos objetivos supone una mejor delimitación y más efectiva democratización de las actividades del Estado; pero no olvidemos que eso también implica que la sociedad civil debe tener responsabilidad, compromiso y madurez.

Difícil reto para las naciones que apenas están en proceso o recién se acaban de incorporar a los sistemas políticos democráticos y, por la misma razón, no tienen antecedentes de participación ciudadana real.

Como se advierte, estos objetivos reflejan un profundo cambio desde la forma de ver la vida hasta la manera como se llevan a cabo las prácticas de las instituciones públicas; que van desde la formulación de la agenda de gobierno hasta el trato cotidiano entre los servidores públicos y la ciudadanía.

Además, significan mayor transparencia en las decisiones y acciones públicas, lo mismo que en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas confiables y oportunas.

No obstante, el reto fundamental es la modernización de las instituciones públicas; es decir, renovar aspectos tan relevantes como el rediseño estructural, la adecuación de la plantilla laboral, la revisión de procesos, la actualización de marcos jurídicos, el aprovechamiento de la tecnología y, lo más importante, la forma de pensar de los servidores públicos.

Para los ciudadanos, el nuevo vínculo Estado-sociedad significa mayor participación de ellos en los asuntos públicos; que en consecuencia también implica más responsabilidad: primero porque deben adentrarse en los problemas y los asuntos públicos con el objeto de resolverlos de manera conjunta, luego porque deben asumir una actitud responsable frente a los problemas sociales y los recursos estatales.

Igualmente deben adquirir un compromiso social que rebase el ámbito de las ideologías y la participación política; lo mismo que un deseo vehemente de

participar en los asuntos colectivos, siempre con la suficiente madurez para compartir aciertos y errores.

No cabe duda que quienes pugnan por el modelo Estado–sociedad no se equivocan, ya que con esta sinergia sí es posible encontrar nuevas soluciones para los problemas sociales, transferirle los beneficios a la sociedad y obtener un mejor desempeño de las instituciones públicas: una de las exigencias ciudadanas más generalizadas.

En este sentido el Banco Mundial asegura que:

“La eficiencia del Estado es mayor cuando se escuchan las opiniones del sector empresarial y de la ciudadanía en general, y se propicia la participación de ambos grupos en la determinación y aplicación de las políticas.”<sup>32</sup>

Como se aprecia, la participación de la sociedad en los asuntos públicos ha contribuido a modificar la frontera entre lo público y lo privado, permitiéndole al Estado mantener las atribuciones fundamentales para la nación y, a la sociedad, participar en la solución de los problemas nacionales.

#### **1.5.4 La agenda pública.**

La agenda pública es un instrumento de alto valor para definir los asuntos de interés y las prioridades de una sociedad, para encausar la energía y los recursos sociales en estos temas, pero sobre todo, para alinear a los actores políticos, económicos y sociales en torno a las preocupaciones y necesidades de la sociedad.

Elaborar una agenda pública permite observar el grado de involucramiento de la sociedad en los asuntos colectivos, al igual que el peso que adquieren determinados sectores sociales cuando logran introducir sus temas en ella.

---

<sup>32</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 12.

Por lo regular la agenda pública incluye cuatro factores esenciales: recursos económicos, recursos políticos, decisiones adoptadas respecto a la incorporación de programas y proyectos, y participación de la sociedad.

### **Recursos económicos.**

Las recurrentes crisis económicas que suelen ocurrir antes y después de los procesos de privatización, el redimensionamiento del Estado, la desregulación y la disminución del gasto público evidencian las limitaciones de los recursos fiscales.

Actualmente las reglas de la interdependencia global le permiten al Estado operar con un déficit fiscal promedio de uno por ciento del producto interno bruto; es decir, el Estado cumple sus objetivos fundamentalmente con los recursos fiscales que capta, únicamente con un pequeño margen de endeudamiento.

Para los países en desarrollo –como es el caso de México– esta práctica constituye una severa restricción ya que contrasta radicalmente con los viejos modelos que permitían el endeudamiento ilimitado, así como con los problemas nacionales que necesitan atender.

Afirmación que puede relacionarse con lo que Luis F. Aguilar ha definido como el Estado limitado, el gobierno limitado.<sup>33</sup>

Partiendo de que los recursos del Estado son escasos pues, como bien dice el mismo autor, “cada una de las decisiones de gobierno (buenas, malas o regulares) consumen recursos políticos y fiscales,”<sup>34</sup> es preciso elaborar con racionalidad la agenda pública y proyectar de la misma manera la gestión pública.

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva Luis, *op. cit.*, p. 17.

<sup>34</sup> *Idem.*

Acción que significa todo un reto para el Estado ya que debe innovar tanto la manera de allegarse los recursos fiscales como las políticas con las que asigna esos recursos para sostener las instituciones públicas encargadas de ejecutar los programas y obtener una mayor eficiencia.

Concretamente el reto al que se enfrenta el Estado al elaborar la agenda pública es, siguiendo las palabras del maestro Aguilar,

[De] políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población.<sup>35</sup>

En la actualidad, la escasez de recursos económicos para hacerle frente a los grandes desafíos nacionales es el reto más importante del Estado Mexicano.

### **Recursos políticos.**

Al igual que los recursos económicos, los recursos políticos también se caracterizan por su escasez, ya que las decisiones y acciones gubernamentales los consumen al grado de originar un déficit político para el Estado; es decir, hacerlo vulnerable, con poca legitimidad e incluso propiciar problemas de gobernabilidad.

Por lo mismo, cuando hablamos de capital político hablamos de un recurso que hay que cuidar ante la tentación de dilapidarlo con decisiones equivocadas que pudieran tener un alto costo o escasa rentabilidad social.

Para elaborar y ejecutar la agenda pública el Estado necesita tener el mayor consenso posible; y para ello es preciso construirlo y ser consciente de las dificultades que se presentan al negociar con grupos sociales cuyos intereses suelen ser heterogéneos e incluso contradictorios.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 21.

En otras palabras, no olvidar que se trata con grupos cuya autonomía es cada vez más creciente debido al surgimiento de nuevos liderazgos que no sólo encabezan las nuevas causas sino también las viejas peticiones. Desde luego, grupos ajenos a los tradicionales actores del poder económico que buscan que las políticas públicas estén hechas a semejanza de las necesidades de sus empresas y sus intereses.

Dado que la vida política actual es más plural, más organizada, más autónoma y más competitiva, los actores políticos deben tener ideas nuevas, prácticas modernas, discursos novedosos y coherentes, capacidad negociadora y actitud responsable y confiable.

En otras palabras, lo que en nuestros tiempos se requiere es una nueva cultura política que haga frente a la globalización, al libre mercado, a las complejas transformaciones tecnológicas que caracterizan nuestro tiempo y a un nuevo papel del Estado en la economía y la sociedad.

Paradójicamente sólo la fuerza de la política permitirá construir consensos, cohesionar las políticas públicas y canalizar la participación y la energía social para cumplir con los fines del proyecto nacional.

### **Programas públicos.**

Incorporar programas y proyectos a la agenda pública depende de los recursos económicos y políticos de que el Estado disponga –independientes al plan de gobierno y al de la sociedad– con la finalidad de conformar un programa integral incluyente y compartido por todos los actores, a fin de movilizar al Estado y a la sociedad hacia un rumbo unitario.

En la elaboración de la agenda los estados se enfrentan a importantes dilemas que tienen que resolver de manera racional, evaluando costos y beneficios, y tomando en cuenta la factibilidad de implantación, el impacto y la efectividad de sus programas;

al igual que el grado de consenso político que pudieran tener, además de evaluar las distintas y posibles acciones gubernamentales, o bien la participación de actores económicos o sociales.

De aquí la importancia de analizar con sumo cuidado, y apoyándose en información confiable, la mejor opción para ejecutar los programas y proyectos de la agenda pública; lo que implica también diferenciar los asuntos que son competencia del Estado y los que le corresponden al mercado y a la sociedad.

Dicho con palabras de Luis Aguilar, definir “Cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres de los particulares.”<sup>36</sup>

### **Participación de la Sociedad.**

El grado de participación social en las actividades del Estado depende de la efectividad de los programas públicos, no obstante, es necesario mencionar el nuevo contexto democrático en el que se desarrolla la participación ciudadana.

En primer término destaca el cambio sustantivo que ha habido en las formas tradicionales de negociación política: ahora ya no es tan fácil cambiar obra pública, subsidios y satisfactores sociales por votos, como cuando los partidos políticos tenían una dosis razonable de legitimidad y su interlocución con el Estado y la sociedad era confiable.

Bajo el estigma de la democracia encontramos al menos dos aspectos relevantes para analizar las nuevas formas de participación: el surgimiento de los nuevos actores y las prácticas de interlocución política, junto con la necesidad de que la democracia penetre en las instituciones públicas.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 19.

Es evidente que ahora los estados se enfrentan a ciudadanos más exigentes, mejor informados y más participativos; tal como se acredita con la generalización de movimientos sociales (ya sea en favor o en contra de determinadas causas), la objeción cada vez más frecuente a proyectos que afectan intereses particulares o de grupo, y la creciente participación individual en organizaciones sociales no gubernamentales y civiles.

Estos nuevos líderes o actores políticos con ideas y discursos novedosos logran atraer a los ciudadanos, obtener su apoyo y legitimar sus liderazgos debido a que son más naturales, más directos y más accesibles: razón por la que hoy por hoy son interlocutores entre las organizaciones sociales y el Estado.

“No menos destacables son las características de las organizaciones sociales representadas por su capacidad de iniciativa y de organización, el amplio conocimiento de sus problemas y su fuerte potencial para promover sus intereses: al grado de que la acción social desborda la planificación gubernamental.”<sup>37</sup>

Es evidente que al tener nuevas prácticas se requieren nuevas reglas: como legitimidad de las demandas, magnitud de los problemas, factibilidad de las propuestas, rentabilidad económica y social de la acción pública y de los costos asociados, seriedad y compromiso de los actores y, desde luego, fuerza política.

Obviamente los procedimientos también se han modificado. A diferencia del pasado, ahora las demandas se plantean de forma más abierta y clara y están sujetas a la crítica de la opinión pública, que en un momento dado las apoya o rechaza; Ni que decir de los medios de comunicación masiva cuyo poder detiene o hace avanzar políticas y acciones públicas.

Igualmente las negociaciones que se hacen ahora tienden a ser más transparentes y abiertas a la sociedad: de aquí la afirmación en el sentido de que no existe un

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 27.

procedimiento único de participación e inclusión de los problemas en la agenda de gobierno; por el contrario, a cada problema le corresponden sus propios objetivos, instrumentos y soluciones.

La necesidad de disponer de instituciones públicas democráticas es consecuencia del nuevo papel que tiene el Estado en la economía y en la sociedad, tanto en el mundo entero como en cada nación.

De manera paralela al desmantelamiento del Estado propietario e interventor mediante la privatización de empresas públicas, la desregulación de las actividades económicas y el cuidado en el gasto público, entre otros, se hace necesario modernizar su brazo ejecutor: la administración pública.

Pese a todo, el proceso de modernización de la administración pública no ha tenido el énfasis, el ritmo y el alcance de la que sí ha gozado la reforma del Estado.

Razón por la cual se explica el porqué de su reducción y –como consecuencia– la de su administración pública, que actúa más sobre lo cuantitativo que lo cualitativo debido a que tanto la eficiencia de la administración como la calidad de las regulaciones y los servicios públicos, los costos de operación de los programas, la profesionalización de los servidores públicos, y la calidad de la relación entre funcionarios públicos y ciudadanos prácticamente no se han modificado.

Como las instituciones públicas continúan siendo obesas, burocráticas y anquilosadas, con poca o nula capacidad de respuesta ante nuevos desafíos, y con una arraigada cultura autoritaria donde el cliente es el superior jerárquico y el ciudadano un problema con el que es necesario convivir, la reforma del Estado requiere asimismo de una administración pública con nuevos atributos, entre los que, en mi opinión, destacan los siguientes:

*Democrática.* Para permitir que la participación social, junto con sus decisiones y acciones, sean abiertas y estén sujetas al escrutinio público a fin de rendirle cuentas a la ciudadanía.

*Racional.* Para que tenga conciencia de la escasez de recursos fiscales y cuide mejor los públicos, además de estimularla para que tome sus decisiones sustentadas en la relación costo–beneficio y en la rentabilidad social.

*Eficiente.* Para que se enfoque a la obtención de resultados, elabore regulaciones de calidad y proporcione bienes y servicios con estándares mínimos de calidad.

*Competitiva.* Para que en las áreas en que sea posible o conveniente pueda sujetarse a pruebas de mercado y genere opciones competitivas de prestación de servicios o producción de bienes, como puede ser el caso de la consulta médica o exámenes de laboratorio en instituciones públicas de salud.

### **1.5.5 Nuevo ámbito de lo público.**

De nueva cuenta vuelvo a apoyarme en Luis F. Aguilar, ahora para retomar su definición acerca de lo público. Para él, éste es;

“El campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas, definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución y perfilan o eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos.”<sup>38</sup>

Desde este punto de vista, el ámbito de lo público es el ámbito de la política, donde los problemas, las necesidades, los intereses y los programas de alcance e interés general (asociados al uso de recursos fiscales) tienen carácter público; en tanto el

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 28.

ámbito privado se entiende como el espacio donde intercambian libremente los particulares con el objeto de obtener utilidades.

Visto así la retirada del Estado como agente económico directo mediante la desincorporación de empresas, la desregulación de la economía y el comercio, la democratización y sus repercusiones políticas y sociales, lo mismo que el surgimiento de la sociedad civil, han redefinido los límites de lo público en favor del ámbito privado; con la idea de que:

“la cohesión y prosperidad nacional podían ser también alimentadas por las libertades individuales en competencia y por los grupos sociales en cooperación.”<sup>39</sup>

Por consiguiente, la frontera de lo público se ha movido hacia un ámbito más neutral propiciando una mayor participación de los sectores económico y social en los asuntos públicos y dejando atrás la concepción de lo público como lo gubernamental, al tiempo que reduce las presiones sociales sobre el Estado y corresponsabiliza a la sociedad de las decisiones y acciones colectivas.

Entonces, al redefinir lo público –como consecuencia inherente a los procesos de reforma del Estado– resulta obligatorio replantear la misión, las prácticas y los programas de las instituciones públicas con la intención de que su comportamiento cotidiano esté cada vez más acorde con los retos del mundo globalizado y los problemas nacionales.

Por su parte, las administraciones públicas también requieren de un proceso de modernización acorde con las transformaciones del Estado, ya que su “función se reorienta desde la prestación de servicios públicos hacia la facilitación, la promoción y la reglamentación, necesitan nuevas actitudes y técnicas novedosas, así como competencias profesionales mayores”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>40</sup> Guerrero Omar, *Gerencia... Op. Cit.*, p. 193.

Como se ve, no cabe duda que sin instituciones públicas modernizadas, eficientes, transparentes y democráticas no será fácil enfrentar los problemas presentes y futuros de una nación; como tampoco será posible satisfacer las expectativas de la población.

Asimismo, no olvidemos que en un entorno de competencia política la actividad gubernamental es el factor decisivo para el éxito o el fracaso de quien se encuentra en el poder y quiere conservarlo.

Para concluir este capítulo, resumo lo siguiente: las transformaciones mundiales en los órdenes político, económico, social y tecnológico que se han vivido en los últimos años y que han instaurado la globalización, la democracia y el libre mercado, evidenciaron la fragilidad del Estado de Bienestar, obligando a las naciones a redefinir el papel y el alcance del Estado. Los Estados de casi todos los países del mundo se reformaron, destacadamente en cuanto a su intervención en la economía.

Por su parte, también las sociedades han evolucionado, participan más frecuentemente en los asuntos públicos y presionan por gobiernos más democráticos, racionales, eficientes, transparentes y que rindan cuentas.

No obstante sus críticos, la opinión generalizada es en el sentido de que el Estado es necesario para la organización, convivencia y desarrollo de las sociedades; aunque también hay coincidencia en que el perfil del Estado actual es distinto al del Estado de Bienestar y se puede definir como Estado Responsable o Estado Promotor.

# **CAPÍTULO II. LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO**

## **2.1 La Reforma del Estado.**

En las últimas tres décadas prácticamente todos los países han emprendido programas de Reforma del Estado, bien sea para adaptarse a los cambios en el entorno político, económico, comercial o tecnológico, o para enfrentar nuevos problemas o realidades internas. Específicamente, el llamado neoliberalismo instrumentado inicialmente por Reino Unido y Estados Unidos bajo el liderazgo de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente generaron un movimiento mundial que cuestionó severamente el tamaño del Estado y su papel en la economía y la sociedad. Organismo Multinacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, promovieron ampliamente políticas de reducción del aparato estatal, de acotamiento de los programas de bienestar social, de libre comercio y de liberalización de los mercados, particularmente el financiero.

Ésta tendencia dio lugar a la llamada globalización, proceso que como se explicó en el capítulo primero, implicó la prevalencia del capitalismo sobre el socialismo, del libre comercio mundial frente al proteccionismo, de los corporativos multinacionales frente a las empresas nacionales, de las instituciones financieras globales versus las nacionales y, en buena medida del mercado frente al Estado, bajo el argumento de su crisis fiscal.

La Reforma del Estado ha tenido diversas conceptualizaciones, para el Doctor Omar Guerrero:

“Una Reforma del Estado, de conformidad con los paradigmas reformistas del pasado y el presente, comprende fundamentalmente sus

relaciones con la sociedad porque, en su base, el Estado es desde el punto de vista político la organización de la sociedad. La Reforma del Estado no se limita a los aspectos de estas relaciones, los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una Reforma económica del Estado, o una Reforma meramente administrativa del Estado, sino una integral Reforma Estatal cuyo signo es en esencia político”<sup>41</sup>

Por su parte, el Doctor José Juan Sánchez González afirma que:

“la Reforma del Estado busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial”<sup>42</sup>

El Doctor Sánchez en su libro *Administración Pública y Reforma del Estado en México* hace un amplio y documentado análisis sobre los procesos de Reforma, en el que establece que el concepto de Reforma del Estado tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos (como modernización, como inserción en la globalización mundial, como vigencia del Estado de derecho, como adelgazamiento del gobierno, como cambio en la gestión gubernamental, como transición democrática, como liberalización económica y política, como ajuste estructural); 3) por su enfoque (neoinstitucionalista, neoliberal y neointervencionista).

Para Oscar Ozlak, la Reforma del Estado “puede ser vista como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social (en el que) también resulta difícil separar la Reforma del Estado de ciertas Reformas económicas de ajuste estructural y superación de déficit fiscal.”<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Guerrero, Omar, *La Reforma del Estado como Modernización*, Civitas, Mexicali, México, 1991, pp. 4 y 5.

<sup>42</sup> Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1997, p. 40.

<sup>43</sup> Ozlak, Oscar, *De menor a mejor: el desafío de la “segunda” Reforma del Estado*, Revista Nueva Sociedad, no. 160, Venezuela, 1999, p. 5.

Sin duda, existen decenas de definiciones y conceptualizaciones sobre Reforma del Estado, pero con independencia de ello existen coincidencias en cuanto a que las palancas de las Reformas han sido tanto externas como internas para cada nación. En lo externo destacan la globalización y el neoliberalismo; y en las internas los déficit fiscales, el anquilosamiento de las estructuras gubernamentales y los cambios políticos, entre otros factores.

Para efectos del presente trabajo, concentro el análisis de la Reforma del Estado en la vertiente de la modernización de las administraciones públicas, en aspectos tales como los que subrayan el Doctor Rafael Martínez Puón “evaluación de políticas públicas; la descentralización política administrativa; las nuevas relaciones de la administración con el ciudadano, la rendición de cuentas; el combate a la corrupción; la ética en el servicio público; el control y la evaluación de las administración pública; las nueva modalidades para la prestación de servicios públicos; las nuevas tecnologías para la administración pública y fortalecimiento de los gobiernos locales; el tránsito de las administraciones tradicionales a post burocráticas; la profesionalización de las administraciones públicas y otros más de igual interés (que) forman parte actualmente de las agendas de los gobiernos y las administraciones de la mayoría de los países del mundo”.<sup>44</sup>

## **2.2 Programas de modernización del Estado y de la administración pública.**

Hasta finales del siglo XXI el mejoramiento o modernización de las instituciones y de la gestión pública, se realizaba principalmente mediante el conocimiento y la experiencia de los propios servidores públicos, los modelos o metodologías

---

<sup>44</sup> Martínez Puón, Rafael, Las políticas de la OCDE en la Reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México, ponencia presentada VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Lisboa, Portugal, 2009.

generados en sus propios centros de estudios o investigación y mínimamente por la participación de consultores privados. En este periodo la administración pública realizó importantes aportaciones a la ciencia administrativa y gerencial, particularmente en campos como el presupuesto, el control y la fiscalización de recursos.

En la actualidad otras son las fuentes de la modernización del sector público. La experiencia comparada nos dice que cada país establece su propio programa para reformar al Estado y modernizar a la administración pública, considerando su particular situación política y económica junto con sus respectivas circunstancias y expectativas; para ello debe apoyarse en instituciones académicas, en élites modernizadoras de la misma administración pública, en las experiencias exitosas de otros países y en ocasiones, en consultores privados.

De manera paralela, los programas especialmente elaborados incluyen medidas previamente adoptadas con “éxito” por países desarrollados; es más, en países como España e Italia estudiar y conocer esos programas ha motivado a destacados académicos a convertirse en ministros de la administración pública.

En los años recientes, la tecnología administrativa surgida del sector privado ha estado siendo adoptada por algunos gobiernos en sus programas de modernización, tal es el caso de la reinención del Gobierno en Estados Unidos o la reingeniería de procesos en México.

A decir de Vincent Wright, hay cinco tipos de reforma:

- a) las que son parte de un proceso continuo;
- b) las que introducen los gobiernos como respuesta a presiones políticas específicas;
- c) las que se implantan de forma gradual, pragmática e instrumentalista;

- d) las que se necesitan para la gestión de programas anteriores de reforma; y
- e) las que son parte de un cambio político mayor.

Desde este punto de vista, es obvio que en cada país los programas de reforma avancen a un ritmo distinto y con una jerarquía de necesidades diferente; no obstante, siempre es factible encontrar enfoques similares debido a que buscamos gobiernos más eficientes, más efectivos y más rentables.

Ahora bien, desde la percepción del ciudadano visto como cliente, es indispensable aumentar la calidad de los servicios públicos e incrementar la flexibilidad de maniobra para mejorar la capacidad de adaptación a los cambios externos y fomentar el buen desempeño nacional.

Por lo mismo, la agenda común de los programas para reformar el Estado y efectuar la modernización administrativa abarca por lo menos cuatro fases: reducir el tamaño del gobierno privatizándolo, perfeccionar la gestión del sector público, renovar el servicio civil, y mejorar la regulación.

#### **a) Reducir el tamaño del Estado privatizándolo.**

El debate acerca del tamaño que debe tener el Estado aún no ha terminado, de la misma manera que tampoco han cesado los intentos para reducirlo disminuyendo el número de entidades públicas y el de servidores públicos. Sea como sea, lo cierto es que el objetivo subyacente es reducir las presiones a los presupuestos públicos.

En la actualidad, como hemos dicho, este debate se inclina más hacia lo cualitativo, tomando en consideración aspectos relacionados con el ámbito de influencia del Estado y las estrategias que se utilizan para adelgazarlo.

Algunas de esas estrategias que para nuestros fines vale la pena resaltar, son la privatización, el outsourcing, la descentralización de competencias en los niveles locales de gobierno y, particularmente, la redefinición de las competencias que debe

poseer el Estado para asegurar el desarrollo nacional y la protección de los grupos de menores recursos y de los derechos ciudadanos.

Pese a lo que se diga, la reducción del aparato estatal es un hecho prácticamente en todos los países desarrollados; tal como se puede comprobar observando la manera como se ha disminuido el número de servidores públicos o al menos cómo se han mantenido congeladas sus plazas en los últimos diez años.

Por lo que toca a la privatización, ésta ha logrado avances considerables en áreas como la comunicación, los servicios de salud y otros de menor jerarquía que antes proporcionaba el Estado y, por cierto, son la mayoría.

Es tal el alcance que han tenido los programas de privatización que Patrick Dunleavy y Christopher Hood consideran que;

“Las compañías de servicios que operen transnacionalmente durante el próximo siglo podrán ser capaces de desarrollar habilidades y conocimientos en prácticamente todas las áreas actualmente manejadas y controladas por organismos públicos de prestación de servicios.”<sup>45</sup>

No obstante, no hay que olvidar que la reducción del tamaño del sector público obedece a los problemas de finanzas públicas y a la reducción de costos, más que a un incremento en la eficacia y a determinadas implicaciones teóricas y de poder político:

“El sector público está perdiendo peso debido a la escasez de comida (ingresos públicos) y está haciendo cirugía plástica más que amputaciones.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, «De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados», en *Revista Gapp*, Madrid, núm. 3, Mayo–Agosto, 1995, p. 113.

<sup>46</sup> Derlien, Hans–Ulrich, «Modernización administrativa: ¿moderna, modernista o postmodernista?», en *Revista Gapp*, Madrid, núm. 7–8, 1997–1998, p. 21.

## **b) Perfeccionar la gestión del sector público.**

Los cambios más importantes que ha habido en los modelos de gestión del sector público están influidos, en buena medida por esquemas que han dado provechosos resultados en corporaciones privadas: he aquí por qué aplicar la nueva gestión pública constituye, en la mayoría de los países, una constante más en los programas de modernización de la administración pública;

“La nueva gestión pública se ha convertido en una ideología en sí misma y en una dominante en muchos círculos políticos y en escuelas de gestión pública.”<sup>47</sup>

Es sabido que no existe un modelo único de nueva gestión pública, sin embargo, prácticamente todos los modelos están impregnados de técnicas empresariales como: orientación al cliente, facultación, competencia entre proveedores de servicios, indicadores de desempeño, estándares de servicio y planeación estratégica corporativa.

Además, hay países (como Alemania y Francia) que han introducido la nueva gestión pública como un proceso incremental y continuo, aunque otros lo han instrumentado como una verdadera revolución gerencial (como Nueva Zelanda). Como sea, resalta el hecho de que la mayoría de los países están tomando de la nueva gestión pública las medidas más universales que, políticamente son neutrales y fáciles de llevar a cabo.

De esas medidas, adoptadas para mejorar la gestión del sector público, destacan las siguientes:

---

<sup>47</sup> Wright, Vincent, “*Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública*” en “Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, Madrid, 1997, p. 32.

## **Orientación a resultados.**

La operación basada en el cumplimiento de reglas y procedimientos internos poco a poco va siendo sustituida por métodos de gestión, fundamentados en otorgarles cada vez más facultades a los funcionarios públicos, darles mayor flexibilidad a las asignaciones y al ejercicio de los presupuestos, especificar las metas cuantitativas y los estándares cualitativos, determinar sistemas de costos por unidad, y adoptar indicadores de resultados y de rendimiento.

En este sentido, los principales obstáculos que la orientación a resultados ha encontrado son el manejo de los fondos públicos y la actitud de los servidores; como bien afirma Omar Guerrero al respecto:

“Para fomentar la cultura orientada a los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los manejadores dediquen más tiempo a los resultados otorgándoles más agilidad y autonomía en el uso de los recursos, sean recursos financieros o recursos humanos.”<sup>48</sup>

Por otra parte, la orientación a resultados supone una reducción sustancial en cuanto al número de normas y reglas que se han ido acumulando al paso de los años; además de que implica cumplir con los complejos procedimientos del servicio público, dado que le restan flexibilidad y agilidad.

No obstante, paradójicamente se han incrementado al mismo tiempo las normas por la globalización:

“Probablemente, la internacionalización ha reforzado estas reformas por la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación.”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Guerrero, Omar, “*El management de la interdependencia global*” en Revista del Instituto de Administración Pública de Guanajuato, No.2, Año 1, México, 2000, p. 22.

<sup>49</sup> *Idem.*

## **Mecanismos de mercado.**

Como medidas para inducir eficiencia, calidad y costos razonables en la prestación de los servicios públicos, algunos países, particularmente los desarrollados, han implantado mecanismos de mercado o de mercados internos de competencia, como por ejemplo los servicios de salud del Reino Unido y Alemania.

En estos modelos los usuarios pueden decidir qué unidad gubernamental o que Médico les proporcionará el servicio y practican la prueba de mercado (que consiste en poner a competir internamente tanto los servicios como a los servidores públicos, los que reciben estímulos por la preferencia de sus pacientes, que se traduce en un mayor número de pacientes atendidos) y el outsourcing o contratación externa, donde todo o una parte del proceso de prestación de un servicio lo efectúa el sector privado (como el caso de análisis clínicos).

Asimismo, estos países utilizan esquemas de facturación al usuario (que les permite la recuperación del costo total o parcial de un servicio) y los modelos virtuales de ingresos–costos (que sirven para medir la rentabilidad del propio servicio).

Como es evidente, los mecanismos de mercado han significado una fuerte presión para el desempeño eficaz del sector público y de los funcionarios públicos: además, el éxito de los mecanismos de mercado ha sido tal que su uso se está generalizando prácticamente en todos los países del mundo:

“De hecho, la demanda de los servicios que emergió a través de las reglas del mercado, ha constituido el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público, de tal modo endoprivatizado y contribuido a la consecución del objetivo de medir adecuadamente los rendimientos del Estado.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Guerrero Omar, *op. cit.*, p. 22.

## **Orientación al cliente.**

Percibir a los ciudadanos como clientes es un concepto generalizado en los últimos tiempos en los países desarrollados (Reino Unido, Francia, Estados Unidos), por lo mismo se ha fomentado la costumbre de establecer normas de servicio al cliente.

A tal grado que en algunos países han alcanzado el rango de leyes o contratos, particularmente expresados en las llamadas cartas del ciudadano (como en el Reino Unido) o cartas de los servicios públicos (como en Francia).

La orientación al cliente supone que se coloca a éste en el centro de los esfuerzos del gobierno para concederle todos los derechos sobre los servicios que utiliza: como el derecho a ser informado, a ser escuchado, a participar en las decisiones gubernamentales y a recibir una compensación económica por servicios deficientes; por señalar algunos efectos.

No obstante, la percepción del ciudadano como cliente ha enfrentado serias resistencias ideológicas y culturales en los países desarrollados o en desarrollo, situación que ha tratado de ser resuelta utilizando el término “usuario”.

En este mismo orden de ideas, tanto las ventanillas únicas como los programas de simplificación administrativa están insertados en las medidas de orientación al cliente; las cuales, vale la pena decir, cuando están adecuadamente diseñadas y efectivamente implantadas han conseguido acercar al sector público a los usuarios y mejorar la deteriorada imagen que las personas tienen de las oficinas públicas, debido a que han empezado a percibir las de manera más receptiva y abierta.

## **Trasparencia y Rendición de cuentas.**

La ola democratizadora que recorre el mundo replantea la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos, generando personas más participativas y atentas a la actuación del sector público; tal es la razón por la que en los últimos tiempos han

surgido amplios movimientos sociales que buscan que las decisiones y los actos de los servidores públicos sean claramente abiertos: lo mismo exigen tener acceso a la información administrativa que el manejo de los fondos públicos se transparente y se haga del conocimiento de la población.

No cabe duda que estas peticiones en gran parte se deben a la imagen que hasta hace poco tenía la gente con sectores públicos cerrados, oscuros, corruptos y con intereses inconfesables: razón misma por la que cada vez son más los países que buscan convertir en norma el acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa del sector público.

Esfuerzo, por cierto, en el que cada vez más se están incorporando a los órganos de decisión de las entidades públicas académicos, empresarios, representantes del sector social y hasta usuarios de servicios.

Por lo mismo, en los últimos tiempos los gobiernos se han preocupado por desarrollar mecanismos de publicidad que buscan hacer del conocimiento público todo tipo de información que dé cuenta de los presupuestos, el personal, los programas, las acciones, los costos y los resultados de la actividad gubernamental.

Pero, además, de forma paralela el poder legislativo ha ensanchado sus facultades a fin de revisar la utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de las metas programáticas.

## **Evaluación**

La evaluación es el último de los factores que componen el programa de modernización administrativa: luego de haber perdido peso en los últimos años, hoy por hoy es objeto de importantes denuedos por parte de los países desarrollados.

Con la evaluación se busca medir el rendimiento de las oficinas y de los presupuestos públicos, establecer relaciones costo–servicio, medir la contribución de las acciones públicas para resolver las necesidades sociales, y calificar la calidad y efectividad de las intervenciones públicas en el mercado.

Con su resurgimiento, se han creado organismos específicos para cumplir la función: como el Consejo Científico de la Evaluación, el Comité Interministerial de Evaluación y los Fondos Nacionales para el Desarrollo de la Evaluación, en Francia, o la Oficina Nacional de Intervención en el Reino Unido.

“Como cualquier académico británico afirmaría, la evaluación se ha convertido en una locura política.”<sup>51</sup>

### **c) Renovación del Servicio Civil.**

Para aquellos países que cuentan con un sistema de servicio civil, renovarlo es un hecho obligado para modernizar su administración. Mientras en algunos casos la renovación ha significado disminuir los honorarios del personal público, en otros ha sido seleccionar las áreas específicas que se habrán de reducir, y en otros más optar por menguar la jornada de trabajo; aunque también hay quienes sencillamente han cancelado la posibilidad de disponer de nuevos ingresos.

Sea como sea, lo cierto es que la mayoría ha preferido adoptar la combinación de medidas a fin de alcanzar niveles mínimos para el presupuesto del personal.

Pero, más allá del aspecto económico, los programas de renovación del servicio público incluyen las siguientes medidas:

**Medición del rendimiento individual.** Medir el rendimiento individual ha provocado severas críticas de funcionarios medios y altos (el caso más sonado ha sido en el

---

<sup>51</sup> Wright, *op. cit.*, p. 32.

Reino Unido); quizá por lo mismo, esta medida encuentra serias limitaciones en cuanto a la disponibilidad de presupuesto para garantizar los resultados.

En países en los que se han implantado esquemas de este tipo, los incrementos salariales se han visto retrasados por presiones presupuestales; asimismo, la posibilidad de medir el rendimiento individual también enfrenta problemas de valoración en actividades cualitativas difíciles de cuantificar.

Al respecto Derlien apunta:

“Los problemas metodológicos que derivan de llevar esto [la medición del rendimiento individual] a cabo son universales y de naturaleza puramente técnica. Estos problemas podrían a la larga debilitar las calificaciones, la moral y el atractivo de la función pública.”<sup>52</sup>

Pese a lo que se diga, medir el rendimiento individual es una de las columnas vertebrales del servicio civil en cuya implantación avanzan cada vez más países.

**Ética del servicio público.** El sorprendente incremento de la corrupción en el sector público –particularmente en las ventanillas de interacción directa con los usuarios para la provisión de bienes y servicios–, el uso indebido de información estratégica y reservada, y los conflictos de intereses en los procesos de privatización han obligado a los países a considerar el tema de la ética pública en los programas de reforma. Por lo mismo, los códigos de ética y de conducta (comportamiento) se han generalizado en el sector público.

**Estabilidad y permanencia.** La renovación del servicio público ha puesto el acento en los estatutos, que al modificarlos facilitan tanto la contratación de personal temporal como el despido de funcionarios y trabajadores del gobierno. Por la misma razón se aspira a ligar la permanencia con buen desempeño.

---

<sup>52</sup> Derlien, Hans-Ulrich, *op. cit.*, p. 22.

**Renovación.** La necesidad de oxigenar el servicio público con sangre nueva, que inyecte innovación y entusiasmo a las tareas públicas, ha propiciado el incremento gradual de los puestos que pueden ocuparse por designación directa, sin tener que pasar por los complejos procesos de ingreso consagrados en los estatutos de personal.

**Cultura.** Ante las corrientes reformadoras de los noventas que buscaban transformar con espíritu empresarial al sector público, recientemente han surgido posturas más razonables que promueven que:

“El sector público debería ser empresario en espíritu, dirigido por una camada de más robustos funcionarios y atendido por oficiales sensibles al sector público y a sus clientes”<sup>53</sup>

Al mismo tiempo, muchos países –sobre todo europeos– están interesados en mantener sus valores tradicionales del servicio público agregando nuevos valores como la orientación a resultados, la calidad, la innovación y el trabajo en equipo.

#### **d) Ampliar la regulación.**

Acorde con la economía de libre mercado, la expansión del intercambio comercial entre naciones y el nuevo papel que desempeña el Estado, éste ha disminuido su papel de proveedor de bienes y servicios públicos para fortalecer su función de regulador.

Además, como la competencia comercial internacional requiere de marcos regulatorios que les reduzca los costos a las empresas y las libere de procedimientos burocráticos que inhiben su desempeño, los tratados internacionales y acuerdos de libre comercio han impuesto obligaciones en materia de mejora regulatoria.

---

<sup>53</sup> Wright, Vincent, *op. cit.*, p. 34.

Como consecuencia surgen las agencias reguladoras que, para garantizar su independencia, se mantienen separadas de los usuarios y los proveedores, al tiempo que emprenden grandes programas de mejora regulatoria: no sólo impulsados sino también asesorados y evaluados por expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Al respecto, el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo en el mundo durante 1997 da cuenta del importante papel que la regulación ha tenido:

“Una normativa debidamente formulada puede ayudar en beneficio de los fines públicos. La reglamentación puede contribuir a proteger a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente; puede estimular la competencia y la innovación y, al mismo tiempo, poner coto a los abusos de los poderes monopólicos.”<sup>54</sup>

Por lo tanto, la desregulación es la vertiente más compleja de la modernización en la administración pública, sus costos no están aún claramente definidos y suelen pasar inadvertidos; al grado de que sus efectos todavía son difusos para los particulares ya que únicamente perciben la cantidad de trámites que deben cumplir, así como el costo y el tiempo que tienen que invertir.

Por otro lado, no hay que olvidar que la corrupción es un fenómeno claramente asociado a la reglamentación, aunado a que en los países en desarrollo, son pocos los expertos en mejora regulatoria.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que la mejora regulatoria busca crear las normas precisas para ejecutar los trámites y establecer requisitos accesibles para el particular, concentrándose en aquellos ámbitos que realmente merecen ser regulados.

También es de destacar, que las administraciones públicas tienen que fortalecer su capacidad de supervisar y vigilar el puntual cumplimiento de las regulaciones.

---

<sup>54</sup> Banco Mundial, *El Estado... Op. Cit.*, p. 6.

## 2.3 Reingeniería del gobierno de los Estados Unidos de América

Pese a los profundos cambios políticos, económicos y sociales que los Estados Unidos de América han tenido, aunado a su permanente inquietud por hacer que su administración pública funcione mejor, durante el siglo XX se apoyaron en el llamado paradigma burocrático, que en palabras de Michael Barzelay:

[Sobrevivió a] “cambios políticos, como la gran sociedad y el reaganismo, lo mismo que a una serie de esfuerzos por mejorar la administración en el gobierno, incluyendo el análisis de sistemas, la administración por objetivos y el presupuesto de base cero.”<sup>55</sup>

No obstante, las transformaciones que ha habido en el entorno internacional (descritos en el capítulo anterior), los problemas presupuestales del gobierno norteamericano, el fracaso de la reforma impulsada por el presidente Reagan, y la presión de los ciudadanos han sido determinantes para promover una nueva reforma de la administración pública, basada en la orientación al cliente y el énfasis en los resultados y en la innovación.

Esta nueva corriente, surgida en la década de los noventa, encuentra uno de sus sustentos teóricos en el propio Barzelay, autor del denominado *Paradigma posburocrático*; aunque, en la práctica se instrumenta con la *National Performance Review*, dirigida por el vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore, quien a su vez se inspira en el libro *Reinventando el gobierno*, cuyos autores David Osborne y Ted Gaebler son sus asesores.

Pero, ¿cuál es el ámbito teórico y práctico de este modelo de reinención de la administración pública norteamericana? Hagamos un breve análisis.

---

<sup>55</sup> Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 41.

### 2.3.1 El paradigma Posburocrático.

En su libro *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, publicado en 1992, Michael Barzelay asegura que un nuevo paradigma permea rápidamente la administración pública norteamericana:

“Con relaciones organizacionales, enfoques operativos, tecnologías administrativas, mística y actitudes diferentes.”<sup>56</sup>

Se refiere a lo que se ha dado en llamar paradigma posburocrático, para cuya construcción Barzelay se basó en un profundo análisis del programa «Lucha por la excelencia en el rendimiento» (STEP, por sus siglas en inglés), instaurado en 1985 por el gobierno del estado de Minnesota.

La estrategia de este programa consistió en invitar a todos los empleados del estado para que propusieran proyectos que generaran una mejoría cuantificable en la prestación de servicios públicos:<sup>57</sup> la respuesta inicial fue de 84 propuestas, de las que se seleccionaron 36 para aplicarlas durante el primer año del programa STEP.

En comparación con otros programas en los que su opción ha sido reducir las plantillas de personal en el sector público, éste tuvo la cualidad de utilizar la creatividad y el potencial de los servidores públicos; sin olvidar que surgió en un estado, no en la federación: es decir, el cambio ocurrió desde la periferia.

A partir de esta experiencia Barzelay construye el paradigma posburocrático, expresado en las líneas de comparación y resumido en los siguientes términos:

- Del interés público se traslada a los resultados que aprecian los ciudadanos.
- De la eficacia cambia a la calidad y el valor.

---

<sup>56</sup> Martínez Reyes, Héctor, estudio introductorio, en Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, op. cit., p. 17.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 87.

- De la administración pasa a la producción.
- Del control se va a la consecución del apego a las normas.
- De las estructuras, funciones y autoridad cambia a la identificación de la misión, los servicios, los clientes y los resultados.
- De la imposición de la responsabilidad se traslada a la construcción de la rendición de cuentas.
- De la justificación de costos pasa a la entrega de valor.
- De seguir reglas y procedimientos a identificar y resolver los problemas.
- De operar sistemas administrativos empieza a separar servicios de control, construir apoyo para las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, proporcionar incentivos, cuantificar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación al personal.

Como consecuencia, el programa STEP tuvo una fuerte inspiración en la gestión empresarial, por lo que sus creadores, a decir de Barzelay:

“Trabajaron arduamente para plasmar en el gobierno estatal muchos conceptos pertenecientes a paradigmas contemporáneos administrativos de los sectores privado y no lucrativo.”<sup>58</sup>

### **2.3.2 Reinventando el gobierno.**

Con profundas diferencias tanto en la metodología como en las técnicas de investigación y en el tratamiento de la información (que Barzelay aplica con sumo rigor), según pudimos apreciar en las diez premisas en las que se sustenta su reinención, encontramos notables coincidencias con *Reinventando el gobierno*, de Osborne y Gaebler (quienes, por cierto, no incluyen ni una sola fuente bibliográfica):

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 86.

1. Un gobierno que, en vez de operar, dirige.
2. Un gobierno que pertenece y favorece a la comunidad.
3. Un gobierno que promueve la competencia en la prestación de los servicios públicos.
4. Un gobierno más basado en la misión que en el cumplimiento de reglas.
5. Un gobierno orientado a resultados.
6. Un gobierno que atiende las necesidades de los usuarios.
7. Un gobierno que en vez de gastar sus recursos los genera.
8. Un gobierno que previene en lugar de remediar.
9. Un gobierno que privilegia la participación y el trabajo en equipo.
10. Un gobierno orientado al mercado.

En síntesis, la reinención del gobierno –según Osborne y Gaebler– consiste en introducir las prácticas de la empresa privada en el sector público, orientándolas al servicio, al cliente y a los resultados mediante diversas estrategias.

De ellas destacan la introducción de mecanismos de mercado, la competencia en la prestación de servicios públicos y todo un conjunto de cambios organizacionales vinculados a la productividad: como el sentido de la misión, la facultación y los incentivos.

Con el subtítulo *Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*, Osborne y Gaebler reconocen su fuente de inspiración y en el prefacio advierten que presentarán fotografías de los gobiernos empresariales existentes,<sup>59</sup> aunque rápidamente aclaran:

---

<sup>59</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventando el gobierno*, Gernika, México, 1994, p. 16.

“Cuando hablamos de modelo empresarial nos referimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esa forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de incrementar su eficiencia y eficacia.”<sup>60</sup>

Por su parte David Arellano asegura en su artículo publicado en la revista *Gestión y política pública*, que:

“A partir del error que implica apresurar los juicios, estas propuestas nacidas de las escuelas de negocios privados también se han apresurado a actuar, la mayoría de las veces, ingenuamente. La implantación de los programas gubernamentales involucra la coordinación y confrontación de muchos grupos e intereses. Pretender que una idea de sentido común, poderosa y bien intencionada, va a obtener resultados por sí misma es bastante arriesgado.”<sup>61</sup>

Alejados de la metodología y las técnicas de investigación, y más bien basados en la descripción de historias de éxito, los autores de «la reinención del gobierno» dejan de lado la complejidad de la tarea de éste y, sin sustento, prescriben medidas para mejorar la acción administrativa.

A pesar de ello la administración del presidente Clinton en 1993 adoptó la idea de reinventar el gobierno y el vicepresidente Al Gore fue el encargado de ejecutarla; para ello se utilizó la estrategia de revisar el rendimiento nacional (NPR por sus siglas en inglés), emitir un informe llamado *Access América* ya que la aspiración de mejorar los servicios pretende impactar a todos los estadounidenses y crear equipos de reinención inspirados en las tesis de Osborne y Gaebler.

Ahora bien, con el objeto de mejorar el funcionamiento del gobierno y reducir costos con tecnología de información (It), este programa incluye mil 200 acciones.

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>61</sup> Arellano, David, «Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte», en *Gestión y política pública*, México, vol. IV, núm. 1, 1995, p. 134.

Para implantar esas acciones se están combinando la reingeniería de procesos y la automatización de los procesos rediseñados mediante un programa denominado *Inteligencia distribuida*, debido a que abarca desde servicios electrónicos para clientes (así los llamó el vicepresidente Al Gore en su informe) hasta conexiones de comunicación (intranet) para empleados públicos.

Como medio para proporcionarles servicios electrónicos a los ciudadanos se dispone de la tecnología de información (TI): palanca fundamental de la reinvención del gobierno. Los ejes de la revisión del rendimiento nacional (NPR) son:

- Reducir del número de empleados federales
- Eliminar las regulaciones internas
- Rediseñar agencias federales y agencias independientes
- Eliminar regulaciones públicas obsoletas
- Revisar aquellas que deban continuar
- Identificar estándares de atención al cliente.

Como puede apreciarse, el rendimiento nacional no reconoce explícitamente un punto esencial: la introducción de mecanismos de competencia o de mercado en la prestación de los servicios públicos, base de los trabajos tanto de Barzelay como de Osborne y Gaebler.

No cabe duda, como hemos dicho, que apoyándose en las tesis anteriores el gobierno estadounidense se está reinventando desde 1993.

### **2.3.3 Resultados de la reforma.**

En un informe publicado en 1997, Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos y responsable del programa de reinversión del gobierno, da cuenta de sus principales resultados; como por ejemplo, que:

- Se incrementó el uso de tecnología: la capacidad de las computadoras del gobierno aumentó 50 veces y diez su capacidad de su memoria.
- Hubo un uso intensivo de internet para la declaración de impuestos y el pago de pensiones.
- No más de una vez se les requirieron datos a los pensionados.
- Gracias al internet se facilitó la solicitud, respuesta y pago de créditos escolares.
- También, gracias al internet se proporcionó servicio gubernamental de asistencia en exportaciones.

Asimismo, en este informe queda claro que reinventar el gobierno no significa incrementar el presupuesto; al contrario, ahora se sabe que, bien ejecutados, los proyectos son una fuente de ahorro.

Pero, todavía más contundente en cuanto a los resultados de la reinversión del gobierno durante sus siete años de operación, es el nuevo informe que presentó a principios del año 2000 como parte de su campaña presidencial. He aquí algunos datos:

- De una meta de 178 billones, se le ahorraron a los contribuyentes 137 billones.
- Se despidió a 309 mil empleados federales.

- Se eliminaron 640 mil páginas de reglamentos y regulaciones internas.
- Se disminuyeron 16 mil páginas de regulación externa y se reelaboraron 31 mil, con la finalidad de hacerlas más comprensibles a los ciudadanos.
- Se crearon cuatro mil estándares para atención al público.
- Se rediseñaron 30 oficinas federales y agencias independientes.
- Se hizo un uso intensivo de tecnología de información.

## **2.4 Modernización Administrativa en Francia.**

Como se sabe, “la Unión Europea es el resultado de un proceso de cooperación e integración que empezaron seis países en 1951 (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) y poco a poco ha ido ampliándose hasta llegar a 15 en el año 2003.

Calificada por Alvin Toffler como la décima sexta burocracia”,<sup>62</sup> la Unión Europea cuenta con cinco instituciones: el parlamento europeo (elegido por los ciudadanos de los estados miembros), el consejo (que representa a los gobiernos), la comisión (el órgano ejecutivo), el tribunal de justicia (que garantiza el cumplimiento de la legislación) y el tribunal de cuentas (responsable de los asuntos financieros).

De los organismos que apoyan a la Unión Europea destacan el Banco Central Europeo y el Defensor del Público Europeo.

Durante la integración de la Unión Europea Francia desempeñó un papel destacado: saberlo es útil para el análisis de la modernización del gobierno, ya que este país únicamente reconoce como problemas internos el desempleo, la congestión de

---

<sup>62</sup> Frase pronunciada por el futurólogo Alvin Toffer en la conferencia magistral que impartió durante el congreso de Management efectuado del 12 al 14 de septiembre de 2000 en la Ciudad de México.

algunas de sus ciudades, la degradación del campo y la desaparición de los lazos de socialización, como la familia y la iglesia.

### **2.4.1 Visión de la Academia.**

En Francia el estudio de la administración pública es una tarea relevante, al grado que las escuelas especializadas en ella gozan de un alto prestigio en la sociedad; por lo mismo, la reflexión y los estudios de administración comparada son una herramienta fundamental en el pensamiento administrativo francés: de ahí que la visión académica de la modernización administrativa sea un elemento insustituible para la investigación.

En cuanto a lo que nosotros nos toca, viene a colación un estudio coordinado por Jacques Pertek (catedrático de la Universidad de Valenciennes) acerca de la acción administrativa del Estado, donde describe los profundos cambios que están ocurriendo tanto en los medios como en los métodos de la administración.

“Se manifiestan en la manera en la que la administración realiza estas dos misiones esenciales que son la regulación de cierto número de sectores de la vida económica y social y la producción de servicios para el público”<sup>63</sup>

En el prefacio de su obra, Pertek anticipa que en materia de regulación se están creando nuevas instituciones denominadas autoridades administrativas independientes, con la intención de separar a los órganos públicos de la política. En materia de servicios públicos destaca la creación de agencias especializadas, como las que se crearon para proporcionar los servicios de correos y telecomunicaciones; además del alcance que ha tenido la carta de servicios públicos, emitida en 1992 y a la que le da especial énfasis.

---

<sup>63</sup> Pertek, Jacques, (coord) *“Nuevas formas de acción administrativa”*, Ed. La documentación francesa, París, Francia, 1992, p. 1.

Adicionalmente Pertek señala dos temas que están adquiriendo particular relevancia en el mundo entero: la evaluación de la acción pública y el desarrollo de la capacidad de innovación en el sector público, donde a su vez se comprenden cuatro ejes de la acción administrativa. A saber:

### **Regulación.**

La modernización de la función reguladora del Estado francés comenzó en la segunda mitad de la década de los ochenta, teniendo como uno de sus pilares la creación de autoridades administrativas independientes, es decir, aquellas que tienen poder de decisión y están desvinculadas de la jerarquía administrativa.

A manera de confirmación, Pertek relata las controversias suscitadas en su país sobre la naturaleza jurídica y administrativa de estas autoridades, lo que aprovecha para preguntar si acaso ¿puede una autoridad ser administrativa e independiente a la vez?<sup>64</sup>

La polémica desatada al respecto obliga al legislador francés a utilizar el término «autoridad independiente» y definirla como aquella autoridad que no recibe instrucciones de ninguna otra.

Para Laurent Cohen la creación de estas entidades;

“Proviene de factores, ideologías y teorías internas e internacionales; ideológicamente las autoridades reguladoras independientes están vinculadas con el liberalismo político y con la pre-ocupación de mantener al Estado detentador del poder político alejado de la gestión directa de ciertas actividades.”<sup>65</sup>

El propio Cohen habla del rechazo que los administradores tradicionales tienen a este tipo de instituciones en virtud de que les restan importantes facultades:

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>65</sup> Cohen Lamozi, Laurent, «Una doctrina para la regulación», citado por Pertek, Jacques, en “Nuevas formas de acción administrativa”, Ed. La documentación francesa, Francia 1992, p. 9.

“Los partidarios del Estado unitario y jacobino se ofuscan de lo que perciben como un estallamiento, incluso como un desistimiento puro y simple del Estado; eso significa ignorar que este tipo de institución manifiesta el agotamiento de cierto tipo de relación Estado–sociedad y legítima, al mismo tiempo, una nueva forma de acción pública.”<sup>66</sup>

El amplio número de autoridades administrativas independientes creadas en Francia da cuenta del importante papel que han desempeñado en la modernización administrativa. Entre estas nuevas instituciones sobresalen las siguientes comisiones:

- Nacional de informática y libertades
- de acceso a los documentos administrativos
- de seguridad para los consumidores
- Nacional de cuentas de campaña y financiamiento público de competencia.

### **Servicios públicos.**

Acerca de la producción de servicios públicos por medio de agencias especializadas, Jacques Chevallier asegura, con relación a la reforma de los correos y las telecomunicaciones, que:

Se trata de un cambio capital en la evolución de ese sector, pero también en la administración pública francesa en general.<sup>67</sup>

Asimismo, desde su punto de vista, fueron dos causas internas las que motivaron la reforma:

- la de los usuarios y las empresas que buscan servicios más personalizados, confiables y oportunos; y

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>67</sup> Chevallier, Jacques, “*La transformación de los correos y de las telecomunicaciones*”, en Pertek, Jacques, op. cit., p. 28.

- la del personal del sector, preparado y deseoso de una renovación de sus tareas.

En cuanto a las causas externas de la reforma, igualmente encontramos dos razones:

- la competencia internacional, y
- los acuerdos de la Unión Europea.

El hecho que se hubieran creado dos personas morales de derecho público (correos y France Telecom) obligó la restructuración del ministerio de correos y telecomunicaciones: de ser una dependencia operativa pasó a ser una entidad coordinadora que tutela ambas agencias, gracias al apoyo de tres órganos: la Comisión Superior de Servicio Público de los Correos y Telecomunicaciones, la Comisión Superior de Personal y de Asuntos Sociales, y el Consejo Nacional de Correos y Telecomunicaciones.

La Comisión Superior de Servicio Público reúne a seis diputados y cuatro senadores, designados por el ministro de correos y telecomunicaciones, con el objeto de que el parlamento asuma la vigilancia directa sobre ambas empresas.

Tanto la operación de correos como de France Telecom se regula mediante un contrato de plan bianual donde se considera los montos de ingresos de cada empresa y de inversión, junto con sus compromisos para propiciar el desendeudamiento y así reducir las tarifas en beneficio de los usuarios.

Para Chevallier:

“La reforma del servicio público de correos y telecomunicaciones representa la mayor innovación de los últimos años. Los servicios ministeriales se volvieron empresarios de derecho público y pusieron en claro su misión.”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 28.

## **Evaluación de las políticas Públicas.**

Acerca de la complejidad de la acción pública –cuya lógica no puede reducirse ni a la lógica política ni a la de mercado– Christian Jhoin Lambert considera que debe ser una premisa para evaluar las políticas públicas y descarta de antemano que la aprobación anual del presupuesto público sea una confirmación de lo acertado de las políticas que se implantan.

Para él, más bien se debe a un acto inercial del legislador que parte del principio de continuidad de los servicios.

Ante ello es necesario establecer una evaluación más amplia, ya que la valoración de las políticas públicas responde a la necesidad de racionalizar la decisión pública y adaptar los servicios públicos a las nuevas expectativas tanto de los ciudadanos como de las organizaciones que necesitan evolucionar; además de aceptar la obligación de informar a los ciudadanos.

A decir de Lambert, el reto de la evaluación es en primer lugar la rectitud; pero, para asegurarla, deben tenerse como punto de partida: la deontología, un estatuto y determinados objetivos y técnicas.

En Francia, el derecho de los ciudadanos a valorar los resultados de las políticas instrumentadas por el gobierno se consagra en los artículos 14 y 15 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, donde se les garantiza el derecho de constatar la necesidad de la contribución pública y hacer un seguimiento de su empleo, así como pedir cuentas de su administración a cualquier agente público.

El decreto número 90–82, del 22 de Enero de 1990, define la evaluación de una política pública como la forma de:

“Saber si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en marcha permiten producir los efectos deseados de esta política y alcanzar los objetivos que le fueron asignados.”

Además, establece que la evaluación estará a cargo de tres órganos:

- Comité Interministerial de Evaluación
- Fondo Nacional de Desarrollo de la Evaluación
- Consejo Científico de la Evaluación.

Para que pueda llevarse a cabo la evaluación, en el decreto se asignan 10 millones de francos anuales.

En cuanto a sus características, se dice que la evaluación debe ser externa y no una monografía descriptiva; igualmente debe contener indicadores cuantitativos y cualitativos y estar apoyada por expertos que no reciban remuneración alguna, de tal manera que pueden pertenecer al ámbito académico o empresarial y ser tanto nacionales como extranjeros.

Asimismo, primero debe discutirse con los funcionarios responsables y luego hacer lo mismo de manera colegiada con el comité, antes de enviarla al funcionario responsable para que dé su opinión. Finalmente se integra en el informe que se le presenta al primer ministro y se hace público.

Pese al rigor, Join-Lambert se pregunta si esta evaluación de las políticas públicas en Francia,

“Permitirá aclarar el problema de la asignación de los recursos públicos, es decir, analizar las necesidades y reflexionar sobre la organización de

los medios inyectando de esta manera mayor pericia y serenidad en los procedimientos habituales de discusión presupuestaria.”<sup>69</sup>

Como puede apreciarse, Lambert busca vincular la evaluación a las asignaciones presupuestales, con la intención de que sirvan de base para la toma de decisiones de los legisladores y en un momento dado inducir las modificaciones pertinentes.

#### **2.4.2 El reto de la innovación Permanente.**

A fin de incrementar la capacidad de innovación del sector público francés, Yehezkel Dror desarrolla quince propuestas orientadas a “«crear un proyecto audaz de la gestión de servicio público»”<sup>70</sup>

1. Tomar las decisiones más importantes en el más alto nivel.
2. Hacer los cambios que sean necesarios en el modelo de función pública (servicio civil).
3. Organizar seminarios de formación para altos dirigentes.
4. Establecer células de reflexión.
5. Instalar una red de programación y análisis de políticas.
6. Crear estructuras menos rígidas.
7. Fundar organismos pioneros.
8. Disponer de mejores intercambios con la sociedad.
9. Trasferir funciones hacia estructuras más innovadoras.
10. Hacer uso intensivo de la informática.

---

<sup>69</sup> Join-Lambert Christian, “*La evaluación de las políticas públicas: hacia una racionalización de las intervenciones del Estado*”, revista *Pasado Mañana*, París, núm. 335, junio de 1992, pp. 13–15.

<sup>70</sup> Dror, Yehezkel, “*Opciones para incrementar la innovación*”, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, 1988, pp. 25-48.

11. Impulsar la toma de riesgos.
12. Experimentar.
13. Evaluar la eficiencia de las políticas.
14. Saber cuándo finalizar una política.
15. Institucionalizar la reflexión de las políticas.

Al respecto vale la pena recordar que una de las estrategias de modernización administrativa en Francia es el establecimiento de las células de reflexión, cuya misión consiste en establecer nuevos cursos de actividad a fin de hallar soluciones para los problemas de la administración pública.

Por lo mismo, las recomendaciones de Dror pueden entenderse no sólo como una propuesta ampliada del trabajo de estas células, sino como una aportación para el modelo que impulsa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En este sentido es interesante retomar la frase con la que Jaques Pertek concluye el prefacio de su obra, refiriéndose a la comisión de eficacia del Estado:

“Es más realista pensar en la reforma como una capacidad permanente de adaptación a una realidad cambiante.”<sup>71</sup>

Esta cita refleja con claridad la concepción francesa de mantener una evolución permanente de la administración pública ante programas más radicales de cambio gubernamental.

---

<sup>71</sup> Closets, Francois, *“Eficacia del Estado del X plan”*, Ed. La documentación francesa, París, 1989, pp. 114 y 115.

### **2.4.3 Programa de modernización Administrativa.**

Como parte de su integración a la Unión Europea en la década de los noventa, Francia estableció una política de modernización de la administración pública basándose en cuatro ejes:

- la orientación y el servicio a los usuarios
- la creación de centros de responsabilidad
- la relación de trabajo con una gestión más dinámica del personal y el desarrollo del dialogo social; y
- la evaluación de las políticas públicas.<sup>72</sup>

Como órgano rector de las políticas de modernización, el consejo de ministros emitió entre 1990 y 1993 siete comunicados que reflejan el énfasis, el ritmo y la puesta en marcha de las políticas de estos cuatro ejes:

**14 de febrero de 1990.** Sobre las relaciones de la administración con los usuarios.

**10 de julio de 1991.** Sobre la modernización de la administración.

**7 de agosto de 1991.** Sobre la adaptación de la modernización a Europa.

**19 de febrero y 18 de marzo de 1992.** Sobre la carta de servicios públicos.

**21 de octubre de 1992.** Sobre la modernización del servicio público.

---

<sup>72</sup> Ministerio de la Función Pública de Francia, “*La función pública del Estado. Informe general, marzo 1992–marzo 1993*”, Ed. La documentación francesa, París, Francia, 1994, p. 4.

**17 de marzo de 1993.** Sobre la evaluación de la política de modernización del servicio público.

Asimismo, como parte del foro *Innovaciones del servicio público*, efectuado del 5 al 7 de noviembre de 1993 en la ciudad de París, Francia, cuatro mil participantes intercambiaron experiencias y puntos de vista reflexionando en torno a tres temas:

- a) un Estado moderno en tiempo de descentralización y de Europa
- b) la modernización por aquellos que la hacen; y
- c) la administración para los usuarios.

Desde mi punto de vista los cuatro ejes mencionados, los siete comunicados del Consejo de ministros y los tres temas de reflexión en el foro *Innovaciones del servicio público* permiten definir un perfil de la modernización administrativa francesa, no obstante es conveniente analizar con detalle los cuatro programas que integran la renovación de la función pública francesa.

### **Mejoramiento de servicios a los usuarios.**

La política de mejoramiento de los servicios públicos adquiere rango jurídico y carácter de Estado:

“Adoptada por el Consejo de ministros el 18 de marzo de 1992, la carta de los servicios públicos pretende ubicar al usuario en el centro de las preocupaciones del servicio público: el Estado y los servicios públicos deben desarrollar su receptividad frente a las expectativas de los usuarios y mejorar sus prestaciones.”<sup>73</sup>

Las cartas de servicio público a las que se refiere el Consejo de ministros se basan en principios tradicionales como igualdad y neutralidad, a la vez que impulsan nuevos principios como transparencia, responsabilidad, simplicidad, accesibilidad, participación y confianza. Sus principales vertientes son:

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 17.

**Transparencia.** El principio de transparencia es fundamental para mejorar los servicios, por lo mismo obliga a la administración pública a informarles a los usuarios sobre el funcionamiento de éstos y el derecho que tienen a consultar los documentos administrativos; igualmente exige a las dependencias públicas informar sobre su gestión y hacer públicos esos informes junto con la evaluación anual de las políticas públicas.

**Simplificación y accesibilidad.** Con este principio se busca evitar la abundancia de formatos y hacerlos más simples y claros para beneficio de los ciudadanos, que deben tener acceso a los servicios públicos con facilidad.

Entre las medidas adoptadas en este rubro destacan: la codificación de leyes y decretos, la elaboración de guías de servicio, la supresión de filas de espera, la adaptación de horarios de servicios y la reducción en el número de formularios.

**Participación de los usuarios y adaptación de los servicios.** En este punto lo que se busca es medir la satisfacción de los usuarios y establecer los indicadores de calidad que defina el consejo científico de evaluación, además de motivar la participación de los beneficiarios en los consejos de administración de las entidades que proporcionan servicios.

### **Desconcentración**

Con la ley del 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la república, se redistribuyen las funciones del Estado en administraciones centrales y servicios desconcentrados (regiones, departamentos y distritos).

El 1 de julio del mismo año se publica el decreto donde la carta de desconcentración determina las funciones del Comité Interministerial para la Administración Territorial (Ciater) con la finalidad de concretar la desconcentración;

posteriormente grupos de trabajo interministeriales plantean 270 medidas que a la fecha se siguen implantando.

A partir del decreto se ha privilegiado también la creación de centros de responsabilidad a los cuales se les han delegado amplias facultades; también, mediante contratos se flexibilizan sus reglas presupuestales y su manejo administrativo: para el 1 de enero de 1994 ya se habían creado 207 centros de responsabilidad.

Adicionalmente la desconcentración comprende transferencia de recursos, reasignación de personal, reajustes en las estructuras de las administraciones centrales y desconcentración de la función del personal.

### **Apertura europea de la Administración Francesa.**

Referirse a la apertura de la administración francesa es hablar de los cambios jurídicos y operativos que materializan el principio de apertura de su función pública hacia los naturales de los estados miembros de la Unión Europea, incluyendo los estudios realizados y procedimientos efectuados para que los ciudadanos franceses trabajen tanto en organismos internacionales como en la propia Unión Europea.

Esta apertura abarca también una variedad de cursos y seminarios dirigidos a los empleados públicos y relacionados con la función pública europea, los asuntos europeos y el derecho comunitario; así como los programas de intercambio con otros países de la propia Unión Europea.

### **Evaluación de Políticas Públicas.**

Los objetivos del dispositivo gubernamental para evaluar las políticas públicas son:

- Conocer la eficacia real de la acción de la administración.
- Modernizar al Estado.

- Informar a los ciudadanos.

Para cumplir con ellos se creó el Comité Interministerial de la Evaluación. Algunas de sus funciones consisten en decidir cuáles son las evaluaciones que se van a llevar a cabo, cuáles serán los medios de financiamiento, cómo se le dará seguimiento a los informes de evaluación, y de qué manera habrán de publicarse. Dado que son varias las formas y acciones para valorar las políticas, la evaluación enfrenta un reto metodológico y otro de coexistencia que está siendo resuelto por el Consejo de la Evaluación.

De las acciones para modernizar la administración pública francesa destaca su papel activo en materia de cooperación internacional, expresado tanto en la riqueza como en la diversidad de la oferta de cooperación administrativa con socios extranjeros, organizaciones internacionales y centros periciales.

En este sentido adquieren relevancia los intercambios regulares con países de la Unión Europea, lo mismo que los convenios de cooperación bilateral con innumerables países de todo el mundo como Rusia, Rumania, Hungría, Polonia, Chile, Canadá y Senegal.

Estos cuatro programas del servicio civil de carrera se apoyan en una sola estrategia: la gestión eficaz del personal; centrada en la renovación del marco estatutario de la función pública, particularmente en la función docente, en la de los correos y en la de las telecomunicaciones.

Asimismo se apoya en la diversificación y desconcentración de la política de prestaciones sociales, lo mismo que en la formación del personal: acción en la que destaca la ficha individual de formación y evaluación del propio proceso.

## Resultados.

El Ministerio de la Función Pública de Francia elabora y difunde cada año un informe relativo a la función pública del Estado; en el de 1993 destaca que:

- El presupuesto destinado a empleados públicos en activo y jubilados se mantiene estable desde 1987, lo que representa menos del 10% del producto interno bruto.
- El reclutamiento de mujeres para integrarse a la función pública se iguala a la de los hombres (50%-50%).
- Entre 1992 y 1993 el poder de compra de los empleados públicos se incrementó, a precios constantes, en 6.5%.
- El número de servidores públicos beneficiados con cheque vacacional se incrementó 33%.
- El monto de recursos destinados a la formación de servidores públicos se incrementó 1.2% cada año.
- El número de solicitudes para tener acceso a los documentos administrativos se incrementó 25% cada año.
- El mediador de la república en contra del disfuncionamiento de servicios públicos recibió 35 mil reclamos, de los cuales 40% se resolvieron a favor de los ciudadanos.
- Gracias a la carta de los servicios públicos se volvió obligación informar a los ciudadanos sobre su funcionamiento.
- De las 89 medidas previstas en la carta de servicios públicos, 25 están implantadas, 39 en proceso de implantación, 23 a punto de ser implantadas y dos se pospusieron.
- Se estableció una codificación de leyes y decretos para facilitar el acceso a su consulta y su aplicación.

- Se creó el Centro de Altos Estudios Europeos, adscrito a la Escuela Nacional de Administración.
- Se abrió la función pública para todos los europeos.
- Se instrumentaron diversas medidas de transparencia de la función pública.

## **2.5 La reforma radical del Reino Unido.**

La reforma administrativa implantada en el Reino Unido en 1979 por el gobierno conservador de Margaret Thatcher, es el programa más radical que se ha instituido en el mundo en los años recientes.

### **2.5.1 Antecedentes.**

Como todos los sistemas de administración pública de los países desarrollados, en el Reino Unido su pilar fundamental es el servicio civil; operado por el Ministerio de la Función Pública (*Civil Service Department*) y amalgamado por sus propios valores tradicionales: como responsabilidad, interés público y neutralidad política.

Considerando que se trata de un Estado unitario, en la administración pública del Reino Unido destaca un hecho sobresaliente: la distribución de sus servidores públicos. Nada menos, en el mismo año de su implantación la administración central tenía aproximadamente 700 mil empleados públicos y dos millones 500 mil administrativos locales.<sup>74</sup>

Como se comprenderá, la consecuencia de esta mala distribución de personal propició una débil presencia del aparato central en el plano territorial, traducido en

---

<sup>74</sup> Wright, Vicent, «El caso británico: el desmantelamiento de la administración» en “Las Administraciones de Europa: de una modernización a otra”, Revista francesa de Administración Pública, Núm. 75-julio/septiembre de 1995, París, Francia, 1995, p. 27.

servicios públicos limitados o inexistentes (como la ausencia de una policía nacional).

### **Incapacidad de Operación.**

Situación que provocó la primera característica de la administración pública del Reino Unido: su incapacidad para poner en operación las políticas públicas y los órganos centrales con alta influencia en la toma de decisiones, pero sin capacidad de ejecución.

### **Soberanía Parlamentaria.**

Otro aspecto importante de la administración británica es la separación legal entre la administración y la política; por ejemplo, cuando un funcionario administrativo se presenta a elección (local o federal) está obligado por ley a dejar la administración de manera definitiva, como una medida para separar las responsabilidades ministeriales de las parlamentarias.

Evidentemente la medida inhibe la posibilidad de que los funcionarios y los parlamentarios establezcan alianzas entre sí; algo muy común en la mayoría de los países europeos y que da lugar a una segunda característica de la administración pública británica: la soberanía parlamentaria.

### **Responsabilidad Ministerial.**

Un aspecto más de la función pública es el papel que los ministros desempeñan: únicos responsables ante el parlamento del ministerio que tienen a su cargo.

Aunque sólo pueden sustituir a un mínimo de funcionarios, cuando ellos toman posesión cuentan con amplias facultades para diseñar las políticas públicas; a tal grado que la actividad de los servidores públicos se limita a ejecutar las órdenes ministeriales y, cuando más, a asesorar o alertar a los ministros. He aquí una característica más de la función británica: la responsabilidad ministerial.

## **Neutralidad Política.**

Una última característica es la neutralidad política. Como no pueden manifestar sus preferencias políticas personales, los servidores públicos sirven a las políticas públicas sin hacer política, medida que le da gran estabilidad a la función pública ya que un cambio de gobierno no implica rotación de personal administrativo.

Por lo mismo, los ministros se ven obligados a trabajar no sólo sin un equipo de trabajo ajeno a su ideología sino conformado por servidores públicos que han asistido a gobiernos de todo tipo de orientación política.

Las cuatro características que acabamos de comentar son útiles para comprender la facilidad con la que el gobierno conservador de Margaret Thatcher implantó, a partir de 1979, un profundo programa de reforma; es decir, hablamos de una administración pública completamente despolitizada y acostumbrada a implantar sin tener que enfrentarse a resistencias políticas.

En palabras de Vincent Wright, una administración:

“Privada de protección constitucional, jurídica o política, defendida por sindicatos impotentes, jerarquizada, obstinadamente apegada a una mezcla de ciudadanía y de democracia social e impregnada de un profundo escepticismo con respecto a toda reforma radical, la administración central se había convertido en la víctima ideal para un gobierno ultra conservador que disponía a la vez de los medios constitucionales y políticos y del tiempo necesario para realizar sus ambiciones.”<sup>75</sup>

### **2.5.2 El programa de Reforma.**

Con el fin de disminuir las presiones sobre el presupuesto público y reducirlo en términos reales, el gobierno británico redujo el número de servidores públicos de

---

<sup>75</sup> Wright, Vincent, *op. cit.* p. 35.

752 mil, en 1979, a 533 mil 350 en 1994; es decir, 29%, o sea 218 mil 650 puestos de trabajo menos.<sup>76</sup>

No conforme con ello, privatizó casi todas las empresas industriales públicas. Al mismo tiempo, sectores tan delicados como las prisiones, la seguridad, la recaudación de impuestos y los servicios informativos o se privatizaron o se transfirieron sus funciones a los denominados Quangos.

Los *quasi autonomous non governmental organizations* (Quangos) son organismos ambiguos, con diversidad en su personalidad jurídica y una relativa autonomía ya que no pertenecen a ningún ministerio; por ejemplo, entre ellos se encuentran entidades tan importantes como la British Broadcasting Corporation (BBC), la British Council, la Medical Research Council, la Commonwealth Development Corporation, la United Kingdom Atomic Energy Authority o la Price Comision.

En 1994 los más de cinco mil 500 Quangos que había en Reino Unido empleaban a más de 70 mil personas y gastaban 52 millones de libras esterlinas de recursos públicos; además, más de un millón 250 mil viviendas propiedad del Estado se vendieron a sus inquilinos.<sup>77</sup>

Sin olvidar otras importantes funciones públicas que fueron trasladadas al sector privado o a organismos del tercer sector.

### **2.5.3 Las transformaciones en la Función Pública.**

Como hemos observado, la columna vertebral de la administración pública en el Reino Unido son los servidores públicos y las estructuras organizacionales.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 37

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p.39

Por lo mismo, es lógico que el servicio civil británico haya sido blanco de frecuentes ataques e intentos de reestructuración: como el Informe Fulton, que a pesar de haber sido publicado en 1968 es de los más recientes y en él se:

“Recomendaba la abolición de las divisiones internas existentes dentro del servicio civil por líneas clasistas [...] Que se aboliera la separación de varios servicios técnicos y profesionales del resto del servicio civil [...] Que el servicio civil fuese algo menos que una profesión cerrada [y] que se abriera a la entrada lateral por el sector privado en cualquier punto de la estructura de carreras.”<sup>78</sup>

A principios de la década de 1980 se puso en marcha el Informe de escrutinio de eficiencia Rayner, elaborado por sir Derek Rayner, quien pasó de ser director de una empresa de consultoría privada a ocupar el puesto de asesor del primer ministro en materia de eficiencia:

“El informe dio paso a un programa enfocado a la eficiencia y efectividad de las áreas de la administración pública central.”<sup>79</sup>

En 1988 el comité de eficiencia –coordinado en ese momento por sir Rodnis Ibbs– presentó el informe «Mejorar la gestión en la administración: próximas etapas», más conocido como *Next Step*, donde plantea cuatro recomendaciones relevantes:

**Primera recomendación.** Las funciones directivas de la administración pública deben estar aseguradas por organismos claramente designados dentro de los ministerios, para ello se les dará el nombre de agencias.

“Las funciones de cada una de estas agencias deben estar garantizadas en el cuadro de orientaciones lo mismo que el monto presupuestario fijado por los ministros.”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Peters, Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 249.

<sup>79</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Un gobierno alerta*, México, OCDE/Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 67.

<sup>80</sup> Pertek, Jacques, *op. cit.*, p. 24.

**Segunda recomendación.** El gobierno debe comprometerse con un calendario de metas y ministración de recursos, de tal manera que permita alcanzar los objetivos de las agencias.

**Tercera recomendación.** El grupo directivo debe recibir la formación necesaria con el objeto de que administre la prestación y calidad de los servicios.

**Cuarta recomendación.** Nombrar a un director de proyecto para un rango superior, con la intención de que le reporte al ministro correspondiente si los cambios decididos han sido efectivamente puestos en marcha o no.

Además de lo anterior, las agencias *Next Step* tienen otras características que las distinguen:

- Se ocupan de la prestación de servicios públicos.
- Su estructura es ligera y apegada a la tarea que se ha de llevar a cabo.
- Se orientan a resultados.
- Se evalúan en función de objetivos claros y rigurosos.
- El director de la agencia tiene como misión mejorar la eficacia y ser personalmente responsable de los resultados.
- Cada agencia tiene bien definidas sus metas, sus objetivos y sus relaciones con los ministerios, lo mismo que con el régimen administrativo y financiero que regula su funcionamiento, así como con el ámbito de autoridad que se les delega.
- El personal de las agencias está considerado como servidor público.

Por otro lado, las agencias les han descargado responsabilidades a los ministerios y, en consecuencia, han reducido drásticamente su plantilla de personal, dándole

paso a nuevas formas de organización administrativa, de toma de decisiones y de gestión de servicios.

Este tipo de agencias ha sido tan claramente percibido como una posibilidad de mejorar el rendimiento y los resultados del gobierno, que el director del programa *Next Step* declaró en 1990:

“De aquí a diez años, cerca de las tres cuartas partes de la función pública podrán tomar la forma de agencias.”<sup>81</sup>

#### **2.5.4 Programa de oferta Competitiva obligatoria.**

Posterior al programa de privatización en el Reino Unido, los servicios que se mantuvieron como responsabilidad del gobierno se subcontrataron a proveedores privados bajo el programa de oferta competitiva obligatoria, de tal manera que ofrecieron un mejor valor por el dinero.

Este mecanismo, también conocido como prueba de mercado, parte de la idea de que:

Generalmente existe interés en confiar las actividades de carácter comercial al sector privado, donde se someten a un mayor in-flujo de los consumidores, así como a las reglas de la competencia.<sup>82</sup>

Las ventajas que esta modalidad de gestión de servicios públicos representa pueden apreciarse claramente en el caso británico, donde se estima que el programa de adecuación al mercado le ha ahorrado 25% al presupuesto público por el servicio transferido.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>82</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, España, 1997, p. 95.

### **2.5.5 La carta del ciudadano.**

El programa de «La carta del ciudadano» se puso en operación en julio de 1991 recogiendo las experiencias de los programas anteriores que se enfocaban más a reordenar la función pública y la prestación de servicios que a elevar su calidad.

Los objetivos de «La carta» son establecer normas de calidad en los servicios públicos e incrementar la participación de los usuarios en las decisiones relacionadas con ellos.

Sus principios clave son seis y ellos son:

**Normas.** En cada servicio público deben establecerse, supervisarse y publicarse cada una de las normas que determinan la calidad del servicio, junto con los indicadores que permiten medirla de manera objetiva tanto por parte del órgano que lo proporciona como de los propios usuarios.

**Información y transparencia.** Cada servicio público debe tener y publicar de forma completa, confiable y escrita con lenguaje sencillo, su propia información relacionada con el servicio que proporciona, sus metas y la evaluación de su desempeño; además de los nombres de los principales responsables del servicio junto con sus cargos.

**Posibilidad de elección y consulta.** Para asegurar que se está cumpliendo con las necesidades de los usuarios, es preciso organizar periódicamente consultas por medio de encuestas que retroalimenten el proceso de mejora.

Uno de los aspectos más relevantes de este programa es la posibilidad que tienen los usuarios para decidir quién quieren que les proporcione el servicio público; por ejemplo,

“Bajo la carta de los padres, éstos pueden expresar una preferencia por la escuela a la cual mandar a sus hijos.”<sup>83</sup>

De igual forma, en materia de servicios médicos se permite a los médicos en general decidir el hospital que puede proporcionarle el tratamiento más adecuado a sus pacientes.

Lo interesante de esta modalidad –además de lo significativo de que el usuario tenga la posibilidad de elegir la entidad que le proporcionará el servicio– es su flexibilidad presupuestal para que el gobierno les asigne los fondos a las escuelas, a los hospitales y a las demás instituciones, según la demanda que estén teniendo y que así lo expresan.

Por lo mismo, cuando el médico envía a un paciente a determinado hospital, éste recibe los recursos para su tratamiento.

**Cortesía y espíritu de servicio.** El principio de cortesía y espíritu de servicio establece la obligación de proporcionar servicios de alta calidad, con equidad en su acceso, trato cortés y amable a los usuarios y un conjunto de valores agregados como horario flexible de atención, señalamientos adecuados, formularios sencillos, folletos amigables y efectivos servicios de atención telefónica.

**Capacidad de respuesta.** Un componente fundamental de La carta del ciudadano es su capacidad de respuesta; por ejemplo, si la norma de calidad no se cumple, el ciudadano tiene derecho a que se le dé una explicación amable y completa, junto con una amplia disculpa.

En determinados servicios, como el de transporte urbano, el usuario tiene derecho a que se le otorgue un descuento en el pago del servicio por retrasos en la llegada del autobús a la parada.

---

<sup>83</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Un gobierno alerta*, op. cit., p. 69.

**Valor por dinero.** El programa de La carta del ciudadano parte del principio general de los programas de calidad total o calidad en el servicio, referente a fomentar la idea de que ésta no cuesta e incluso puede significar ahorros o economías adicionales. Por lo mismo, los órganos que proporcionan servicios públicos están obligados a diseñar estrategias económicas para cumplir con sus propias necesidades y revisarlas periódicamente junto con la asignación de recursos.

Al principio La carta del ciudadano tuvo un fuerte impulso por parte del primer ministro británico, ya que en el fondo tiene un alto contenido político, pues replantea la relación entre una ciudadanía inconforme con el desempeño de su gobierno y éste haciendo oídos sordos a las demandas ciudadanas.

Cuando se anunció La carta del ciudadano, el primer ministro planteó su alcance con las siguientes palabras:

“La carta del ciudadano pretende darle mayor poder al ciudadano. Esto no es una receta para que haya más acción del Estado sino una afirmación de la creencia del gobierno en el derecho de los ciudadanos para ser informados y escoger por ellos mismos”<sup>84</sup>

El éxito del programa se debe sin duda a dos factores clave:

- a) A que parte de esfuerzos previos. Es obvio que La carta ni borró el pasado ni partió de cero: aprovechó lo que ya se había hecho en materia de privatización, organización interna, creación de agencias y delegación a las dependencias en cuanto al manejo de sus presupuestos; por señalar sólo algunos factores que la precedieron.
- b) A que tuvo apoyo político. Como ya habíamos comentado, el primer ministro apoyó fuertemente el programa y eso facilitó su aceptación por parte de los servidores públicos, reforzando el compromiso del gobierno con La carta del ciudadano y comprometiendo al aparato estatal para su implantación.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 68.

### **2.5.6 Resultados de la carta del ciudadano.**

A poco más de diez años de su establecimiento ya es posible hacer un balance de los resultados cualitativos que La carta del ciudadano ha tenido. Desde nuestro punto de vista:

1. Ha logrado un cambio positivo en la relación gobierno–ciudadanía.
2. Ha obtenido un cambio gradual en las actitudes de los servidores públicos, en los proveedores del gobierno y en los prestadores privados de servicio; sobre todo en materia de responsabilidades y transparencia.
3. El gobierno es más transparente y cada año evalúa el desempeño de los servicios y pública los resultados de esas evaluaciones.
4. La calidad de los servicios se ha incrementado sin costo extra para el contribuyente o usuario del servicio.
5. Los programas de quejas y sugerencias se han generalizado y las encuestas con los clientes son ampliamente utilizadas.
6. Hay un mejor balance entre las responsabilidades del gobierno y las de los ciudadanos.
7. El énfasis en la calidad del servicio es mayor, sobre todo en lo que corresponde al desempeño de las dependencias y agencias, tanto en lo individual como del gobierno.

### **2.5.7 Enfoque de la Academia sobre una nueva Gestión Pública.**

De acuerdo con Vincent Wright (profesor del Nuffield College de Oxford) la denominada nueva gestión pública (New Public Management, NPM) surgió en el Reino Unido gracias al enfoque gerencial y a la escuela del public choice.

El enfoque gerencial se orienta a la profesionalización de la gestión pública, al establecimiento de normas y medidas explícitas sobre el desempeño, a la evaluación de la gestión basada en resultados, a la rentabilidad del gasto público y a la respuesta dada a los requerimientos ciudadanos.

En tanto la escuela del *public choice* enfatiza la motivación de los gestores públicos, la desagregación de las burocracias, la sensibilización de los servidores públicos y los consumidores en relación con la función que les toca desempeñar y sus respectivas responsabilidades, la competencia por el *outsourcing* en la prestación de servicios, la introducción de mercados de sustitución, y los tratamientos diferenciados entre consumidores y proveedores de servicios públicos.

Para el sector académico británico la creación de agencias es una medida simplista, ya que únicamente;

“Trata de separar la definición de las políticas [reservadas a ministerios] de su ejecución o implantación [a cargo de las agencias], provocando el desmoronamiento del servicio público por la proliferación de agencias encargadas de la gestión, dirigidas por directores reclutados mediante concursos abiertos a candidatos que no pertenecen a la función pública.”<sup>85</sup>

Para los académicos, la nueva gestión pública es «mercadotecnizada»; es decir, que fomenta la competencia con la finalidad de determinar al mejor proveedor de un servicio público particular, tomando como base la rentabilidad a largo plazo.

En síntesis, el sector académico británico observa dos objetivos en las políticas modernizadoras del gobierno británico: uno tentativo y sistemático que permita mejorar la calidad de los servicios públicos y las opciones que tienen los consumidores, y el otro para perfeccionar la rentabilidad del gasto público.

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 41.

Por otra parte, en un balance que en 1996 Vincent Wright califica como provisional, el especialista determina cinco conclusiones generales:

1. Que las estructuras, el funcionamiento y la ética del servidor público habían sido severamente afectados; por lo mismo, el respeto a las reglas y los procedimientos permitieron el énfasis en la misión, en los costos y en los resultados.
2. Que en buena medida las políticas de reforma alcanzaron los objetivos del gobierno conservador (ejemplificados por el binomio Thatcher–Major); de ahí que los servidores públicos estén más atentos al rendimiento y a los resultados, lo mismo que a la calidad del servicio y al trato amable con los ciudadanos.
3. Que el porcentaje del presupuesto público en relación con el producto nacional bruto (PNB) no se había modificado hasta 1996; aunque el número de empleados públicos disminuyó de 750 mil, en 1979, a 535 mil en 1994. No obstante esta situación ha sido compensada con reclasificaciones de puestos e incremento de personal contratado por los Quangos.
4. Que los problemas de coordinación entre ministerios, agencias y Quangos se han acentuado, debilitando la puesta en operación de las políticas y la injerencia del Estado. Incluso en organismos autónomos estos problemas se han incrementado por la vía de la evaluación, lo que implica un conocimiento detallado de servicios y prestaciones, la evaluación de costos y la definición de indicadores de desempeño.
5. Que la responsabilidad se ha diluido entre ministerios, agencias y Quangos, incrementando el riesgo de que los ministerios elaboren políticas sin tomar en cuenta a las agencias; pero, cuando fracasan, se lavan las manos y culpan al director de la agencia.

Volviendo nuevamente a Vincent Wright, el riesgo es...

“Que la administración pública que tradicionalmente aportaba fiabilidad, predecibilidad, cohesión y continuidad al sistema global ya no sea sino el espejo de las tensiones inherentes al mercado.”<sup>86</sup>

## 2.6 La despolitización de la administración pública en Suecia.

El proceso de reforma administrativa en Suecia plantea varias características interesantes que lo hacen diferente a otros programas de reforma en países occidentales.

Primero entre 1932 y 1976, luego entre 1982 y 1991, y finalmente desde 1994 hasta nuestros días, el Partido Social-Demócrata (de orientación socialista) se ha mantenido en el poder fortaleciendo sus lazos con la administración pública.

Vale la pena destacar que el sistema sueco se caracteriza por la coexistencia de instituciones poderosas y autónomas, tanto centrales como locales con un fuerte control político. Quizá esa sea la razón por la que se han desarrollado importantes alianzas con poderosos grupos de interés: no sólo con el partido en el poder sino también con las agencias y autoridades locales. De aquí que Jon Pierre opine que:

“La reforma administrativa afecta la capacidad de los tomadores de decisiones políticos para controlar y orientar los servicios públicos, así como la naturaleza de las relaciones entre la administración pública y la sociedad civil; [además] tiene repercusiones considerables sobre el intercambio y la interacción entre el Estado y la sociedad.”<sup>87</sup>

También es importante mencionar que en el sistema sueco existe una real separación de los poderes entre las agencias y las autoridades locales (encargadas de poner en operación las políticas) y los ministerios (encargados de definir las políticas públicas).

---

<sup>86</sup> Wright, Vincent, *op. cit.*, p. 49.

<sup>87</sup> Pierre, Jon, “*La reforma administrativa en Suecia ¿hacia una disminución del control político de la administración?*”, en “Las administraciones de Europa: de una modernización a otra” Revista francesa de Administración Pública, núm. 75, julio-septiembre de 1995, Francia, 1995, p. 51.

Gracias a ello el poder político de decisión lo ejercen los ministerios, con los que los grupos de interés tienen que negociar; no obstante, el poder de ejecución (que implica la utilización de presupuestos, el manejo de personal, la supervisión de las instalaciones y demás) lo ejercen con un alto grado de autonomía las agencias y autoridades locales.

En los años recientes hemos podido presenciar dos periodos de la reforma administrativa sueca: el primero de 1982 a 1988, caracterizado por las reformas jurídicas; y el segundo, 1988 a 1995, enfocado a temas tales como la productividad, la economía de mercado y los modelos basados en la distinción entre comprador y vendedor.

### **2.6.1 Relegitimación y descentralización de la acción administrativa (1982-1988).**

En 1982 los socialdemócratas retomaron el poder que por primera vez en cuarenta y cuatro años habían perdido en 1976; hasta cierto punto debido a las presiones presupuestales ejercidas sobre las finanzas públicas, traducidas en presiones fiscales para los ciudadanos, servicios públicos de mediana calidad y una percepción negativa y generalizada sobre la burocracia.

Ante esta situación, en 1982 los socialdemócratas decidieron emprender una reforma administrativa con el fin de reevaluar el servicio público y sus relaciones con la sociedad civil.

Como parte de esta reforma el gobierno socialdemócrata creó el Ministerio de la Administración Pública con la misión de coordinar una gran campaña destinada a renovar el sector público; su objetivo era disminuir la brecha que separaba a los ciudadanos del sector público, a fin de reforzar la legitimidad de las instituciones públicas. La tesis que sustenta esta campaña parte de que:

“La legitimidad del sector público está ligada a la eficacia de las instituciones públicas.”<sup>88</sup>

En 1987 se reformó la ley sobre la administración pública con la intención de simplificar el procedimiento administrativo y garantizarles a los ciudadanos mayores opciones para plantear sus quejas y emprender demandas.

Las principales acciones del programa Renovación del sector público estuvieron orientadas a mejorar la eficacia de las instituciones públicas, al límite de que se;

“Obligo a las instituciones públicas a dar muestra de una eficacia igual a la de las sociedades privadas.”<sup>89</sup>

Eficacia que implicó que los ministerios se comprometieran a ejercer un control más claro sobre las agencias mediante la definición de objetivos de largo plazo y su medición periódica: paradójicamente esa medida se acompaña de una mayor autonomía con la finalidad de poner en operación metas establecidas por los ministerios.

Como se observa, esta acción refleja claramente la supremacía de la eficacia sobre el tradicional control político.

Otra acción relevante en esta reforma fue la utilización creciente de leyes–marco, o sea, leyes que no prescriben acciones concretas sino objetivos generales que sirven como guía a las diferentes agencias, otorgándoles una gran flexibilidad de operación.

Las leyes–marco remplazaron a legislaciones muy detalladas como la de la protección social, la planificación y los cuidados médicos. Estas leyes, al ser muy generales, dejaron un amplio margen de acción a las agencias o autoridades locales encargadas de la operación de los servicios.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>89</sup> *Idem.*

La administración por objetivos y las leyes–marco tuvieron un efecto inmediato de descentralización de los poderes del Estado en beneficio de las agencias y de las autoridades locales, aligerando el tradicional control político que se ejercía sobre la administración pública.

En cuanto a la función pública, el programa tuvo consecuencias poco significativas, manteniendo los valores clave de legalidad e igualdad de trabajo a los ciudadanos.

### **2.6.2 Reformas institucionales y participación Ciudadana (1988-1995).**

Hasta 1980 el gasto público sueco, asociado a las políticas social-demócratas del Estado providencial, se había expandido constantemente; sin embargo, a finales de la década de 1980 enfrentó una grave crisis financiera que obligó al gobierno conservador a instrumentar, en 1991, un programa de reformas institucionales que afectó la totalidad de las instituciones y programas públicos.

Los objetivos globales de esta segunda etapa de reforma buscaban facilitar la reducción de los gastos públicos, recuperar la legitimidad del sector público, estrechar la relación entre el Estado y la sociedad civil, y fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de producción y prestación de servicios públicos.

Para alcanzar esos objetivos tuvieron que adoptarse, además de las medidas ya señaladas, otras como reorganizar las agencias e incluso suprimir algunas y fusionar otras; todas obligadas a adoptar medidas de eficacia.

Pero, lo más trascendental de esta reforma administrativa lo observamos en el sistema presupuestario, reformado para pasar del presupuesto anual al trianual; adicionalmente las agencias y autoridades locales obtuvieron flexibilidad para

disponer de ciclos presupuestarios más o menos largos, según la naturaleza de sus actividades.

Finalmente se incrementó la autonomía de las agencias y de las autoridades locales en su relación con los ministerios y el parlamento, en virtud de que éstos establecen los objetivos y los primeros quedan en libertad de definir los medios para alcanzarlos.

Para Jon Pierre:

“Parece evidente que la estrategia que consiste en integrar los grupos de interés, las asociaciones y los ciudadanos. Clientes a la producción de servicios públicos borrará la distinción entre Estado y sociedad civil.”<sup>90</sup>

### **2.6.3 Algunos resultados de las Reformas Suecas.**

Algunos de los resultados obtenidos por las reformas suecas son:

- Se restauró la legitimidad del sector público de manera aceptable.
- El personal del sector público se redujo en diez por ciento.
- El gasto público se redujo respecto al producto interno bruto (PIB) de 57.2% en 1980 a 48.8% en 1990.
- Se creó un nuevo estado providencial más modesto, con menos servicios pero más selectivos, y con nuevas modalidades como la remuneración directa para cuidados médicos.
- Se descentralizaron las políticas públicas a fin de dejarles a las autoridades locales las decisiones y la gestión de diversos servicios públicos.
- Se elevaron las cargas fiscales a los ciudadanos con el objeto de corregir el déficit de las finanzas públicas.

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 62.

- Se relajó el control político sobre la administración pública.
- Se formó un sector público más abierto a la participación social y a la rendición de cuentas.

## **2.7 Chile: de modernización en modernización.**

El 11 de septiembre de 1973 las Fuerzas Armadas Chilenas derrocaron violentamente al gobierno, de orientación socialista, de Salvador Allende Gossens. El golpe de Estado fue dirigido por el General del Ejército Chileno Augusto Pinochet Ugarte, con el apoyo de los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de los denominados carabineros, así como por grupos de poder de los Estados Unidos.

El Presidente Allende había sido electo el 4 de septiembre de 1970, desde su campaña política había ofrecido un gobierno de corte socialista, que preocupó severamente tanto a grupos de poder económico, como al gobierno Norteamericano y otros grupos de poder de ese país, mismos que financiaron el golpe de Estado.

El 22 de agosto de 1973, la Cámara de Diputados, en la cual la oposición política tenía mayoría, había determinado “la existencia de un grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República”<sup>91</sup>.

Durante casi 17 años, Chile vivió un régimen militar que concentró el poder político en una Junta de Gobierno presidida por Augusto Pinochet.

Fue hasta diciembre de 1989 cuando se realizan elecciones democráticas y gana Patricio Aylwin de orientación demócrata cristiana; le sigue Eduardo Frei Ruíz Tagle en 1993, Ricardo Lagos en 1999 y Michelle Bachelet en 2005.

---

<sup>91</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe\\_de\\_Estado\\_en\\_Chile\\_de\\_1973](http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Chile_de_1973)

En este periodo se restablece el poder civil, se realiza una profunda Reforma Constitucional, se fortalece el régimen de partidos y se adopta la economía de mercado como modelo económico.

En este contexto y en el marco de la llamada Concertación de Partidos por la Democracia, el estado chileno adopta a partir de 1990 diversos programas de modernización de la Gestión Pública.

### **2.7.1 El Programa 1990-1994.**

En el primer gobierno de la transición democrática los principales actores políticos suscribieron las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el periodo 1990-1994, en las que se prevén dos objetivos respecto a la Modernización de la Administración Pública:

*“1) La democratización del aparato estatal, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático, y*

*2) La descentralización de la Administración del Estado, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.”<sup>92</sup>*

Entre las acciones concretas implantadas en este periodo resaltan la creación de la Secretaría General de la Presidencia y la iniciativa de metas ministeriales,

---

<sup>92</sup> Ramírez Alujas, Álvaro Vicente. Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena (1990-2003). INAP, Madrid, España. 2004, p. 6.

como un instrumento para evaluar el desempeño de los servicios públicos en cuanto a eficiencia, eficacia y calidad. Este instrumento se enfrentó a diversos obstáculos de forma tal que las metas ministeriales “nunca pudieron adquirir relevancia para la toma de decisiones estratégicas, o para la evaluación de la gestión o asignación de presupuesto. En el interior del gobierno se observó resistencia ante esfuerzos de estandarización y racionalización formal”<sup>93</sup>

Asimismo, destaca el Plan Piloto de Modernización de los Servicios Públicos, consistente en el desarrollo de 6 módulos específicos: “a. planificación estratégica; b. escrutinio interno; c. desarrollo de proyectos de modernización; d. diseño de un sistema de control de gestión; e. construcción e implementación del sistema de control de gestión; f. establecimiento de convenios de desempeño (contratos).”<sup>94</sup>

### **2.7.2 El Estado como Agente de Progreso.**

En 1994 bajo el segundo gobierno de la transición encabezado por el Presidente Eduardo Frei y bajo las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se hace explícito el objetivo de modernizar la Gestión Pública bajo un estilo Gerencial, a través de 11 Iniciativas, consideradas en el Octavo Compromiso denominado Modernizar la Gestión del Estado:

1. Una Gestión Pública al Servicio de los ciudadanos.
2. Un estilo de Gestión Orientado por los Resultados y el Servicio a los Ciudadanos.
3. Mayor Eficiencia en la Gestión del Estado.
4. Tecnologías y Principios Modernos de Gestión y Organización.
5. Sanción a la Ineficiencia y Premio al Buen Desempeño.

---

<sup>93</sup> Vicher García, Mónica Diana. De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanoamérica. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México, 2009, p. 175.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p.176.

6. El Liderazgo Organizacional Aspecto Crucial del Nuevo Estilo de Gestión.
7. El Plan de Acción y el compromiso de Desempeño de cada Repartición como instrumentos de Modernización de la Gestión.
8. Evaluación y Control por los Ciudadanos.
9. La Dignificación y Capacitación de los Funcionarios.
10. Carrera Funcionaria y Remuneraciones.
11. Respaldo Institucional del Esfuerzo Modernizador.<sup>95</sup>

Sin duda los compromisos asumidos por el Presidente Frei plantearon un enorme desafío para la Administración Pública, para lo cual se crea en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con la misión de “coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito de perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación.”<sup>96</sup>

Como resultado de estas acciones para el año de 1998, 81 servicios públicos incorporaron indicadores de gestión y 128 servicios suscribieron 374 compromisos de modernización. Asimismo, mediante un acuerdo firmado entre el Ejecutivo y el Congreso se puso en marcha en 1996 un programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales que inició en 1997 con el análisis de 20 programas sociales y que llegó a abarcar 101 programas de diversos ámbitos de la actividad gubernamental.

En 1997 se creó la División de Modernización de Gestión Pública en la Secretaría General de la Presidencia, así como el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con el claro propósito de impulsar fuertemente las políticas en la materia. Éste Comité se dio a la tarea de elaborar el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 “que sirvió como instrumento para dar coherencia a las acciones que se venían

---

<sup>95</sup> Ramírez Alujas, Álvaro Vicente, op. cit., p. 9.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 10.

realizando, abrió nuevos ejes temáticos e integró nuevos elementos de la Reforma Gerencial.”<sup>97</sup>

### **2.7.3 La Reforma del Estado.**

En el año 2000, el Presidente Ricardo Lagos constituyó el Comité de Ministros para la Reforma del Estado con la misión de formular un proyecto de Reforma y Modernización del Estado para reestructurar el aparato del Estado y el ejercicio de nuevas estructuras y funciones, bajo la premisa de que “el Estado debe estructurarse en torno a un eje ordenador que es el servicio a los Ciudadanos.”<sup>98</sup>

Al amparo de este programa se creó el sistema de Seguimiento de Programación Gubernamental en el año 2000; se diseñó un nuevo Sistema de Evaluación de Impacto de Programas Gubernamentales y se crearon indicadores de desempeño en el año 2001; se creó la División de Control de Gestión en el Ministerio de Hacienda; se publicó el Acuerdo de Modernización del Estado en el año 2003; se publicó la Ley 19882 que regula la Nueva Política de Personal y se creó la División Nacional de Servicio Civil “como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Hacienda, ambas acciones en el año 2003.”<sup>99</sup>

### **2.7.4 Resultados.**

Hacia el año 2005, al finalizar el periodo presidencial de Ricardo Lagos el proceso de Modernización del Estado y de la Gestión Pública en Chile presentaba avances desiguales. Por un lado se obtuvieron resultados

---

<sup>97</sup> Vicher García, Mónica Diana, op cit., p.178.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 179.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 181.

sobresalientes en materia de Recursos Humanos como el Sistema de Incentivos Salariales vinculado a Resultados Institucionales y calidad de la Gestión, así como el sistema de Gerencia Pública, que incluyó el establecimiento de convenios de desempeño con indicadores de gestión y la evaluación de los compromisos y remuneraciones en forma rigurosa y periódica. También se generaron mayores oportunidades de capacitación para los servidores públicos.

En materia de Trámites y Servicios al Ciudadano se simplificaron o eliminaron 303 trámites y se establecieron 12 cartas de Derechos Ciudadanos. Asimismo se instituyeron los Premios Nacionales a la Calidad de los Servicios Públicos y a la Innovación en la Gestión Pública.

En el ámbito de la Transparencia se estableció el sistema Electrónicos de información de compras públicas ([www.compraschile.cl](http://www.compraschile.cl)); se implementaron oficinas de información y reclamos y se creó el Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno, como órgano asesor del Presidente de la República.

En materia de gestión estratégica, se establecieron los programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Asimismo, se creó la Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación y se emitió el Decreto Supremo que valida el documento electrónico y firma digital en el Estado.

No obstante lo anterior, la percepción social e incluso de los propios directivos públicos, como lo establece Álvaro Ramírez Alujas, la realidad tanto en el desempeño del gobierno como en la prestación de los servicios públicos es que los cambios logrados han sido más de maquillaje que de fondo, y señalan como limitantes a) la resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional de los servicios; b) ritualismo administrativo expresado en una persistente cultura del trámite; c) insuficiencias tácticas en las formas de gestionar los recursos humanos en la administración pública; d) ausencia de personal calificado en las

competencias requeridas para la función pública; e) fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural; f) la transformación de la gestión se ve inhibida por las restricciones presupuestarias; y g) centralismo extremo en las propuestas llevadas a cabo.

La experiencia chilena es ilustrativa de lo que sucede en los países latinoamericanos, en los que la renovación del poder ejecutivo y del gabinete viene invariablemente acompañado de nuevas prioridades, nuevos enfoques, nuevas estrategias y nuevos actores con lo que se pierde la continuidad de las políticas y programas públicos, mismos que regresan con frecuencia a un punto cero.

Por otra parte, la amplitud del Programa de Reforma emprendido particularmente en el periodo 1994-2000 se tradujo en una dispersión de esfuerzos y de recursos, inconveniente para este tipo de programas en los que la experiencia internacional aconseja concentrar los esfuerzos en un número determinado de áreas pero con cambios tan profundos que logran transformar realidades complejas.

Para concluir este capítulo, deseo resaltar que este breve repaso de las experiencias de Reforma del Estado en su vertiente de modernización de la administración pública en los casos de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Suecia y Chile, nos arroja como lección que cada nación de acuerdo con su historia, regímenes político, jurídico y administrativo, economía, sociedad, cultura y circunstancias han determinado el momento, el alcance y el ritmo de sus procesos de Reforma. Asimismo, han obtenido resultados diversos dependiendo del apoyo político otorgado a los programas, los recursos fiscales asignados y el apoyo que han tenido de la sociedad.

Para México, la experiencia internacional es interesante. No se trata de copiar o adaptar programas que han sido exitosos en otros países por ese solo hecho.

Se trata de disminuir curvas de aprendizaje y costos que otras naciones han asumido, implantando en nuestra realidad jurídica, económica, administrativa y cultural, acciones útiles para transformar la administración pública mexicana.

Como ejemplo de lo anterior destaco el uso intensivo de tecnología en trámites y servicios públicos que ha logrado el gobierno de Estados Unidos; la política e instituciones de evaluación de políticas públicas implantada por Francia; el programa de “La carta del ciudadano” adoptada por el gobierno de Reino Unido; la despolitización de la administración pública sueca y el Sistema de Incentivos Salariales vinculado a Resultados Institucionales y calidad de la Gestión adoptado por el gobierno chileno.

## **CAPÍTULO III. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.**

### **3.1 Treinta años de esfuerzo (1976–2006).**

Al igual que la mayoría de las naciones, México ha emprendido de manera continua, desde hace treinta años, programas de modernización administrativa bajo diversas denominaciones y con distintos objetivos.

De entre sus particularidades, el caso mexicano posee un signo distintivo: todos los cambios de fondo que se le han hecho a las estructuras administrativas, a la organización, la dirección y la gestión del gobierno, lo mismo que a la administración pública en general, han sido decididas y se han llevado a cabo de manera discrecional y sigilosa por un órgano casi desconocido al que se le denomina Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Con todo y que más adelante nos ocuparemos de esta comisión, por lo pronto mencionaremos que es la que ha estado encargada tanto de los procesos de privatización y extinción o venta de las entidades estatales, como del redimensionamiento del aparato estatal, de las políticas de reducción de personal público, de la estatización de actividades productivas y, en general, de decisiones que han dado como resultado un nuevo perfil del Estado mexicano y desde luego de su gobierno y su administración pública.

Por su parte el ejecutivo federal ha implantado, por medio de diversas dependencias, un gran número de programas para perfeccionar los servicios públicos, simplificar la administración, establecer la mejora regulatoria y atender a la ciudadanía; programas que han pretendido dar una nueva cara del gobierno y mejorar la relación con los ciudadanos.

Como se sabe, debido a nuestra legislación y cultura, la función pública es sexenal; de tal manera que esos programas han tenido un alcance igualmente sexenal. Por lo mismo, cada que comienza un nuevo gobierno comienza asimismo un nuevo programa de modernización administrativa y en consecuencia siempre parte de cero.

En otras palabras, en México nunca se reconocen los avances y los logros que las administraciones anteriores han tenido, lo que significa que se pierde la oportunidad de que sirvan como plataforma para esfuerzos futuros.

### **3.1.1 La Reforma del Estado y de la Administración Pública.**

Por las condiciones políticas e ideológicas que los principales actores políticos de principios de los ochenta tienen, y por las prácticas clientelares con cargo a los presupuestos y recursos públicos que ha caracterizado a las organizaciones sindicales, agrarias y ciudadanas afines al partido en el poder, la reforma del Estado se implantó en silencio, sin anunciarse. En pocas palabras: México nunca ha tenido un programa institucional para la reforma del Estado; no obstante los cambios realizados han sido radicales.

Todavía más: el tránsito de un Estado propietario, interventor y asistencial a un Estado promotor y regulador se ha operado mediante los procesos de reprivatización, extinción, disolución o liquidación, y fusión y transferencia a otros niveles de gobierno; sin olvidar la descentralización de las entidades paraestatales.

La Reforma del Estado realizada de facto en México, particularmente entre 1983 y 1994, puede conceptualizarse como un proceso que abarcó cambios en el sistema político-electoral, en el sistema económico, en el sistema social y en la administración pública federal que ha tenido como consecuencias cambios profundos en el Estado, la economía y la sociedad y como resultados avances democráticos moderados, la privatización de actividades y entidades públicas, la

apertura comercial al exterior, una mayor concentración de la riqueza y la ampliación de las desigualdades sociales, así como un Estado con capacidades disminuidas para regular y corregir las fallas del mercado.

Para efectos del presente trabajo abordo la Reforma del Estado a través de la vertiente de modernización de la administración pública.

### **Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.**

Y todo esto, como hemos dicho, ha sido decisión de un órgano prácticamente desconocido para la mayoría de los mexicanos: la Comisión Intersecretarial de Gasto–Financiamiento, creada por el presidente José López Portillo mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979, para él:

“Despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.”<sup>100</sup>

Con esta Comisión, de carácter permanente, el presidente López Portillo pretendía resolver los problemas prácticos ocasionados por su decisión de vincular el gasto a los programas públicos y no a los ingresos públicos; empeño que lo llevó a crear en 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto, transfiriéndole de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuciones, funciones y recursos en materia de normatividad, gasto público y elaboración del proyecto de presupuesto anual.

---

<sup>100</sup> Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto–Financiamiento para el despacho de los asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes a la competencia de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1979.

Este hecho provocó que mientras una secretaría se encargaba de la política financiera, fiscal, de deuda pública y hacendaría (es decir, del ingreso público), otra definía los criterios y asignaba el gasto público a las dependencias, las entidades paraestatales, estatales y federativas, junto con los programas federales. En otras palabras: una secretaría obtenía los ingresos públicos y otra autorizaba el gasto público.

Obviamente las diferentes formas de pensamiento y acción de uno y otro titulares de ambas secretarías ocasionó el relevo en una ocasión del de Hacienda y en dos del de Programación y Presupuesto; esto sin olvidar que la falta de coordinación y colaboración entre las dos instituciones tuvo efectos negativos y relevantes para la economía nacional en su conjunto, pero particularmente para las finanzas públicas.

La importancia de la coordinación entre ambas organizaciones está acreditada tanto por la integración de la Comisión Intersecretarial (dos secretarías, tres subsecretarías y cinco funcionarios por cada una de las instituciones) junto con un secretario técnico, como por la obligación de sesionar cuando menos una vez cada quince días.

Según lo establecido en el artículo tercero del acuerdo presidencial antes citado, las funciones de esta comisión son:

1. Recomendar las medidas que hagan compatibles las decisiones que habrán de tomarse en materia de gasto público, de su financiamiento y de los programas correspondientes.
2. Estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales, así como examinar la incidencia del gasto y el financiamiento público en la situación macro-económica del país.
3. Proponer un calendario de pagos que permita que el programa de gasto cuente con los recursos financieros necesarios, cuidando que armonice el

ejercicio del presupuesto de egresos con los recursos provenientes de la Ley de ingresos de la federación y del financiamiento del sector público federal.

4. Sugerir las medidas necesarias para evitar las desviaciones en el ejercicio del gasto y su financiamiento, y para corregir las que se produzcan, en su caso.
5. Recomendar modificaciones cuando se propongan reformas sustanciales a los programas de gasto y financiamiento anuales de las entidades de la administración pública federal.
6. Analizar la situación financiera que guarden las empresas y organismos públicos más importantes y aquellos que presenten condiciones críticas. En colaboración con los coordinadores del sector y, en su caso, con las propias entidades, proponer las medidas conducentes.
7. Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público que permitan conocer el ejercicio del gasto público y su financiamiento.
8. Formular un reglamento interior.
9. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Un análisis más detallado de esta Comisión Intersecretarial da cuenta de su misión para resolver todo tipo de problemas relacionados con la información y la toma de decisiones en materia de finanzas y gasto público entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, derivados de la separación funcional de los ingresos y egresos públicos.

Casi cuatro años después se incluye como integrante de la comisión, mediante el acuerdo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1983– al titular de la recientemente creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, eliminando la posibilidad de que los integrantes titulares designen suplentes: decisión que se establece de forma expresa.

Además, en este decreto se revisan de nuevo las funciones de la comisión, de tal manera que quedan establecidas en el artículo cuarto como sigue:

1. Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional de desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar la compatibilidad.
2. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y necesidades del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas estratégicas cuya problemática demande atención urgente.
4. Proponer un calendario de ingresos y gastos para prever las necesidades de financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debido cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el ejercicio del presupuesto de egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la federación y del financiamiento del sector público federal.
5. Analizar el comportamiento del gasto público y de su financiamiento para detectar las desviaciones respecto a lo programado, y sugerir las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen y, en los casos que se considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de gasto y financiamiento de la administración pública federal.
6. Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de los sectores correspondientes y, en su caso, con las propias entidades para proponer las medidas conducentes.
7. Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la

Contraloría General de la Federación, que permitan conocer con oportunidad y confiabilidad el ejercicio del gasto público y su financiamiento.

8. Formular un reglamento interior, y
9. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Años después (el 23 de agosto de 1988), nuevamente mediante acuerdo presidencial emitido por Miguel de la Madrid Hurtado, se publica en el Diario Oficial de la Federación la obligación de incorporar a la Comisión al Secretario del Trabajo y Previsión Social y al Director General del Banco de México en calidad de invitados permanentes.

De la misma manera se determina crear el comité técnico de información, como órgano auxiliar de la comisión Gasto–Financiamiento, con el objeto de contar con un sistema de ingresos y gasto públicos a fin de homogenizar los requerimientos de información de dependencias, entidades paraestatales e intermediarios financieros.

Este comité técnico de información –a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el Sistema Integral de Información que, parcialmente y obsoleto, aún continúa operando en la administración pública federal.

Mediante un nuevo acuerdo presidencial (en esta ocasión del 15 de enero de 1991) Carlos Salinas de Gortari ordena incorporar a la Comisión Intersecretarial de Gasto–Financiamiento al secretario de Comercio y Fomento Industrial; el 1 de julio de 1993 hace lo mismo para el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (que en ese entonces era Luis Donald Colosio) y aprovecha para ordenar que el secretario técnico pase a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre 1983 y 1995 la Comisión Intersecretarial de Gasto–Financiamiento opera el redimensionamiento del Estado (o sea, los procesos de privatización, disolución,

liquidación, extinción y fusión o transferencia) a otros niveles de gobierno de las entidades paraestatales con reglas discrecionales.

Basándose en la fracción VI del artículo cuarto adicionado, la administración pública federal se redujo de mil 155 entidades paraestatales en 1982 a 209 en 1994, más 30 en proceso de desincorporación; lo que quiere decir que disminuyeron 945 entidades.

Asimismo se establecieron los lineamientos de su venta, se designó el banco agente, se efectuó la evaluación técnico-financiera de las entidades, se evaluaron los prospectos y propuestas de venta y se autorizó la venta de las entidades.

Con todo ello se concluyó una vertiente fundamental de la reforma del Estado mexicano, con un alto grado de discrecionalidad y sin mayores repercusiones políticas.

### **Comisión Intersecretarial de Desincorporación.**

El 7 de abril de 1995, a cuatro meses de haber comenzado su mandato, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León emite un acuerdo administrativo para crear la Comisión Intersecretarial de Desincorporación,<sup>101</sup> con el objeto de coordinar y supervisar las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejerzan en los procesos de desincorporación de las propias entidades, o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos.

En este acuerdo se precisan diez objetivos que deberán cumplir los procesos de desincorporación, al tiempo que se establecen las funciones de la Comisión; lo mismo que la participación de las dependencias coordinadoras de sector, de la

---

<sup>101</sup> Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1983 y 7 de abril de 1995.

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales y de las comisiones, comités o grupos de trabajo de la administración pública federal que tengan por objeto intervenir en los procesos de desincorporación.

Asimismo se establecen cinco lineamientos para el proceso de desincorporación y 12 funciones que corresponden a las dependencias coordinadoras de sector, junto con la orden de que la Comisión debe entregarle al poder legislativo federal toda la información que, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, tiene que hacerse de su conocimiento.

Como puede apreciarse, los procesos de desincorporación iniciados o concluidos durante la administración del presidente Zedillo tuvieron reglas claras y mayor transparencia y participación abierta, tanto de los actores involucrados como del Congreso de la Unión.

Dicho de otra manera: un mismo objetivo con dos estrategias diferentes en distintos momentos políticos del país; ambos como parte de la política de Estado del partido en el poder.

### **3.1.2 Otras acciones.**

#### **Apertura comercial.**

La apertura comercial ha logrado hacer los mercados más competitivos, tener acceso de insumos a precios internacionales y mejorar los precios de venta a los consumidores.

El proceso de apertura comenzó en 1985 cuando México ingresó al Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), continuó con convenios con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, el Acuerdo de

Complementación Económica con Chile, el Tratado de Libre Comercio con América del norte y el Convenio con la Unión Europea, entre otros.

Con la apertura comercial México pasó a ser una de las economías más abiertas del mundo.

### **Federalización o Descentralización.**

La federalización, también llamada descentralización, ha tenido importantes avances en sectores clave de la actividad gubernamental: entre 1988 y 1994 se llevó a cabo la federalización de la educación mediante la cual...

“La Secretaría de Educación Pública le transfirió a los estados todos los establecimientos escolares, el presupuesto, los recursos humanos, bienes muebles y equipo con que operaba la educación básica federal.”<sup>102</sup>

Entre 1994 y el año 2000 se operó el mismo proceso en los servicios de salud para población abierta, a cargo de la Secretaría de Salud y los servicios de asistencia social dependientes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Además de las instalaciones físicas, el personal y los bienes muebles y equipos, en ambos procesos se transfirieron los recursos presupuestales y las facultades legales para operar los sistemas. Asimismo las entidades federativas cuentan con recursos del Programa Nacional de Solidaridad, con sus denominaciones subsecuentes, y otros de menor cuantía que les son reasignados por diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

---

<sup>102</sup> Moctezuma Barragán Esteban, «Avances de la federalización educativa en México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993, p. 157.

## **Separación de poderes.**

En la vertiente relacionada con la separación de poderes encontramos avances especialmente en lo que se refiere a la conformación del poder legislativo y del sistema de partidos: a partir de 1994, cuando se reformó la legislación electoral, se dotó de autonomía al Instituto Federal Electoral y se les otorgó financiamiento público a los partidos y organizaciones políticas, por lo que el sistema de partidos ha sido más vigoroso; situación que se ha reflejado en la composición de las cámaras de diputados y de senadores.

En la 56 legislatura federal el pluripartidismo del Congreso tuvo expresiones importantes como la no-aprobación de leyes enviadas por el Ejecutivo y la del sector eléctrico o la de diputados de oposición contestando informes presidenciales.

## **Poder Judicial de la Federación.**

El proceso de autonomía y fortalecimiento del poder judicial de la federación comenzó con la creación de un órgano de autogobierno denominado Consejo de la Judicatura, encargado de supervisar la situación presupuestal, financiera y administrativa del poder judicial. También, el Consejo de la Judicatura ha incrementado su participación en los problemas nacionales resolviendo controversias entre las entidades federativas y la federación, e incluso entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Asimismo, es notable que los presidentes de la república hayan aceptado las sentencias del poder judicial, aun cuando les han sido adversas, otorgándole a este poder una mayor confianza, credibilidad y autoridad moral que fortalece su autonomía.

### **3.2 Programa de Reforma Administrativa (1976-1982).**

Son diversas las características de éxito que hacen diferente al programa de reforma administrativa 1976-1982 de los de otros sexenios; a ello contribuyeron principalmente los siguientes factores:

#### **Apoyo político.**

Gracias a que el propio presidente de la república José López Portillo ejerció el liderazgo e impulsó políticamente el programa de reforma administrativa, éste pudo incorporarse como parte central de las denominadas *reuniones de la república* que se llevaban a cabo cada 5 de febrero y a las que asistía tanto el gabinete legal como el ampliado, junto con los 31 gobernadores estatales; además de que también formaba parte de las reuniones normales de gabinete.

#### **Financiamiento.**

El programa de reforma administrativa contó con los recursos financieros suficientes que le permitieron enfrentar la magnitud del reto; es más, incluso recibió fondos de un organismo financiero multinacional: todo ello le permitió implantar las acciones derivadas del programa, formar recursos humanos especializados en universidades extranjeras y organizar una intensa labor editorial, entre otras acciones.

#### **Estructura.**

El programa de reforma administrativa se apoyó en una estructura organizacional denominada Coordinación General de Estudios Administrativos, dotada de facultades legales y adscritas directamente a la presidencia de la república.

#### **Estrategia.**

Un componente esencial en todo programa de cambio es la estrategia; que en este caso consistió en colocar el programa de reforma dentro de la agenda presidencial y darle seguimiento en las reuniones de gabinete con la finalidad de propiciar el

involucramiento de los funcionarios superiores de la administración pública, lo mismo que la participación de los sindicatos de los trabajadores del Estado.

Asimismo se formuló un plan global de reforma y se contó con un conjunto de criterios para su implantación.

### **Esfuerzos previos y continuidad.**

Contrario a la cultura política de nuestro país, el programa de reforma administrativa 1976-1982 no sólo reconoció sino además se apoyó en todo lo que el gobierno anterior había hecho sobre la materia entre 1971 y 1975; gracias a ello pudo aprovechar las experiencias previas, construir a partir de determinados logros, obtener resultados en menor tiempo y darle continuidad al pro-pio programa.

Como apreciaremos en el breve resumen que a continuación pre-sentamos, estos cinco factores permitieron instrumentar con rapidez cambios profundos en la administración de país.

### **3.2.1 Reorganización de la Administración Pública Federal.**

El 29 de diciembre de 1976 se promulgó la nueva Ley orgánica de la administración pública federal en la que se redistribuían las funciones de las secretarías de Estado a fin de evitar duplicidad e inducir unidad de mando en los grandes asuntos nacionales.

Es bajo este contexto como se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de elaborar y ejercer el presupuesto público; además de determinar la normatividad que regularía la actuación de este sector: facultades que antes le correspondían a la poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como parte de la nueva ley se fusiona la materia de recursos hidráulicos con la de agricultura, dando lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

asimismo se incorpora a la Secretaría de Obras Públicas la materia de asentamientos humanos, de tal manera que ésta se convierte en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; finalmente se crea el Departamento de Pesca, con la misión de ordenar y promover este sector de la economía.

### **Modernización presupuestaria.**

Con la intención de vincular el gasto público a los programas públicos mediante el denominado «presupuesto por programa» se emite la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

### **Sectorización.**

Con el propósito de ordenar y mejorar la coordinación de más de 900 entidades paraestatales, la nueva ley determina agruparlas por sector (o por secretarías de Estado) para efectos de sus relaciones con la administración pública federal.

Aunque en los artículos 5 y 51 de la nueva Ley orgánica de la administración pública federal se prevé la sectorización, ésta no se materializó sino hasta el 17 de enero de 1977 en el *Acuerdo presidencial por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores*.

Con este marco jurídico pudo dotarse a las secretarías de Estado de facultades para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y presupuesto de las entidades paraestatales. El alcance y sus resultados se demuestran desde el momento en que la medida continúa vigente hasta la fecha.

### **Recursos humanos.**

Un objetivo explícito de la reforma administrativa era establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal a fin de garantizar los derechos de los trabajadores y promover un desempeño claro y eficiente de sus funciones.

En este sentido los ejes del sistema de recursos humanos fueron:

- Promover los modelos de escalafón en cada dependencia.
- Impulsar la capacitación mediante unidades centrales recién creadas por dependencia.
- Reestructurar los horarios de trabajo en las secretarías de Estado (hasta el momento habían sido identificados 137 horarios en una sola dependencia).<sup>103</sup> Esta acción repercutió en una mejor coordinación y comunicación intra y extra dependencias.
- Crear el mecanismo de reubicación interna y reorganización institucional con el propósito de facilitar la reubicación del personal federal (derivado de la reorganización gubernamental) y reubicar a funcionarios de mando medio que con el cambio sexenal habían perdido su puesto de trabajo.

Para un país como México en el que hasta el año 2004 fue posible implantar el servicio civil de carrera, un mecanismo como éste, novedoso e interesante, resultó sumamente útil para retener al capital humano más valioso en el servicio público.

### **Federalismo.**

Dado que la reforma administrativa se proponía fortalecer y mejorar la coordinación con los poderes legislativo y judicial, al mismo tiempo que mejorar la coordinación y participación de los niveles de gobierno estatal y municipal, se establecieron nuevos instrumentos como los comités promotores del desarrollo económico en cada estado de la república, además de crear convenios únicos de coordinación con las entidades federativas.

Estos convenios, vigentes también a la fecha, le permiten al gobierno federal;

---

<sup>103</sup> Carrillo Castro Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, t. II, 1980, p. 147.

“Coordinar sus acciones con las de los gobiernos de los estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellos que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los gobiernos locales, hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los estados.”<sup>104</sup>

### **Participación ciudadana.**

Por primera vez en la historia moderna de la administración pública mexicana se creó un órgano con sustento jurídico y orgánico a fin de promover y organizar la participación ciudadana; nos referimos a la Dirección General de Participación Ciudadana, prevista en la Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, emitida en 1977.

### **Organización y métodos.**

En cada dependencia o entidad paraestatal se crean las unidades de organización y métodos con el propósito de elaborar su manual de organización, simplificar y documentar los procedimientos, y elaborar toda clase de guías y documentos que apoyen en la atención ciudadana.

### **Orientación, información y quejas.**

En cada dependencia se establece un módulo de orientación, información y quejas con personal capacitado y dotado de diversos materiales impresos para auxiliar a las personas en todo tipo de trámites que necesiten llevar a cabo sobre determinados servicios, así como la ubicación de oficinas donde les corresponde efectuarlos; igualmente se inician acciones para que los ciudadanos tengan la posibilidad de presentar quejas por deficiencia en los servicios públicos.

### **Tecnología.**

Con la intención principal de procesar datos y sistemas internos como pagos al personal, se introduce equipo informático en las dependencias y entidades.

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 149.

### **Archivos.**

Con el objeto de clasificar conservar los documentos públicos, se crean las áreas de archivo con lineamientos y políticas bien determinadas; asimismo se formulan guías específicas y adoptan decisiones unitarias para el conjunto de la administración pública en el seno del comité técnico consultivo de archivos administrativos e históricos.

Como puede apreciarse el programa de reforma administrativa 1976–1982 tuvo importantes aciertos, como la reorganización de la administración pública y la reforma del sistema presupuestario; por lo mismo es posible calificarlo como un programa de mejoramiento gradual de la función pública en el que ni está explícito ni tampoco subyace el verdadero motor de otras reformas: la reducción del costo del aparato estatal.

Más bien en este programa priva el deseo auténtico de mejorar la prestación de los servicios y la relación con los ciudadanos.

### **3.3 Redimensionamiento del Estado 1983-1988.**

El 1 de diciembre 1982, con Miguel de la Madrid Hurtado a la cabeza, da inicio un nuevo gobierno sexenal en condiciones particularmente difíciles: es un gobierno deficitario, con una elevada deuda externa e interna, con una moneda devaluada y con un naciente control generalizado de cambios; el comercio internacional es escaso, sujeto a permisos previos de importación y con altos aranceles y, además, con la banca comercial nacionalizada tres meses atrás. Por todo ello, la suspensión de pagos era inminente.

En esos momentos la administración pública federal estaba integrada por 17 secretarías de Estado, un departamento de Pesca y otro del Distrito Federal, dos

procuradurías (la General de la República y la del Distrito Federal) y cerca de 100 órganos desconcentrados.

Adicionalmente la administración pública paraestatal estaba conformada por 102 organismos descentralizados, 744 empresas de participación mayoritaria, 213 fideicomisos públicos y 78 empresas de participación minoritaria: en total mil 155 entidades paraestatales,<sup>105</sup> de las cuales pocas eran rentables y la mayoría requería recursos presupuestarios del Estado.<sup>106</sup> También, vale la pena recordar que en materia de personal el gobierno contaba con alrededor de dos millones de empleados públicos.

En este contexto, con un complejo y costoso aparato estatal, con un gobierno en crisis financiera y un país económicamente devastado y alimentado por las políticas neoliberales de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, el presidente Miguel de la Madrid privilegió el denominado «proceso de desincorporación de entidades paraestatales» que, sumados a otros cambios estructurales como la apertura comercial al exterior, constituyeron de facto una reforma del Estado.

Los objetivos explícitos de este proceso eran reducir la intervención del Estado en la economía, disminuir presiones sobre el gasto público y mantener exclusivamente las entidades estratégicas o indispensables para el desarrollo nacional.

Según la naturaleza jurídica de cada entidad, la desincorporación de entidades paraestatales se llevó a cabo mediante cinco modalidades: la privatización, la disolución o liquidación, la fusión, la transferencia a otro nivel de gobierno y la enajenación de la participación accionaría del gobierno en el capital social de las empresas.

---

<sup>105</sup> Casas Guzmán Francisco y Rogozinski, Jaques, «El proceso de desincorporación en México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993, p. 25.

<sup>106</sup> Esta cifra incluye las instituciones bancarias nacionalizadas en septiembre de 1982.

Como las decisiones en materia de desincorporación de entidades paraestatales dependieron de un solo órgano (la Comisión Intersecretarial Gasto–Financiamiento), que además sesionó a puerta cerrada y ni sus decisiones ni acuerdos se hicieron públicos, eso le restó transparencia al proceso ya que prácticamente es desconocido por los mexicanos.

Por otro lado, vale la pena mencionar que aunque las decisiones de esta Comisión dependen de la denominada Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proceso estuvo vigilado por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Además, con la intención de inducir la transparencia en los procesos de venta o enajenación de las empresas paraestatales, cada entidad elaboró a posteriori un voluminoso expediente con la información del proceso al que se le conoció como *Libro Blanco*.

En términos de número de entidades, el proceso fue altamente exitoso ya que, estando plenamente vigente en el discurso político mexicano el espíritu nacionalista de la Revolución Mexicana junto con los postulados del Estado interventor (que suple al mercado y redistribuye la riqueza), el sector paraestatal del gobierno mexicano pasó de las ya mencionados mil 155 entidades en diciembre de 1982, a 412 en diciembre de 1988.

Lo que significa que se privatizaron, liquidaron, disolvieron o enajenaron al sector privado 743 entidades paraestatales; es decir, 64% del total existente en 1982.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Casas Guzmán y Rogozinski, *op. cit.*, p. 30.

### **3.3.1 Acciones de modernización Administrativa.**

#### **Control, evaluación y transparencia de la función pública.**

En enero de 1983 el recién comenzado gobierno de Miguel de la Madrid crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación con las siguientes funciones:

- Vigilar la correcta utilización del gasto público.
- Establecer la normatividad en materia de adquisiciones de bienes y servicios públicos, de obra pública, de concesiones y de enajenaciones de bienes muebles e inmuebles propiedad federal.
- Valuar los bienes muebles e inmuebles públicos o susceptibles de ser arrendados.
- Establecer el registro del patrimonio de los servidores públicos.
- Iniciar denuncias ante el ministerio público por presuntos desvíos de recursos públicos.

No cabe duda que la creación de esta dependencia fue un acierto ya que mediante la emisión de normatividad, el sistema de control y evaluación gubernamental, la creación de contralorías internas en las dependencias y entidades, y los programas anuales de auditorías dieron pie a una cultura de legalidad en los mandos medios y superiores de la administración pública federal; además de empezar a motivar cambios en el comportamiento y la conducta del personal de mando en relación con la corrupción.

No conforme con ello, el gobierno delamadrista aún estableció dos acciones de gran alcance:

1. La emisión de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos,<sup>108</sup> en la que se precisan las obligaciones y conductas de éstos,

---

<sup>108</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

junto con las sanciones y procedimientos que deben seguirse por su incumplimiento.

2. El registro patrimonial de los servidores públicos; que a pesar de que no tuvo un carácter público ha sido útil en virtud de que los obliga a declarar su patrimonio al comienzo, al final y cada año mientras estén en el cargo, anexando una copia de su declaración de impuestos a fin de vigilar la evolución de sus bienes.

### **Reordenamiento de la función de personal.**

Por lo que toca a la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante este periodo se fortaleció al órgano encargado de la administración y desarrollo del personal federal.

Entre las actividades efectuadas en esta materia destacan:

- La emisión de un tabulador único y razonable para el conjunto de la administración pública federal. Gracias a esta medida pudieron eliminarse prácticas discrecionales de sueldos complementarios en las dependencias y entidades con cargo a otras partidas de gasto.
- El establecimiento de bonos de actuación o desempeño, que permitieron estimular el cumplimiento de objetivos y metas de los servidores públicos.
- El control sobre las plantillas de plazas y la autorización previa para la creación de nuevas plazas; que permitieron terminar con la anarquía prevaleciente y, de manera destacada, controlar los costos del llamado capítulo 1000 (*Servicios Personales*) del presupuesto federal.

### **Simplificación administrativa.**

El objetivo explícito de la simplificación administrativa fue el de:

“Modernizar las bases que sustentan las relaciones entre la ciudadanía y la administración, para que dentro de un marco de seguridad jurídica se fomenten y se hagan más fluidas las actividades de los ciudadanos.”<sup>109</sup>

Como parte de la simplificación administrativa se hicieron esfuerzos aislados por mejorar los servicios públicos, igualmente se iniciaron algunas acciones de desregulación para eliminar cargas administrativas innecesarias a los particulares, y se intentó mejorar los trámites o servicios de ventanilla mediante la eliminación de requisitos o reelaboración de formularios y solicitudes.

### **3.4 Privatización, desregulación económica y simplificación administrativa 1988-1994.**

De facto, durante el periodo 1988-1994 el gobierno de México, representado por Carlos Salinas de Gortari, continuó con las políticas de corte neoliberal adoptadas por su antecesor; incluso un buen número de funcionarios superiores de la administración pública federal les sirvieron a ambos gobiernos (Pedro Aspe, Ernesto Zedillo, Francisco Rojas y Manuel Barlett) encargándose de continuar la reforma administrativa de Miguel de la Madrid.

Las vertientes de esa reforma administrativa que se privilegiaron en esta etapa estaban dedicadas a continuar la política de privatización, de ellas destacan la banca comercial, la desregulación económica (para hacerla acorde a la apertura comercial) y la simplificación administrativa (para mejorar la función pública y la relación entre los ciudadanos y su gobierno).

---

<sup>109</sup> Vázquez Cano, Luis, «Los sistemas de control y evaluación en la administración pública», en *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, Diana, México, 1989, p. 283.

### **3.4.1 Privatización.**

El proceso de privatización realizado por el estado mexicano entre 1983 y 1994 ha sido analizado en detalle por diversos académicos y especialistas. Al respecto es de destacar la obra “La privatización en México como retracción estatal” del Doctor José Juan Sánchez González. Para efectos del presente documento me concreto en lo que a mi juicio son los datos más relevantes de este proceso.

Como ya anotamos, hacia diciembre de 1988 el sector paraestatal del Estado se había reducido a 412 entidades conformadas por 89 organismos descentralizados, 252 empresas de participación estatal mayoritaria (incluidas los bancos nacionalizados en 1982) y 71 fideicomisos públicos.

Por su importancia estratégica en el ámbito político, económico y comercial, el gobierno se orientó de manera destacada a la privatización de la banca comercial estatizada; medida a la que se le llamó «reprivatización bancaria».

El proceso jurídico comenzó con una reforma al artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de junio de 1990; pocos días después, mediante decreto del Ejecutivo federal, también publicado en el DOF el 16 de julio, se abrogó la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito al tiempo que se promulgaba la nueva Ley de instituciones de crédito.

Este nuevo marco jurídico permitió convertir las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas: un paso necesario para su enajenación al sector privado.

De la misma manera, con el objeto de operar la desincorporación bancaria se creó el Comité de Desincorporación en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se encargó de vigilar y controlar las diversas etapas del proceso de desincorporación; además de que, para darle transparencia, se elaboraron libros blancos.

En un artículo denominado «El proceso de desincorporación en México», publicado en “La Administración Pública Contemporánea en México” en 1993, dos protagonistas del proceso (Francisco Javier Casas Guzmán y Jacques Rogozinski) dan cuenta del resultado de la reprivatización bancaria:

- Grupos interesados: 44
- Solicitudes de inscripción: 133
- Bancos vendidos: 18
- Monto de la venta: 37 mil 856 billones de pesos
- Venta respecto al capital contable: 3.09 precio promedio ponderado
- Venta respecto a utilidades conocidas: 14.7 precio promedio ponderado.

Cabe mencionar que con todo y que los mismos autores señalan que:

“De los 18 bancos vendidos no se presentó ninguna inconformidad ante Secogef, lo que muestra la transparencia y cuidado que privaron en las desincorporaciones.”<sup>110</sup>

De tal suerte que los problemas de solvencia moral y económica de los adquirientes, lo mismo que los conflictos de interés y los precios de venta se harían públicos en los siguientes años.

Por lo que corresponde a otros procesos de privatización, fusión, extinción o transferencia de entidades paraestatales, la cifra alcanzó 142 entidades que significaron ingresos al erario federal por 27 mil 058 billones de pesos.

Con estas medidas el sector paraestatal del gobierno mexicano pasó de mil 155 entidades en 1982 a 259 en 1993: una reducción de 896 entidades, o sea 78%

---

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 142

menos en sólo 10 años. De esta forma el sector paraestatal se conformaba en 1993 por 209 entidades en operación y 50 en proceso de desincorporación.

Como se ve, el perfil del Estado mexicano se había transformado radicalmente: en tan sólo diez años el Estado interventor cedió importantes espacios económicos al sector privado; en adelante su misión sería concebida como Estado rector. Con ello el principal componente de la reforma del Estado había concluido.

### **3.4.2 Desregulación económica.**

Como una medida de protección a la planta productiva nacional y al mercado interno, en 1980 el entonces presidente de la república José López Portillo decidió que México no ingresaría al Acuerdo General sobre Aranceles, Aduaneros y Comercio (GATT), por lo que concentró el comercio internacional en las exportaciones petroleras.

Cabe mencionar que en este modelo de economía cerrada todos los productos importables a México requerían permiso previo de importación, pago de aranceles de hasta el 100% y un sinnúmero de trámites ante diversas autoridades.

Como se recordará en 1985 el presidente Miguel de la Madrid formalizó el ingreso al GATT e inició el proceso de apertura comercial de nuestro país, que en los años subsecuentes se intensificaría. Para ello fue necesario instrumentar un programa de desregulación económica que permitiera contar con marcos jurídicos similares a los de nuestros socios comerciales.

Dicho sea de paso, cabe recordar que la desregulación es un proceso que busca que el Estado se retire del control del mercado y le deje a éste tanto los precios como las negociaciones, reservándose únicamente su intervención para corregir las fallas que pudieran ocurrir en el propio mercado; además de efectuar funciones de

arbitraje y controlar las actividades que implican riesgos ambientales, sociales y ecológicos para la población.

El programa de desregulación económica lo operó la Unidad de Desregulación Económica adscrita a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, bajo dos objetivos fundamentales:

“El primer objetivo, la maximización de la competencia potencial implica hacer que los mercados sean más disputables [...] La regulación debe, por lo tanto, eliminar barreras a la entrada y a la salida de los mercados, liberando así la competencia potencial y conduciendo a un mayor nivel de eficiencia.”<sup>111</sup>

El segundo objetivo consistía en crear una estructura de incentivos adecuada para la toma de decisiones, tratando de resolver la asimetría de la información entre el Estado regulador y las empresas.

“El regulador no puede conocer completamente la estructura de costos de la empresa, ni su esfuerzo por ser eficiente, por lo que regular en aspectos específicos –como imponer límites a las utilidades e influir en la utilización de ciertos insumos– es una fuente de ineficiencia.”<sup>112</sup>

Esta es la razón por la que el papel de la regulación debe buscar una estructura de incentivos neutral y otorgar seguridad jurídica a las empresas.

En este sentido el programa de desregulación económica se enfocó a dos grandes ámbitos: al mercado de bienes y servicios y al de factores (servicios financieros y tenencia de la tierra, por ejemplo); además de que tuvo importantes avances en materias como propiedad intelectual y patente, competencia, metrología y normalización, y protección al consumidor.

---

<sup>111</sup> Levy Santiago, «La apertura comercial y el programa de desregulación económica de México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993, p. 118.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 119.

Por lo tanto, para legitimarlo no sólo se emitieron las leyes correspondientes sino también se crearon los órganos encargados de su aplicación; como la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual y el Instituto Nacional de Metrología y Normalización.

Asimismo se reformaron las leyes y los reglamentos en materias como autotransporte de carga, energía eléctrica, servicios portuarios, regulación sanitaria, sociedades mercantiles, correeduría pública, cinematografía y turismo; entre otros.

En términos de resultados, Santiago Levy, que además fue titular de la Unidad de Desregulación Económica, afirma que:

“Los sectores no comerciables como puertos, aeropuertos, servicio de transporte y generación de energía se presentan como sectores clave y su desregulación ha implicado o puede implicar importantes ganancias en eficiencia.”

Otras áreas como la protección al consumidor, la metrología y normalización y la regulación de la competencia pretenden evitar prácticas de búsqueda de rentas, eliminando discrecionalidad y facilitando las actividades productivas y comerciales; asimismo se pretende otorgar certidumbre jurídica y eliminar contradicciones, lo que reduce costos de transacción y facilita la toma de decisiones.”<sup>113</sup>

Lo cierto es que la economía cerrada que prevaleció en nuestro país hasta 1986 requería de un marco regulatorio distinto al de una economía casi totalmente abierta, como la que se construyó en nuestro país en el periodo 1985–2000.

Luego del ingreso al GATT en 1985 siguieron el Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLC), el Acuerdo con la Unión Europea, el Convenio con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, y un gran número de acuerdos y

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 127.

convenios con distintas naciones del mundo que nos han llevado a ser una de las economías más abiertas.

No cabe duda que la regulación es un factor de competitividad nacional y facilitador del intercambio comercial; por ello debemos contar con marcos regulatorios similares y competitivos con los de nuestros principales socios comerciales.

### **3.4.3 Simplificación administrativa.**

Se dice, y con fundada razón, que nadie mejor que los servidores públicos para elaborar diagnósticos sobre sus áreas de competencia ya que suelen ser implacables. En un artículo sobre la simplificación administrativa Luis Vázquez Cano, subsecretario A de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de 1988 a 1994, define el objetivo global de este programa al mismo tiempo que formula un diagnóstico general:

“Devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. [Ya que] Se irritaba y obstaculizaba al público usuario con una regulación excesiva, conductas discrecionales, atención deficiente, proliferación de trámites y gestiones, multiplicidad de registro e instancias, etcétera.”<sup>114</sup>

El instrumento para revertir esta situación fue el programa general de simplificación de la administración pública federal, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el acuerdo presidencial<sup>115</sup> mediante el cual se dio sustento jurídico a este programa destaca el reconocimiento a los esfuerzos hechos en el gobierno anterior

---

<sup>114</sup> Vázquez Cano Luis, «La simplificación administrativa», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993, p. 209.

<sup>115</sup> Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 1989.

(1982–1988), lo mismo que el de-seo manifiesto de continuarlo partiendo de logros previos:

“La necesidad de extender y profundizar las acciones de simplificación administrativa, dando continuidad a los esfuerzos que se venían desarrollando con base en una disposición anterior sobre la materia.”<sup>116</sup>

### **Objetivos generales.**

Los objetivos del programa general de simplificación de la administración pública federal 1988-1994 fueron:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país mediante la simplificación de normas, la facilidad en la realización de trámites, la transparencia de la actividad gubernamental y la eficiencia general del sector público.
- Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales por medio de un cambio de actitud de los principales actores de la función pública: los servidores públicos, con el objeto de que ellos mismos sean promotores del cambio y de su misión de servicio a la sociedad.
- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos mejorando las áreas de atención al público, tanto en su ubicación como en las condiciones físicas que tengan sus instalaciones y en el trato que los servidores públicos les dan a los ciudadanos.
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción profundizando en los mecanismos de fiscalización del gasto público, fortaleciendo el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y aplicando estrictamente las sanciones administrativas y penales

---

<sup>116</sup> Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, tomado de Vázquez Cano Luis, *op cit.*, p. 212

consideradas en la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad como un medio para mejorar la acción pública y fortalecer la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos, abriendo canales de comunicación con los distintos sectores de la población a fin de incorporar sus necesidades a los diversos programas gubernamentales.

### **Estrategias de acción.**

Para alcanzar los anteriores objetivos el programa propone cuatro vertientes o estrategias de acción:

#### **Desconcentración y descentralización.**

Esta estrategia se refiere a fortalecer las oficinas estatales o regionales de las dependencias y entidades trasladándoles facultades y recursos a los gobiernos locales.

#### **Desregulación administrativa.**

En este punto se pretende revisar las normas y regulaciones vigentes a fin de eliminar trámites o requisitos para cumplir con las obligaciones, promoviendo el principio de confianza en el ciudadano.

#### **Agilización de trámites.**

Con la agilización de trámites se busca reducir tiempos de revisión y autorización de trámites, así como eliminar oficinas innecesarias y mejorar y automatizar todos los procesos.

#### **Modernización integral de los sistemas de atención al público.**

Esta estrategia incluye acciones como proporcionar mayor información a los usuarios y promover la creación de ventanillas únicas y de áreas de quejas, denuncias y sugerencias con el objeto de que la población presente sus quejas,

formule propuestas de mejora e incluso reconozca las conductas adecuadas de los servidores públicos.

Para establecer el programa las dependencias y entidades formularon año con año el programa institucional que contenía la problemática detectada, las acciones que habrían de efectuarse junto con su cobertura y su calendario, los beneficios cualitativos y cuantitativos que éstas tendrían, la capacitación de los servidores públicos, y la difusión del programa en los medios masivos de comunicación.

Con miras a integrarlo, supervisarlos, vigilarlos y evaluarlos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quedó obligada de ello para hacerlo trimestral y anualmente. Por lo mismo se revisaron y actualizaron leyes como la de minería, la general de migración, la general de salud y la federal de turismo, entre otras.

Asimismo se implantaron diversos programas como el nacional de simplificación tributaria, el de modernización de los servicios migratorios, y el de modernización y desarrollo de la industria micro, pequeña y mediana; además de una variedad de sistemas como el de inconformidades contra servidores públicos y el de permisos de exportación e importación (Pexim).

Dentro de este rubor destacan también las acciones de beneficio tangible y directo a la población como:

- La cédula de micro industria (que significó una amnistía administrativa para este sector de la economía).
- La creación de ventanillas únicas de gestión (que ha ayudado a abatir el peregrinar de los ciudadanos para llevar a cabo algún trámite).
- La desregulación de fracciones arancelarias.

- La desconcentración de la expedición de pasaportes (que significó la creación de más de 70 oficinas en el Distrito Federal y múltiples ciudades del interior de la república).
- La instalación del semáforo fiscal en las aduanas terrestres y aeroportuarias.
- La creación del certificado único de terminación de estudios.
- El establecimiento de oficinas de registro civil en hospitales públicos.

#### **3.4.4 Descentralización administrativa.**

Una de las vertientes más destacables contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue la descentralización de la vida nacional bajo la premisa de evitar la concentración de las decisiones y recursos, así como promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades federativas.

En cumplimiento de éste propósito, el 18 de junio de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. En su artículo 1º el Decreto establece que estas instituciones revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia.

En su artículo 2º se establece que las dependencias y entidades deberán prever:

- I. La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas;
- II. La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios en el marco

del Convenio Único de Desarrollo; III. La reubicación territorial hacia los estados de aquéllas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente, y; IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso, la conformación de éstas últimas.

En el marco de este proceso se lograron avances significativos en los ámbitos de educación y salud. En materia de educación, el 20 de marzo de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal”, en su artículo 7º determina que en los acuerdos de coordinación que se celebren con las entidades federativas se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los Estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Esta acción se continuó durante las administraciones 1988-1994 y 1994-2000 y dio como resultado la auténtica descentralización de estos servicios, con la excepción del Distrito Federal, cuya naturaleza política y jurídica no ha permitido concretar este proceso.

En materia de salud, en 1984 se dio a conocer el Programa de descentralización de los servicios de salud y se adiciono el párrafo tercero al artículo 4º constitucional para establecer la concurrencia federal y estatal en la salubridad general y se modificó la Ley General de Salud para distribuir competencias entre la federación y los estados, reservando al gobierno federal nueve facultades en la materia y descentralizando 18 materias a los gobiernos estatales.

Como resultado de este proceso, en 1988 la descentralización de los servicios de salud se concluyó en 14 entidades federativas, durante el periodo 1989-1994 se concluyó en el resto de las entidades.

Adicionalmente, se realizaron acciones de reubicación física de diversas entidades paraestatales en distintos estados del país, tal es el caso del Colegio

Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) que en el año de 1984 trasladó sus oficinas centrales al municipio de Metepec, Estado de México. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se estableció en la ciudad de Aguascalientes, Ags., y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) se ubicó en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Lamentablemente, la crisis económica y los sismos de 1985, aunado al costo financiero de estos proyectos motivó su suspensión. Los subsecuentes Gobiernos de la República no continuaron con esta importante vertiente de la descentralización administrativa.

### **3.5 Programa de modernización de la administración pública (1995-2000)<sup>117</sup>**

El programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (Promap), presentado a mediados de 1996, tiene la característica de que parte de un recuento histórico que ocupa 11 de las 77 páginas que lo integran, y en las que se refiere a las acciones que en materia de modernización o mejoramiento de la administración pública se llevaron a cabo entre 1952 y 1988; es decir en los seis periodos presidenciales anteriores.

Dieciséis páginas más están dedicadas a hacer un diagnóstico general de las limitaciones y deficiencias de la administración pública en materia de infraestructura, centralismo, medición y evaluación del desempeño del gobierno; lo mismo que de la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Al parecer, el recuento histórico tenía el propósito de encontrar todo aquello que mereciera continuidad o hubiese sido exitoso para que sirviera de base o aprendizaje y, a partir de ahí, empezar a construir nuevos programas; en cuanto al diagnóstico

---

<sup>117</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996.

general, parece ser que éste tenía el propósito de formular un programa a la medida de los problemas e insuficiencias detectadas.

No obstante, ambos aspectos desaparecen cuando se detallan los subprogramas que lo integran y definen los objetivos generales del programa de modernización administrativa, ejecutado por la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Subsecretaría de Atención Ciudadana; dependientes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Contraloría General de la Federación).

### **Objetivos del Promap**

- Trasformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para contribuir a satisfacer a cabalidad las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menos-cabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

### **Subprogramas.**

#### **Participación y atención ciudadana.**

El objetivo de este subprograma era lograr la participación activa de la sociedad tanto en la definición como en la ejecución y evaluación de las acciones institucionales, con el fin de contribuir a que ésta recibiera una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Las líneas de acción establecidas en este subprograma son:

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.
- Mecanismos para mejorar la atención al público.
- Transparencia.
- Revisión y simplificación del marco normativo.
- Estándares de calidad.
- Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

### **Descentralización o Desconcentración Administrativa.**

Los objetivos de la descentralización o desconcentración administrativa son:

- Fortalecer el pacto federal por medio de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, así como mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieren; todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas situaciones que se presenten y así responder a objetivos y funciones claramente definidos, lo mismo que promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Para cumplir con estos objetivos el subprograma de descentralización administrativa estableció las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer el federalismo.

- Simplificar los trámites para el ejercicio presupuestario.
- Fortalecer la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
- Delegar las funciones operativas dentro de las dependencias y entidades.

### **Medición y evaluación de la gestión pública.**

El subprograma de medición y evaluación de la gestión pública pretende asimismo dos objetivos generales:

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de los sistemas integrales de control (*sic*), a fin de permitirles a los administradores públicos más flexibilidad en sus operaciones y al mismo tiempo garantizar los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; que haya mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas de manera adecuada y oportuna.

Para cumplir con sus objetivos, el subprograma de medición y evaluación de la gestión pública considera cuatro líneas de acción.

- Establecer objetivos claros y metas cuantificables por dependencia o entidad.
- Crear indicadores de desempeño.
- Revisar el sistema integral de información.
- Fortalecer los órganos internos de control.

### **Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público.**

Los objetivos de este cuarto y último subprograma son:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública a fin de garantizar la adecuada selección de personal, su desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, con la intención de que al momento de relevar a los titulares de las dependencias y entidades pueda aprovecharse la experiencia y los conocimientos del personal, además de darle continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, así como fortalecer los principios de probidad y responsabilidad.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se diseñaron las siguientes líneas de acción:

- Establecer sistemas de selección de personal.
- Actualizar conocimientos y habilidades de servidores públicos.
- Establecer el sistema integral de desarrollo de recursos humanos (sistema de información).
- Establecer mejores perspectivas de desarrollo (el servicio civil).
- Fortalecer los valores cívicos y éticos en el servicio público.
- Lograr la efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

### **Bases de coordinación.**

La participación de las dependencias y entidades en el programa de modernización de la administración pública 1995–2000 se formalizó gracias a las

*Bases de coordinación* que suscribieron con las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Hacienda y Crédito Público.

De entre los resultados obtenidos por este programa destacan:

- Las adecuaciones que se le hicieron a la Ley orgánica de la administración pública federal, con la finalidad de redistribuir competencias entre algunas de las secretarías de Estado. De aquí surgieron la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Se transfirieron las funciones de comercialización y abasto de productos de consumo básico a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Se le transfirieron las atribuciones relacionadas con minas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Se le otorgaron a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) las funciones relacionadas con el desarrollo administrativo, la normatividad de adquisiciones y arrendamientos, así como los servicios de desincorporación de activos y obras públicas.
- A iniciativa del ejecutivo federal se creó la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), adscrita a la Cámara de diputados, con la finalidad de fortalecer sus facultades de control externo y otorgarle un mayor nivel de autonomía respecto al propio poder legislativo.
- Se creó la subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, dependiente de la Secodam, lo mismo que la Dirección General de Operación Regional.

En 1995 se integró el Consejo para la Desregulación Económica, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que en el año 2000 se convertiría en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

En este sentido, el universo de trámites federales identificado por la Unidad de Desregulación Económica fue de mil 151 en 1996; pese a que en noviembre de 1998 el secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo afirmó que:

“El registro federal de trámites, disponible en internet, contiene los mil 950 trámites que las empresas y los ciudadanos deben realizar ante 71 instituciones públicas federales.”<sup>118</sup>

Lo que significa que el universo final de expedientes identificados fue superior al que había detectado la unidad citada. Como se observa, estas cifras dan cuenta de lo importante que fue eliminar las leyes y reglamentos obsoletos aprovechando las oportunidades de mejora regulatoria en los ordenamientos jurídicos que deben mantenerse vigentes.

Como se comprenderá, instrumentar las acciones de desregulación o mejora regulatoria es algo sumamente complejo y, a pesar de ello, pudieron eliminarse 213 gestiones:

“En el reporte de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial, México ocupa el lugar 31, de 59 posibles, debido a la cantidad excesiva de trámites.”<sup>119</sup>

Lo que se traduce en barreras para la creación de empresas, costos adicionales y una menor competitividad nacional.

Por lo que toca a la participación y atención ciudadana, cuando se creó la subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social dentro del ámbito de la Secodam, con la finalidad de elaborar sendos diagnósticos sobre la situación de los servicios públicos y la corrupción imperante en los llamados trámites de ventanilla;

---

<sup>118</sup> Farell Cubillas Arsenio, Prólogo, en José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, FCE, México, 1998, p. IX.

<sup>119</sup> «Informe especial», en *Tendencias económicas y financieras*, 4 de febrero de 2002, México, núm. 761, sección C.

como consecuencia se fortalecieron los mecanismos de quejas y denuncias junto con las áreas de las contralorías internas de las dependencias y entidades encargadas de esta función.

Además, la subsecretaría participó activamente en el Consejo para la Desregulación Económica, creó la figura de «usuario simulado», a semejanza del «cliente misterioso» que se emplea en el sector privado para detectar infraganti a malos trabajadores, que en este caso son servidores públicos corruptos.

Asimismo se creó el área de contraloría social con la intención de atender inconformidades relacionadas con las adquisiciones y obras públicas gubernamentales.

Igualmente, como parte de sus actividades, la nueva subsecretaría practicó de manera periódica encuestas de calidad en el servicio, proporcionadas en las diversas oficinas federales de atención al público.

Sin olvidar las mejoras que promovió en las áreas de atención al público: desde ampliar los horarios de atención hasta mejorar los sistemas de señalización e información al ciudadano, lo mismo que establecer el programa de identificación de servidores públicos.

De las acciones emprendidas por la subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social destaca la creación del sistema de contrataciones gubernamentales (denominado Compranet), con el objetivo de difundir por internet las bases<sup>120</sup> para efectuar todo tipo de licitaciones que organiza el gobierno federal junto con los resultados de los concursos efectuados: acción considerada de las de mayor impacto y trascendencia en el programa de modernización de la administración pública 1995-2000.

---

<sup>120</sup> Documento oficial que contiene la información, términos y condiciones de la adquisición de bienes y servicios por parte de las dependencias y entidades públicas.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a la descentralización o desconcentración administrativa, este programa modernizador creó una Dirección General de Operación Regional con la intención de participar en la autorización de convenios de coordinación o de reasignación de recursos a las entidades federativas, además de verificar el uso de los recursos federales en esas mismas entidades y promover la Comisión Permanente de Contralores estados–federación.

También, con el objeto de fortalecer el control en los estados, la Dirección General de Operación Regional promovió que en los convenios con las entidades federativas se previera que el 2% de los recursos quedara asignado al órgano estatal de control.

Concretamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) participó en los importantes procesos de descentralización que llevaron a cabo la Secretaría de Educación Pública, en materia de educación preescolar, básica y media, y la Secretaría de Salud, en lo referente a los servicios de salud a población abierta y a las funciones de asistencia social del DIF.

En cuanto a la línea de medición y evaluación de la gestión pública, la Secodam fortaleció el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública; a la vez que, a partir del establecimiento de los indicadores de desempeño, implantó el programa anual de control y auditoría en cada dependencia o entidad de la administración pública federal.

Esto sin olvidar que también les otorgó a todos los contralores internos de las dependencias y entidades de la federación, la facultad de sancionar a los servidores públicos.

De manera adicional, y como una acción destacable, la Secodam elaboró iniciativas de reformas legales a las leyes orgánicas de la administración pública federal, a la

federal de las entidades paraestatales, y a la federal de responsabilidades de los servidores públicos.

El objetivo de estas reformas era disponer de la facultad para nombrar y remover con libertad a los titulares de los órganos de control interno, lo mismo que a los de las áreas de quejas, auditoría y demás responsables de los órganos internos de control de las dependencias y entidades federales.

Con esta medida, tanto los secretarios de Estado como los directores generales de las entidades perdieron la posibilidad de designar a personas de su confianza para dirigir estos órganos, de tal manera que al mismo tiempo que se avanzó en su autonomía se amplió su marco jurídico de actuación. No obstante, la falta de transparencia y discrecionalidad en estas designaciones ensombrece la importante medida.

Por lo que respecta a la línea de dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos, la Secodam efectuó cuatro encuentros nacionales de desarrollo administrativo y calidad, además de elaborar un proyecto de servicio profesional de carrera o servicio civil que se llevaría a cabo junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pero que no pudo materializarse; entre otras razones por la visión diferente que cada secretaría tenía sobre la materia.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la Unidad de Servicio Civil, normalizó los sueldos y prestaciones de los servidores públicos de mando medio y superior, ordenando significativamente esta función; hecho que complementó al publicar cada año en el decreto de egresos de la federación las remuneraciones de los servidores públicos.

Como resultado, en el año 2000 pudieron hacerse públicos los sueldos y prestaciones del personal de mando de cada dependencia y entidad de la administración pública federal.

### 3.6 El éxito en el Departamento del Distrito Federal.

De las actividades que el entonces Departamento del Distrito Federal<sup>121</sup> (DDF) efectuara en materia de modernización administrativa, destacan por su alcance y profundidad el programa de mejora regulatoria, los sistemas de atención ciudadana y la reorganización de la administración pública local.

En el primer caso el DDF emitió cinco acuerdos administrativos para suspender indefinidamente las visitas de inspección que hasta ese entonces se llevaban a cabo tanto a las empresas como a los establecimientos mercantiles, con el objetivo de detener la extorsión que padecía el sector productivo local y como consecuencia reducir costos en este concepto.

Al mismo tiempo, mediante este paquete de acuerdos, se promovió la regularización de las empresas y establecimientos mercantiles en virtud de que los padrones delegacionales consideraban más de 300 mil unidades económicas, y el padrón del impuesto sobre nomina únicamente contabilizaba alrededor de cien mil.

Por lo mismo, los acuerdos no sólo tomaron en cuenta la exención en multas sino también la actualización de contribuciones y las sanciones administrativas.

A manera de complemento se organizó una intensa campaña de difusión en todos los medios, denominada *Amigo Empresario*; gracias a ella, en menos de cinco meses se recibieron más de 16 mil solicitudes de regularización, de las que fue posible autorizar más de 12 mil.

---

<sup>121</sup> El Departamento del Distrito Federal fue hasta diciembre de 1997 una Dependencia con rango de Secretaría de Estado de la Administración Pública Federal.

La trascendencia de esta medida se encuentra, más que en sus resultados cuantitativos, en la factibilidad de incorporar a las unidades económicas dentro de los sistemas tributarios y administrativos mediante los incentivos adecuados.

Posteriormente, en 1996, gracias a un trabajo conjunto entre la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Dirección General de Modernización Administrativa del DDF, se elaboró la iniciativa de Ley de procedimiento administrativo con la intención de sustentar jurídicamente las acciones de modernización administrativa del DDF. Iniciativa que fue aprobada por unanimidad.

A diferencia de la Ley de procedimiento administrativo federal, en esta local se establece como norma general para toda la administración pública del Distrito Federal la *Afirmativa ficta*: figura del derecho administrativo que garantiza que cuando un particular no haya tenido respuesta oportuna a una gestión o trámite efectuado durante un plazo genérico de 60 días, jurídicamente se considerará resuelto de manera positiva en todo lo que favorezca al individuo.

Esta medida ha permitido que los particulares obtengan respuesta en los plazos establecidos para las gestiones que llevan a cabo, lo que contrasta con la práctica anterior de archivar las solicitudes y no proporcionar ningún tipo de información a los afectados, dejándolos en una situación de indefinición jurídica.

Es por esta razón por lo que esta ley estableció el derecho de los particulares a tener acceso al expediente de las gestiones que están efectuando, siempre y cuando acrediten un interés legítimo, y elevó a la categoría de norma el *Manual de trámites y servicios al público*; con la intención de dejar establecidos los requisitos, el tiempo de respuesta, los horarios de atención y los formularios que se requieran, entre otros elementos.

En otras palabras, la Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal formuló una *Carta del Ciudadano*: similar a las establecidas en Reino Unido, Francia y otros países desarrollados.

También, sentó las bases de una nueva cultura de supervisión a las empresas (expresada posteriormente en el reglamento de verificación administrativa), donde se diferencian las visitas ordinarias de las extraordinarias de verificación y se establece un sistema electrónico de selección aleatoria a las empresas; junto con la obligación de entregarle la *Carta de derechos y obligaciones del visitado* antes de comenzar la verificación.

Como medida para evitar la corrupción, el reglamento se complementó con 200 plazas de verificador, un perfil profesional y una remuneración acorde a la responsabilidad de su función.

De manera simultánea se emitió un conjunto de leyes que tuvo amplio impacto en la población, ya que se basaban en principios novedosos como el de la buena fe y la afirmativa ficta.

Algunos ejemplos de estas leyes son la de establecimientos mercantiles, la de espectáculos públicos, la de desarrollo urbano, la de medio ambiente y la de transporte; además de los reglamentos de verificación administrativa, de construcciones, de desarrollo urbano, de anuncios, de tránsito, del registro público de la propiedad, de transporte de pasajeros y el de carga.

Todas las acciones antes descritas, y a las que se les ha dado en llamar de ingeniería jurídica, permitieron crear el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (Saine) bajo el concepto rector de hacer un solo trámite en un solo formato y en un solo lugar; con un tiempo máximo de respuesta de siete días para giros considerados no riesgosos y 21 para los que implican un riesgo ambiental,

sanitario, social o de seguridad para la población. El Saine se echó a andar en cada una de las 16 delegaciones del DDF en septiembre de 1997.

Por lo que toca a la atención ciudadana, la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal consolidó el concepto de «ventanilla única»: que parte desde la remodelación física de las ventanillas para estimular la adecuada atención al público, hasta la reestructuración orgánica con la que se dejó atrás el módulo de atención múltiple para pasar a las ventanillas de orientación e información, de recepción de trámites y de entrega de permisos o autorizaciones.

Asimismo se crearon plazas presupuestales para contratar al personal que atendería esas ventanillas únicas con honorarios fijados en términos de mercado (acorde a sus funciones), además de establecer un amplio programa de señalización en las oficinas y gafetes de identificación para los servidores públicos.

Dentro del mismo programa de ventanilla única se formuló un sistema automatizado de gestión de trámites vinculado a las áreas resolutorias; un acervo de leyes y reglamentos, y un manual de trámites y servicios al público para consulta de los ciudadanos.

Esto aunado a un amplio conjunto de materiales informativos como carteles, folletos, trípticos y un boletín mensual de actualización sobre leyes, reglamentos, decretos y acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación; sin olvidar el programa de capacitación mediante conferencias, talleres y un diplomado de calidad en el servicio: todo obligatorio para los empleados.

Por otra parte, con el propósito de captar y atender las demandas y quejas de la población en materia de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, bacheo, señalización, luminarias y recolección de basura, entre otros), se fundaron 16 Centros de Atención Ciudadana: uno en cada una de las delegaciones.

Para su funcionamiento se les dotó de un sistema computarizado que les permite captar la demanda ciudadana, turnarla al área que le corresponda, darle seguimiento, y elaborar una respuesta escrita para el ciudadano; programando al mismo tiempo el trabajo del personal que atiende esos servicios.

En cuanto a la reorganización de la administración pública local, cabe mencionar que en 1995 se rediseñó por completo la estructura orgánica del sector central del DDF, eliminando un nivel jerárquico (el de coordinador general), redistribuyendo competencias afines, buscando un balance adecuado de responsabilidades, cargas de trabajo y tramos de control, y reduciendo el costo de la estructura vigente hasta el año anterior.

Como resultado, la nueva estructura quedó respaldada jurídicamente en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y conformada por nueve secretarios (el de gobierno, el de finanzas, el de obras, el de desarrollo urbano, el de desarrollo social, el de transporte y vialidad, el de seguridad pública, el de desarrollo económico, y el de medio ambiente), un oficial mayor, y una contraloría general.

Por su parte la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal también fue objeto de una amplia reestructuración y fortalecimiento: para ella se fundó una tercera subprocuraduría y diversas direcciones generales; además de abrir plazas para peritos, agentes del ministerio público y policía judicial.

Como se comprenderá, todas estas acciones que llevó a cabo el Departamento del Distrito Federal ayudaron a reducir la corrupción, mejorar la calidad de atención a los ciudadanos, disminuir los tiempos de respuesta en la gestión de trámites y servicios, y reducir los tiempos de espera en la fila para evitarle vueltas al ciudadano; obviamente además de disponer de un mejor control administrativo.

Dentro de todo esto destaca el cambio de actitud que se generó entre los servidores públicos y se refleja con percibir al ciudadano como cliente y aceptar que su misión es la de satisfacer sus necesidades y expectativas relacionadas con el servicio público.

De manera concreta y estrechamente vinculado a las actividades industriales, comerciales y de servicios que se llevan a cabo en el Distrito Federal, la Ley de procedimiento administrativo generó los siguientes beneficios:

- Permitió la apertura de microempresas industriales comerciales y de servicios no riesgosos mediante un «aviso de apertura», que puede presentarse hasta cinco días hábiles posteriores al comienzo de las operaciones. Este aviso sustituye el trámite de autorización de licencia de funcionamiento, que duraba más de 40 días hábiles.
- Concedió la apertura de empresas industriales, comerciales o de servicios con actividades que no impliquen un riesgo ambiental, sanitario, social o de seguridad. Con el Saine (un solo trámite en un solo formato y en una sola ventanilla), el procedimiento pudo efectuarse en siete días hábiles, siendo que antes ocupaba más de diez gestiones en diferentes oficinas, con un tiempo de respuesta de 180 días hábiles.
- Las empresas industriales, comerciales o de servicio cuya actividad representa un riesgo para la sociedad –ya sea en materia ambiental, sanitaria, social o de seguridad pública– pudieron abrir en 21 días hábiles bajo el referido sistema de apertura inmediata de empresas: partiendo de la misma filosofía de un trámite único.
- Se determinó un nuevo marco regulatorio para verificar las empresas con la finalidad de otorgarle amplia certidumbre jurídica al visitado y eliminar la discrecionalidad para decidir cuáles serían las empresas que se visitarían, distinguiendo con precisión las que son riesgosas de aquellas que no lo son.

- Se instituyeron dos nuevas áreas en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal a fin de atender con amabilidad, eficiencia, rapidez y efectividad las gestiones ciudadanas: la ventanilla única (para gestionar trámites) y el centro de atención ciudadana (para la gestión de servicios públicos).

Los esfuerzos que el Departamento del Distrito Federal hizo en su momento han sido reconocidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como se aprecia en su informe relacionado con la mejora regulatoria en México, publicado en el año 2000:

“un ejemplo fundamental fue el programa de 1995–1997 para mejorar el marco regulatorio de la Ciudad de México [que] permitió la eliminación de cerca de un 40% de los trámites y la reforma de más de 14 leyes y reglamentos. Se establecieron nuevos marcos regulatorios para el medio ambiente, el transporte público y la inspección de negocios. Un nuevo sistema de autorización de permisos fue diseñado para permitir a la mayoría de las empresas nuevas arrancar su negocio en menos de siete días [...] La organización y amplitud del esfuerzo podrían ser un ejemplo útil para otras jurisdicciones locales.”<sup>122</sup>

### **3.7 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006).**

Como todos sabemos, en el año 2000 llegó a la Presidencia de la República, Vicente Fox, del Partido Acción Nacional. Llegó con un amplio respaldo popular, una amplia legitimidad y un vasto capital político. En este contexto, los interesados en la modernización de la Administración Pública, esperamos con interés la propuesta gubernamental en la materia.

---

<sup>122</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Reforma Regulatoria en México*, OCDE, París, vol. 1, 2000, p. 54.

Los primeros trazos los encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que incluyó como parte de la misión del Ejecutivo Federal, el “Tener un Gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos”<sup>123</sup>, así como “Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas”.<sup>124</sup>

Por otra parte, el PND estableció que el proceso de cambio habría de basarse, entre otros aspectos, en la innovación que permitiría reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores y la consolidación de un gobierno dedicado a administrar resultados en lugar de administrar normas y trámites. También se estableció que “El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental, la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad”.

En materia de combate a la corrupción se estableció que el Ejecutivo Federal y todos sus colaboradores respetarían estrictamente el principio que establece que los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido por las normas y que actuarán respetando los límites, acotamientos y condiciones que impone el orden jurídico. El documento es contundente al establecer que “es prioridad del Ejecutivo convertir a México en un país de leyes”.<sup>125</sup> Igual de contundente lo es cuando establece que “El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el Gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción”.<sup>126</sup> Este último concepto se desarrolla con mayor amplitud den

---

<sup>123</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Ed. Talleres Gráficos de México, México, 2000, p. 13.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>125</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Ed. Talleres Gráficos de México, México, 2001, p. 41.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 46.

el objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.

En octubre de 2001 se da a conocer el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, en este documento, de 154 páginas, se da cuenta del estado en el que el nuevo gobierno recibió la Administración Pública Federal, cuyo diagnóstico se puede resumir en dos frases: 1) la corrupción es el más grave problema social y 2) la Administración Pública Federal enfrenta importantes rezagos en materias como evaluación de políticas públicas, regulación, estructuras orgánicas jerárquicas y verticales, políticas limitadas en materia de recursos humanos, procesos ineficientes y tecnología insuficiente.

Ante esta situación, el gobierno del Presidente Fox se planteó como desafío, transformar y mejorar la Administración Pública; como visión, que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal y como misión, abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF.

Para ello, se establecieron cinco objetivos estratégicos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Para cada uno de estos objetivos, se establecieron líneas estratégicas, entre las que conviene destacar las siguientes:

- a. Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF, que se convertiría en un programa similar al PNCCFTDA denominado modelo estratégico para la innovación gubernamental.
- b. Desarrollar los recursos humanos de la APF, en la que se compromete el establecimiento gradual de un servicio profesional de carrera.
- c. Dar calidad y transparencia a la gestión pública, que propone facilitar el acceso de la población a la información pública sobre la actividad del gobierno federal mediante una iniciativa de ley que establezca la obligación de abrir toda la información gubernamental a la sociedad.

Diversos objetivos y líneas estratégicas contenidas en el PNCCFTDA se concretaron y han significado transformaciones profundas en la Administración Pública Federal, entre las cuales quiero destacar las correspondientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el modelo estratégico para la innovación gubernamental, la creación de la Secretaría de la Función Pública, el Sistema de Metas Presidenciales y el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

### **3.7.1 El Servicio Profesional de Carrera.**

La carrera administrativa fue aspiración, anhelo, sueño largamente acariciado por diversas generaciones de servidores públicos y por estudiosos de la Administración Pública; después de más de ciento cincuenta años de libros, estudios, análisis, proyectos, propuestas e iniciativas de ley, se publica en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, el Decreto Presidencial mediante el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LFSPC). Finalmente Godot llegó.

La iniciativa de ley surgió en el Senado de la República. El 24 de octubre de 2000, siendo Presidente Electo Vicente Fox Quezada, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez presentó la iniciativa a nombre del Partido Revolucionario Institucional, mismo que 37 días después dejaría la Presidencia de la República.

Por su parte, el Partido Acción Nacional, también se posicionó en el tema a través del proyecto presentado por el Senador Panista César Jáuregui Robles el 30 de Abril de 2002.

La iniciativa aprobada conjuntaría ambos proyectos dando lugar a un modelo híbrido, que entre otras consecuencias, habría de complicar su implantación.

Algunos expertos en el tema como el Doctor Miguel Ángel Cedillo Hernández en conversaciones personales, me manifestó su preocupación respecto a las deficiencias de la ley y que se sintetizan fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- a. El sistema aprobado por el Congreso mexicano mezcla elementos del sistema francés, contenidos en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, en el que el ingreso al servicio público es únicamente en el puesto de menor jerarquía, con elementos del sistema inglés, reflejados en la propuesta del Partido Acción Nacional, en el que el ingreso al sistema es posible en cualquier nivel jerárquico. Esto último, genera cuestiones tan contradictorias, como que se requiera de un periodo de prueba para obtener la titularidad en el puesto en los niveles de enlace y no se requiera sorprendentemente para los cargos más importantes como son los de Directores.
- b. Se establece como base del sistema la certificación de capacidades, proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera son inducidos, capacitados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la

Administración Pública. Esta certificación, de capacidades publicas no tiene antecedente en nuestro país; las competencias laborales tuvieron una vida efímera ya que el Órgano encargado de promoverla (CONOCER) fue incluso desaparecido, por lo que hubiera sido más funcional basarlo en la formación académica y la evaluación del desempeño.

- c. La ley no previó, como en las legislaciones de otros países, la creación de tres Órganos clave: Un Registro Central de Servidores Públicos, un Instituto de Formación de Servidores Públicos y una entidad encargada de su implantación.

Hasta antes de la entrada en vigor de esta ley, en “ausencia de una carrera administrativa general, había prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín”.<sup>127</sup> La discrecionalidad había sido el rasgo distintivo del sistema imperante.

Entre diciembre del 2000 y 2002, el gobierno panista de Vicente Fox había reemplazado a casi la totalidad de los denominados mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal (De Jefes de Unidad Departamental a Directores Generales), que son justamente los servidores públicos sujetos a la LFSPC.

Nuevos servidores públicos de filiación panista sustituyeron a los antiguos servidores públicos de los gobiernos priístas. Resulta interesante destacar que durante 70 años en el Poder Presidencial, el PRI le negó reiteradamente a sus servidores públicos la anhelada estabilidad laboral y el desarrollo profesional para concederlo a los recién llegados servidores públicos panistas.

---

<sup>127</sup> Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una apreciación administrativa*, UNAM, México, 2003, p. 28.

Así mismo, es importante destacar que ante la imposibilidad Constitucional de establecer un solo régimen para los trabajadores del Estado, sus servidores públicos están clasificados en dos grandes grupos: los denominados sindicalizados o de base sujetos al apartado B del artículo 123 Constitucional con los que se establece una relación laboral y los denominados de confianza o de mando medio y superior sujetos a la LSPC con los que se establece una relación de naturaleza administrativa, con ciertos vínculos laborales a través de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, como es el caso de los conflictos individuales de carácter laboral.

El objetivo explícito de la ley, establecido en su artículo 1, es el de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Asimismo, definió en su artículo 2, al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El sistema comprende cinco niveles de puesto que son: Enlace, Jefe de Departamento, Subdirector de Área, Director de Área y Director General así como sus adjuntos, homólogos o cualquier otro equivalente.

También se estableció que este sistema se integra por los subsistemas de I. Planeación de recursos humanos, II. Ingreso, III. Desarrollo profesional, IV. Capacitación y certificación de capacidades, V. Evaluación del desempeño, VI. Separación y VII. Control y evaluación.

En cuanto a la estructura para la operación del sistema, en la Ley se consideraron básicamente tres Órganos: la Secretaría de la Función Pública como encargada de dirigir el funcionamiento del sistema en todas las Dependencias; el Consejo Consultivo como Órgano de apoyo y los Comités Técnicos de Profesionalización y

Selección en cada Dependencia de la Administración Pública Federal, como Cuerpo Técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del sistema al interior de la misma.

En un documento preparado por las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, fechado en Mayo de 2004 y denominado “Diagnostico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera”. Se define que la situación general en cuanto a estructuras, funciones y remuneraciones del personal de mando de la Administración Pública Centralizada (APC), puede sintetizarse en:

1. La evolución reciente de las políticas en materia de recursos humanos permite contar con una base adecuada para la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera para los servidores de los niveles de mando de la APC.
2. Aunque hay avances apreciables, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de objetivos organizacionales.
3. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse.
4. La inexistencia de un mecanismo para vincular el sistema de planeación con el presupuesto de servicios personales contribuye a profundizar la brecha entre los objetivos y estrategias y las estructuras operativas de la APF.
5. Se observa que en el diseño de algunos nuevos programas no se toman en cuenta las restricciones e impacto presupuestal para su instrumentación, lo que origina deficiencias en su estructura organizacional.

6. El soporte tecnológico es, en cierta medida, pobre y desactualizado, debido a la insuficiencia de recursos financieros, el desconocimiento del valor agregado que genera y la ausencia de una planeación presupuestal integrada que considere de manera explícita y racional los requerimientos en materia de tecnología.

En este contexto, el primer desafío que enfrentó la Ley fue el de su implantación. Para abordarlo se trabajó en varios aspectos:

**Normatividad.**- El 2 de abril de 2004 se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el que se detallan aspectos relevantes de cada subsistema para facilitar la operación.

Complementariamente al Reglamento, entre 2004 y 2005 el Ejecutivo Federal emitió un decreto (por el que se aprueba el programa especial denominado Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la APF 2004-2006), once acuerdos administrativos, trece oficios, tres normas y cinco lineamientos que dan como resultado 32 normas complementarias en la materia.

**Estructura.**- Para apoyar la implantación del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública creó en el año 2004 la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, integrada por cuatro Direcciones Generales de Estructura:

De Planeación, Organización y Compensaciones; de Ingreso, Capacitación y Certificación; de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos y de Evaluación de Sistemas de Profesionalización.

**Tecnología.**- Para facilitar la operación del Sistema se desarrollaron diversas aplicaciones informáticas:

[www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx) Diseñada para el registro, comunicación e interacción con los candidatos a ocupar puestos vacantes en la APF, contiene información sobre vacantes; concursos; normas y lineamientos del SPC; perfiles de puesto; catálogos de carreras, campos, áreas y ramas; guías de estudio; registro de aspirantes, actualización curricular y seguimiento, así como una sección de avisos generales.

[www.rhnet.gob.mx](http://www.rhnet.gob.mx) Elaborada para manejar la relación y participación de las Dependencias de la APF, esta herramienta contiene módulos para la administración de concursos por parte de las dependencias y la aplicación de evaluaciones, así como secciones con vínculos directos a [trabajaen.gob.mx](http://trabajaen.gob.mx)

[www.spc.gob.mx](http://www.spc.gob.mx) pagina de difusión que contiene información general sobre el sistema, así como los informes anuales del SPC.

En síntesis, la secretaria de la Función Pública inicio la implantación del Servicio Profesional de Carrera con las normas, procesos, estructuras, tecnología y recursos que la magnitud del reto aconsejaba. No obstante, la cultura prevaleciente en el servicio público hizo más compleja esta tarea debido, principalmente, a la costumbre de designar libremente a los servidores públicos de mando.

A noviembre de 2006, en que concluyo la Administración de Vicente Fox, el SPC presenta avances en su instrumentación; no obstante, también presenta retos que será necesario abordar en los próximos años a fin de institucionalizar esta nueva cultura de acceso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos.

En un capítulo posterior abordare estos retos y solo dejo asentado que se refieren principalmente a los siguientes temas: a) Ampliar el marco jurídico del SPC, b) Fortalecer la equidad en los concurso e incrementar la transparencia, c) Dotar de autonomía técnica y administrativa a los órganos encargados de su operación, d)

Incrementar el uso de tecnología, e) Establecer un mecanismo institucional para mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones de los servidores públicos (función que hasta 2003 realizó la SHCP) f) lograr el reconocimiento social al sistema y a los servidores públicos.

Con la expedición de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera se abrió un nuevo horizonte para los servidores públicos; se generó una nueva palanca para la modernización de las Instituciones Públicas y una nueva oportunidad de generar confianza en la sociedad. Sin embargo, la pregunta es ¿El sistema de botín ha sido superado?

### **3.7.2 El Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

No tan anhelada, no tan estudiada, con poco pasado, constituyó un hito trascendental para el Estado Mexicano, los servidores públicos y la sociedad, la publicación el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La información gubernamental era de los temas de mayor opacidad y de elevado manejo discrecional por parte de los servidores públicos que la poseían; Temas operativos, administrativos, presupuestales y financieros del Gobierno mexicano y sus Dependencias eran de imposible acceso para cualquier particular.

La información pública es generadora de poder, mismo que se incrementaba por la opacidad y reserva con la que utilizaba.

En lo político, la información institucional solo era accesible a los funcionarios del sistema, se proporcionaba a la sociedad solo lo que convenía; grandes temas de interés nacional como las partidas presupuestales secretas o los expedientes de los sucesos de Tlatelolco eran absolutamente inaccesibles; también, la información se utilizaba para construir argumentos para combatir a la oposición

política o incluso, como arma para acallar a los enemigos de la propia filiación partidista. La filtración a los medios era una práctica habitual.

Asimismo, esta información era utilizada por algunos funcionarios, sus familias y sus amigos para realizar oportunas inversiones en temas incluidos en los programas y presupuestos públicos, dando lugar a innumerables actos de corrupción. Este aspecto comprende también la venta de información pública a particulares e incluso, a los propios servidores públicos de las instituciones.

Desde luego la situación prevaleciente hacía imposible ejercer los derechos constitucionales en la materia, consagrados en los artículos 6º y 8º de nuestra Constitución Política.

En otros países la transparencia se había desarrollado ampliamente como mecanismo de publicidad de la actividad gubernamental y de rendición de cuentas, que permite a los ciudadanos conocer el uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos por los gobiernos.

En México, se habían realizado esfuerzos muy focalizados para un mayor acceso a la información pública, tal es el caso de las actividades realizadas en 2001 por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Iniciativa de Acceso México (IA-MEX), consistentes en la elaboración de un estudio sobre la “Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y a la Justicia Ambiental en México” y el diagnóstico general del comportamiento del Gobierno Federal sobre el acceso a la información pública en el sector ambiental realizados en 1999 y 2002.<sup>128</sup>

Por su parte, una nueva institución pública, el Consejo de Promoción Turística de México, creado en 1999, dio a conocer el en año 2001 su Portal [www.cptm-](http://www.cptm-)

---

<sup>128</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El Derecho de acceso a la información en México*, IFAI, México, 2004, p. 23.

[administracion.com.mx](http://administracion.com.mx), en el que publicó la información relativa a integración de su Órgano de gobierno, estructura organizacional, directorio de servidores públicos, plantilla de personal, sueldos, adquisiciones y contratos celebrados, entre otros temas.

En el ámbito estatal, el Ejecutivo del Gobierno de Veracruz envió al Congreso Estatal en el año 2002, una iniciativa de ley en materia de transparencia y acceso a la información, que fue complementada con iniciativas de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRD y del PT, así como con una consulta pública a la sociedad civil. Finalmente, esta ley fue aprobada en el año 2004.

En el caso federal, es de destacar que la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue presentada por el propio Presidente de la República, con un propósito político de transparencia y rendición de cuentas, pero también en cumplimiento a un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo, retomado en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006. También fue un acto trascendental de autorestricción del Poder Ejecutivo Federal.

Así mismo, es importante mencionar que el autodenominado Grupo Oaxaca, conformado principalmente por académicos y politólogos y respaldados por diversos medios de comunicación impresa, debatieron sobre este tema y propusieron un conjunto de elementos que la Ley de Transparencia debería de cumplir. Asimismo, el Diputado José Luis Barbosa del PRD presentó una propuesta de Ley de Transparencia.

También es importante señalar que se realizaron cuatro Foros de Consulta Pública en las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Veracruz, en los que se contó con amplia participación de la denominada sociedad civil.

Finalmente, la Ley fue aprobada por mayoría legislativa el 24 de abril de 2002.

La iniciativa presentada por el ejecutivo Federal se basa en cuatro principios fundamentales:

1. Principio de publicidad de la información en posesión del Estado, la Ley tiene como objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Se materializa expresamente en el artículo 2 de la Ley que no establece ninguna condición de ciudadanía, nacionalidad, residencia, interés legítimo o interés jurídico para acceder al derecho a la información pública.

En congruencia con esta definición, el artículo 6 determina que en la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad.

2. Principio de observancia obligatoria, mediante el cual se establece que la Ley es de orden público y de observancia obligatoria para los servidores públicos federales; por ello, comprende no solo al Ejecutivo Federal, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial y a los denominados Órganos Autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

La Ley contempla un capítulo específico de responsabilidades y sanciones, y en su artículo 63 se delimitan siete causales de responsabilidad administrativa y su correspondiente sanción conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. Principio de delimitación de la información reservada o confidencial, que se materializa en el capítulo tercero de la Ley, en la que los artículos 13 y 14 establecen los once tipos de información que puede clasificarse como reservada y que incluso, determina con toda claridad que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de

violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

Por su parte, el artículo 18 establece los dos tipos de información que puede considerarse confidencial.

En este mismo capítulo, se precisa que la información clasificada como reservada puede tener este carácter hasta por un período de doce años y que el titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

4. Principio de protección de datos personales, contenido en el capítulo IV de la Ley, en el que se establecen diversas prevenciones en esta materia, entre las que destacan que “los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información sin el conocimiento expreso de los individuos”. También precisa cinco casos de excepción que no requieren de este consentimiento. En su exposición de motivos, la iniciativa del Ejecutivo Federal, considera que la protección de datos personales “requiere de una ley especial que regule su objeto y establezca su diseño institucional”.

Por otra parte, conscientes del enorme reto de implantación de la Ley, que supuso un drástico cambio cultural en las instituciones y en los servidores públicos federales, mediante diversos artículos transitorios se estableció una *vacatio legis* de un año para que la Ley entrara en vigor plenamente.

La implantación de la LFTAIPG constituye un raro caso de éxito en la administración pública mexicana.

**Estructuras.-** El 24 de diciembre de 2002 se emitió el decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y en enero de 2003 se designaron los cinco comisionados que habrían de integrarlo: María Marván Laborde (Comisionada Presidenta), Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Juan Pablo Guerrero Amparán, Alonso Gómez Robledo Verduzco y José Octavio López Presa.

El Instituto se crea como un Organismo Descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa presupuestaria y de decisión y para garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa; se destaca que el Pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará sus decisiones con plena independencia; asimismo, se establece que el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

Se establece como objeto del Instituto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Por su parte cada una de las dependencias y entidades crearon “Unidades de Enlace” como Órganos responsables de recabar y difundir información; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes; realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información y llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y sus costos, entre otras funciones.

También se constituyeron en cada dependencia o entidad “Comités de Información”, con las funciones de coordinar y supervisar las acciones tendentes a proporcionar la información; instituir procedimientos para asegurar la mayor

eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas y establecer y supervisar la aplicación de criterios específicos en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos y la organización de archivos.

**Procesos.-** Para la operación de las solicitudes de acceso a la información se establecieron dos macro procesos: 1) solicitudes de acceso a la información y 2) recurso de revisión. Para cada uno de ellos se determinaron lineamientos, procedimientos y formatos.

El diseño de los procesos se realizó bajo criterios de claridad, simplificación, transparencia, eficiencia y resultados, lo que se tradujo en una forma fácil y moderna de operar tanto para los particulares como para las instituciones públicas.

**Tecnología.-** Acorde a su tiempo, el IFAI elaboró y puso en operación el sistema de solicitudes de información (SISI), sistema electrónico para que los particulares puedan presentar sus solicitudes de acceso por este medio, sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas y herramienta para presentar recursos de revisión.

Cabe destacar que la implantación de este sistema no limitó que los particulares presentaran sus solicitudes por correo, mensajería o físicamente en los módulos creados ex profeso en cada dependencia o entidad.

Por su parte, en el año 2004 las instituciones públicas crearon páginas electrónicas en las cuales se inició la publicación de información relevante para la sociedad, consistente en estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, domicilio de la Unidad de Enlace, metas y objetivos de las unidades

administrativas, servicios que ofrecen, trámites, requisitos y formatos, información sobre presupuesto asignado, resultados de auditorías, contrataciones de obra pública, entre otros importantes aspectos.

En la actualidad, esta práctica continúa y en todas las páginas de las dependencias y entidades de la APF, se encuentra una sección denominada Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) que es una herramienta para homologar la presentación de la información pública contenida en el artículo séptimo de la LFTAPG

**Normas.-** El 11 de junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que precisa procedimientos, mecanismos, requerimientos y lineamientos para apoyar la aplicación de la LFTAIPG.

Posteriormente, entre 2003 y 2006 el IFAI emitió diez y siete documentos de lineamientos en diversas materias como recepción, procesamiento y trámite de solicitudes de acceso; clasificación y desclasificación de información; recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales y de corrección de datos personales; organización y conservación de archivos; protección de datos personales y elaboración de versiones públicas, entre otros.

No obstante el cambio significativo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha significado en la cultura de las instituciones públicas y en las prácticas de los servidores públicos federales, esta materia enfrenta importantes retos:

### **Institucionalización.**

No obstante los años transcurridos la resistencia a proporcionar información es alta y su tendencia es creciente si la medimos en términos de los recursos de

revisión recibidos por el IFAI entre 2003 y 2006 (635 recursos en 2003, 2200 recursos en 2005).

En términos de cultura, se requiere una amplia campaña de comunicación y concientización dirigida a los servidores públicos de mando medio y superior que permita que asuman esta política como parte de su realidad cotidiana.

Por lo que se refiere a estructuras, es necesario fortalecer con recurso humano a las Unidades de Enlace y módulos de atención, ya que en un importante número de instituciones se opera con personal comisionado o de tiempo parcial o con prestadores de servicio social.

### **Estados y Municipios.**

No obstante que prácticamente la totalidad de las entidades federativas cuentan con leyes estatales de transparencia y acceso a la información, a nivel estatal y municipal persisten prácticas de opacidad y manejo discrecional de la información, así como falta de instituciones sólidas para garantizar y gestionar este derecho ciudadano.

### **Archivos físicos.**

La clasificación, guarda, custodia y conservación de documentos físicos ha sido históricamente una materia desdeñada por los administradores públicos. Por ello, los rezagos en la materia son elevados y la pérdida o extravío de documentos es práctica cotidiana.

Este reto requiere de la asignación de presupuestos específicos para contar con el personal, la tecnología y los espacios físicos apropiados para los archivos institucionales.

### **Archivos electrónicos.**

La tecnología disponible en la actualidad, hace necesario regular la clasificación, guarda, custodia y conservación de documentos electrónicos recibidos por los diversos medios existentes como correo electrónico, dispositivos USB y Hi-Fi, que se almacenan en las computadoras personales de los servidores públicos y en los denominados servidores de las dependencias y entidades.

### **Otros sujetos de la transparencia.**

Existen instituciones que sin formar parte de los Poderes de la Unión o tener el carácter de Órganos autónomos reciben recursos públicos y deben estar sujetos a obligaciones similares a las establecidas en la LFTAIPG, como es el caso de los Partidos Políticos y de los Sindicatos.

### **Aprendizaje y mejora continúa.**

La experiencia acumulada por el IFAI y por las dependencias y entidades de la APF desde la entrada en vigor de la Ley en el año 2003 debe ser objetivamente aprovechada para un ejercicio de revisión y actualización de la misma.

El reconocimiento de nuevas realidades por parte del Pleno de Comisionados del IFAI es palanca para fortalecer la cultura de transparencia en el servicio público y casi condición de evolución de esta política pública.

### **3.7.3 Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**

De carácter altamente estratégico para la toma de decisiones y la actividad del Estado Mexicano, así como para el desempeño de la economía Mexicana en su conjunto, la materia de presupuesto, gasto y deuda pública, se encontraba regulada por las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública vigentes desde 1976. Estas leyes se complementaban con las de

Coordinación Fiscal de 1978, de Planeación de 1983 y del Servicio de Tesorería de la Federación de 1985. El marco regulatorio era visiblemente obsoleto.

Durante los treinta años de vigencia de este marco jurídico, nuestro país vivió cambios profundos en lo político, lo económico y lo social, así como un nuevo escenario internacional caracterizado por la globalización, el libre comercio y la interdependencia económica mundial.

En lo interno, de particular importancia resultan las medidas de política económica adoptadas por el Ejecutivo Federal en 1982, consistentes en la devaluación de nuestra moneda, el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca; también resulta útil recordar la crisis financiera de 1987/1988, así como la nueva devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994.

En todos estos años, una constante de discusión anual en el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y del Decreto de Presupuesto de Egresos había sido el tema petrolero, desde el establecimiento del precio del barril y su contribución a las finanzas públicas, hasta el tratamiento fiscal y presupuestario de Petróleos Mexicanos. Conceptos estrechamente vinculados a déficit fiscal y deuda pública.

También es conveniente destacar que el denominado “Paquete Fiscal” se aprobaba en las últimas horas de los días 31 de diciembre de cada año, en un proceso caracterizado por la improvisación, las negociaciones de última hora y los cambios sin sustento técnico, que generaban altos niveles de incertidumbre para los actores económicos.

Aunado a lo anterior, el desarrollo y la innovación tecnológica produjeron importantes oportunidades de información global, automatización de procesos y transacciones electrónicas. En la actualidad, el impacto de las decisiones económicas puede sentirse en minutos.

Por su parte, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados elaboró su diagnóstico y estableció diversos aspectos muy relevantes que no se preveían en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente, como son: principios económicos generales; planeación estratégica con enfoque de resultados; regulación aplicable a Organismos constitucionalmente autónomos; concepto general de plurianualidad; fideicomisos; incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto; sistema de evaluación del desempeño; mecanismos de evaluación de la inversión pública; reserva de recursos públicos para atender contingencias y reglas de transparencia y acceso a la información.

Era indispensable actualizar el marco jurídico de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos.

En este contexto, el Ejecutivo Federal dio un primer paso al proponer al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Marco Jurídico Presupuestario el 5 de abril de 2001, misma que fue aprobada por el Constituyente Permanente y que entre sus aspectos relevantes destacan el establecer una fecha límite de aprobación del presupuesto de egresos y la facultad explícita de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de presupuestos remitido por el Titular del Ejecutivo.

Así mismo, la citada Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se dio a la tarea de analizar 26 iniciativas en la materia, propuestas por diversos grupos parlamentarios y Diputados Federales entre abril de 2000 y febrero de 2005.

El análisis de estas iniciativas fue enriquecido con la realización en agosto de 2005 del Seminario sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fruto de la colaboración entre el Poder Legislativo Federal y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Las conclusiones de este Seminario son un reflejo de los temas de preocupación e interés de la sociedad en materia presupuestal:<sup>129</sup>

- Regla Fiscal para sustentar la responsabilidad hacendaria.
- Normas del precio del petróleo.
- Conflictos distributivos sobre el manejo de excedentes.
- Ejecución del presupuesto.
- Proceso legislativo.
- Armonización de diversas leyes que inciden sobre el presupuesto.
- Federalismo hacendario.
- Multianualidad de los proyectos del presupuesto.

Por otra parte, la citada Comisión estableció los siguientes cinco temas que busco regular más eficientemente con la nueva ley.

1. Aplicación de los ingresos excedentes de cada ejercicio.
2. Transparencia.
3. Contabilidad gubernamental.
4. Reducción del gasto corriente improductivo del Gobierno Federal.
5. Autonomía presupuestaria de Órganos autónomos.

Finalmente, el 9 de marzo de 2006 el Poder Legislativo Federal aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que fue expedida por el Presidente de la República y publicada el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>129</sup> Labra Manjarrez, Armando, Coordinador, *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, pp. 115-121.

Esta ley está integrada por siete títulos: 1) Disposiciones generales; 2) De la programación presupuestación y aprobación; 3) Del ejercicio del gasto público federal; 4) De los recursos transferidos a las Entidades federativas; 5) De la contabilidad gubernamental; 6) De la información, transparencia y evaluación y 7) de las Sanciones e indemnizaciones.

En sus artículos transitorios se establece que entrará en vigor en lo general, el 1º de abril de 2006; excepto el sistema de administración financiera federal y el sistema para el control presupuestal de los servicios personales que se implantarán en el ejercicio fiscal 2007 y el sistema de evaluación del desempeño en el ejercicio fiscal 2008.

Posteriormente, se adoptaron importantes medidas para complementar la normatividad, para adecuar la estructura de organización de la Ley y avanzar en su instrumentación:

El 28 de junio de 2006, el Presidente de la República emitió el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con una estructura similar a la Ley y con las prevenciones necesarias para su adecuada implantación.

Por otra parte, acorde con el nuevo marco constitucional, legal y reglamentario, el 18 de julio de 2006 se publica el Decreto por el que se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el cual se crean nuevas unidades administrativas, como la Unidad de Inteligencia Financiera y se redistribuyen competencias entre las unidades existentes.

No obstante, el representativo avance en materia de regulación presupuestal que significó este nuevo marco jurídico, existen importantes retos por enfrentar, entre los que destacan los siguientes:

- a. Actualizar las Leyes de Planeación, de Deuda Pública y del Servicio de Tesorería de la Federación.
- b. Analizar la facultad del Ejecutivo para vetar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
- c. Establecer medidas de blindaje económico para períodos complejos de transición política.
- d. Determinar medidas para contener el gasto corriente e incrementar el gasto de inversión del Gobierno Federal y de los recursos federales que reciben los Gobiernos Estatales.
- e. Crear un Organismo autónomo para la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

#### **3.7.4 Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.**

Este modelo fue elaborado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, creada en la Presidencia de la República en diciembre de 2000.

El modelo es conceptualmente anárquico lo que no permite su correcta descripción e interpretación. No obstante, su impulso desde la Oficina Presidencial, logró posicionarlo como una herramienta clave en los esfuerzos de modernización de la administración pública en el período 2000-2006.

El documento rector define como innovación del Gobierno lo siguiente “Un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. Un movimiento cultural y estructural que vertebra:

- Alrededor de un propósito a todos los servidores públicos, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macro procesos claves para mejorar la capacidad de gobernar.
- Todo orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana.
- Toma muy en cuenta el entorno del cual la Administración Pública Federal participa, le afecta y le impacta”.<sup>130</sup>

Asimismo, el documento considera un sin número de temas como Código de Ética, estructuras planas, estructuras flexibles, visión y misión compartida, reposicionamiento, políticas de relación, servidores públicos, liderazgos de calidad, nuevos paradigmas, facultación, clima motivador y creativo y desarrollo personal.

Sin embargo, es en su apartado de conceptos relevantes en el que encontramos los aspectos fundamentales del modelo:

1. Involucramiento sindical.
2. Seguridad e higiene.
3. Estrategias para el cambio.
4. Administración por calidad.
5. Federalismo – municipalismo.
6. Continuidad y abandono.
7. Gobierno abierto y participativo.
8. Reformas jurídicas y normativas.
9. Eliminar las restricciones.

---

<sup>130</sup> Gobierno de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación gubernamental*, México, 2000.

10. Unir a la retaguardia con la vanguardia.
11. Mercadotecnia social.
12. Benchmarking.
13. Financiamiento emprendedor.
14. Informática y telecomunicaciones.
15. Subcontratación de servicio.
16. Macroprocesos clave.
17. Información y mediación.
18. Comunicación efectiva
19. Presupuesto y finanzas.
20. Servicio civil de carrera

En 2003, con la creación de la Secretaría de la Función Pública y la reorientación de las funciones de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental el modelo evolucionó a la denominada Agenda del Buen Gobierno, con seis estrategias sustantivas:

- I. Gobierno honesto y transparente.
- II. Gobierno profesional.
- III. Gobierno de calidad.
- IV. Gobierno digital.
- V. Gobierno con mejora regulatoria.
- VI. Gobierno que cueste menos.

Resulta interesante destacar que la administración del Presidente Fox convivieron dos programas para la modernización administrativa del Gobierno. El programa formal, derivado del Plan Nacional de Desarrollo denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, a cargo de la Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo (a partir de 2003 Secretaría de la Función Pública) y un programa presidencial llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental impulsado por la Presidencia de la República.

La aplicación del Modelo no fue consistente, la responsabilidad de su coordinación se diluyó en diversas oficinas gubernamentales y la implantación quedó a cargo de las dependencias y entidades de la APF, por lo que sus principales resultados se resumen en un sistema de metas presidenciales, que permitió darle seguimiento a los programas y acciones relevantes desde la propia Presidencia de la República; acciones continuas para desregular trámites federales y mejorar la calidad de la regulación; un sistema de evaluación y reconocimiento público a las mejoras institucionales (Premio Innova) y un crecimiento importante en los procesos certificados bajo la norma de calidad ISO-9000.

### **3.7.5 Profesionalización de los Servidores Públicos de los Órganos de Vigilancia y Control.**

Congruente con su misión de implantar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública tomó la decisión de instrumentar un sistema similar para sus principales servidores públicos, que ocupan los puestos de Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas del los Órganos Internos de Control.

Este grupo de puestos es considerado parte de la élite del gobierno mexicano, tanto por las funciones que realiza, el poder que detentan, la autonomía con la que se desempeñan y sus elevados sueldos.

La situación prevaleciente era de una absoluta discrecionalidad en la selección y nombramiento de estos servidores públicos.

El 26 de octubre de 2005, la Secretaría de la Función Pública emitió los Lineamientos para la Profesionalización de los Servidores Públicos de los Órganos de Vigilancia y Control de la Secretaría de la Función Pública, mediante los cuales se establecen las bases para el reclutamiento y selección, de los aspirantes a ocupar alguno de los puestos citados en párrafo precedente, así como fijar las bases específicas para la capacitación integral, certificación de competencias, evaluación del desempeño y desarrollo de quienes ocupen estos puestos.”<sup>131</sup>

El documento establece las características de cada proceso, así en el caso de reclutamiento, se determina que tiene por objeto atraer a los aspirantes idóneos para ocupar alguno de los puestos vacantes y que se efectuarán mediante convocatorias a concursos públicos y abiertos. También se establecen los requisitos genéricos que deben cumplir los aspirantes.

En el caso de la selección se precisa que tiene por objeto evaluar las habilidades, competencias y conocimientos de los aspirantes y se realizará mediante la aplicación de evaluaciones y entrevistas en aspectos como valores éticos, conocimiento sobre la administración pública, competencias gerenciales y competencias y conocimientos técnicos específicos.

El proceso de Capacitación tiene por objeto la inducción, formación y actualización de éstos servidores públicos en las habilidades y conocimientos que requieren para el adecuado desempeño de sus funciones. Se establece que los servidores

---

<sup>131</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2005.

públicos deberán asistir y aprobar los cursos, seminarios o talleres que se determinen como obligatorios dentro del Programa de Capacitación Integral.

Por su parte el proceso de Certificación de Competencias tiene como propósito validar el nivel de dominio de los conocimientos, aptitudes y experiencia mediante la certificación de competencias gerenciales y técnicas.

La evaluación del desempeño tiene por objeto medir el cumplimiento de las funciones, metas y objetivos asignados a los servidores públicos y se realiza con base en el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). Una breve descripción de este modelo la realizo en el siguiente apartado.

No obstante que se establece este mecanismo de contratación para este importante grupo de servidores públicos, se mantiene para el Secretario de la Función Pública la facultad indelegable de su designación y remoción, reiterando que no gozan de inamovilidad ni de permanencia.

### **3.7.6 El Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control.**

El 7 de octubre de 2004, la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos para el Diseño, Integración, Operación, Evaluación y Control del modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control”, que establecen una forma innovadora en el sector público mexicano de evaluar el desempeño de los servidores públicos y un “ambicioso esfuerzo por establecer las bases de una transformación en el comportamiento de los administradores públicos”.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Arellano Gault, David, *La evaluación y desempeño en la construcción de una nueva gestión pública en México*, Secretaría de la Función Pública, México, 2005, p. 11.

Este modelo, conocido como MIDO, se concibió como el mecanismo para dirigir y evaluar el desempeño de los Delegados, Comisarios Públicos, Titulares y Titulares de Área de los Órganos Internos de Control, todos ellos designados por la Secretaría de la Función Pública, con el propósito de orientarlos a lograr, conjuntamente con las dependencias y entidades de la APF, resultados en las políticas, metas y prioridades en materia de reducción de riesgos de corrupción y de opacidad, así como de mejora de la eficiencia y la efectividad.

Con este mecanismo, se introdujo de facto un nuevo rol para los responsables de la vigilancia y el control de la APF y una nueva relación de los mismos con las dependencias y entidades de la propia APF, relación que hasta entonces se había caracterizado por la falta de cooperación.

En efecto, en el documento denominado “la evaluación del desempeño en la construcción de una nueva gestión pública en México. El Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control” publicado en el año de 2006 por la propia Secretaría de la Función Pública se da cuenta de lo que denominaron “evaluación divergente” y “orientación divergente” para conceptualizar esta problemática y sus implicaciones.

En cuanto a la evaluación divergente, se dice que el esquema de la evaluación tradicional para los Órganos de Vigilancia y Control (OVC) generaba incentivos negativos para la cooperación entre éstos y las instituciones de la APF, ya que estas últimas enfocan sus actividades y recursos al cumplimiento de su función sustantiva, objetivos y metas, mientras que los OVCs se enfocaban a actividades operativas como las auditorías, las responsabilidades y las quejas y denuncias, desvinculados de la misión de las instituciones a las que deberían servir.

Por su parte, la orientación divergente se definió en términos de que los OVCs tenían bajos incentivos formales y reales para contribuir al buen desempeño de las

instituciones y las instituciones también carecían de incentivos para adoptar como propias las actividades y programas de los OVCs.

El resultado se define en el propio documento en términos de que “esta orientación o enfoque tradicional dificultó, de manera general, que los OVCs fueran vistos como apoyos para el desempeño de las instituciones y, en algunos casos, propició que fueran percibidos como limitantes u obstáculos para un mejor desempeño”.<sup>133</sup>

La estructura del MIDO se constituye por cinco índices que evalúan a los OVCs y que son:

- Índice de Riesgos de Corrupción en la APF (IRRCO).
- Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad en la APF (IRROP).
- Índice de Desempeño Institucional de la APF (IDI).
- Índice de Desempeño Operativo (IDO).
- Índice de Percepción del Desempeño (IPD)

Para cada índice se establecen indicadores para medir el desempeño, al mismo tiempo que establece las metas, objetivos y prioridades de los OVCs. Resalta en este esfuerzo que el IRRCO es definido y evaluado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Los principios en que se basa el MIDO son los siguientes:

- Asegurar en los OVCs un desempeño enfocado a resultados y eliminar el enfoque de cumplimiento y de acciones de bajo impacto.

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 28

- Evaluar resultados de los OVCs en materia de reducción de riesgos de corrupción, de riesgos de opacidad, de fortalecimiento del desempeño de las instituciones, desempeño en el ejercicio de sus atribuciones normativas, y de alcanzar una adecuada relación con las instituciones de la APF.
- Generar una nueva cultura organizacional en el desempeño de los OVCs a partir de comportamientos orientados hacia las políticas y prioridades de la SFP.
- Dirigir a los OVCs para que sean corresponsables en el logro de metas y objetivos de las instituciones y que su contribución en materia de honestidad, transparencia y efectividad institucional sea percibida como positiva.
- Instituirse como la base para dirigir y administrar la planeación, operación y evaluación de los OVCs.
- Constituirse en un mecanismo útil para la toma de decisiones en los niveles estratégicos de la SFP.
- Minimizar los costos en la gestión de OVCs a efecto de permitir un enfoque a lo prioritario, base del MIDO.

A partir del año 2004 el MIDO es la herramienta que utiliza la Secretaría de la Función Pública para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de los Órganos de Vigilancia y Control. Para el año 2004, la evaluación global se situó en 8.26 puntos para los Órganos Internos de Control y 8.44 para los Delegados y Comisarios; en 2005 las evaluaciones fueron de 8.21 y 9.40 respectivamente y para el segundo trimestre de 2006 fue de 7.99 y 6.27.

Por otra parte, se celebró un contrato de prestación de servicios con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), con el propósito de que este Centro realizara un estudio de impacto de cambio institucional en el desempeño

de los OVCs, mismo que se llevó a cabo entre mayo de 2004 y mayo de 2005. Los resultados de este estudio se resumen en las conclusiones siguientes:

- El análisis realizado dejó en claro que, en términos formales, el diseño instrumental del MIDO, es congruente y lógico con las pautas de diseño de esfuerzos similares a escala internacional, ello tomando como base los postulados más aceptados de la ola de reformas vinculadas a la nueva Gestión Pública. El MIDO es un diseño lógico e integral de transformación hacia el desempeño.
- En lo que corresponde a la evaluación del diseño institucional, tanto el marco normativo, los mecanismos de toma de decisiones, como el marco de comunicación, se cumple con las características que se precisan para que la operación del MIDO sea viable y sostenible.
- En lo concerniente a la viabilidad y sostenibilidad del modelo, en términos del impacto organizacional que está teniendo en los OICs, se hizo visible que el primer efecto del MIDO, en su primer ejercicio de operación, fue el de romper inercias conductuales heredadas de anteriores esquemas de trabajo e incluso, incentivar algunas mejoras de procesos. Con ello se logró la Primera etapa del cambio de comportamiento que resulta condición necesaria para iniciar la adopción del MIDO.
- El MIDO es un instrumento congruente y potencialmente sostenible de transformación de la dinámica de los OVCs. Su diseño, estructura y sistema de gobernanza es perfectible, pero en su estado inicial de implantación deja entrever una lógica que establece las bases para el diseño de un sistema de gestión del desempeño integral.
- Para que este modelo se institucionalice, es necesario que los agentes gubernamentales, los servidores públicos y las autoridades consideren la evaluación sistémica del desempeño como una actividad normal, cotidiana, que permite tomar decisiones estratégicas y gerenciales más inteligentes y

flexibles. Lograrlo, entonces no solo debe reparar en la instrumentación del MIDO, sino en el cambio de comportamiento real y continuado. Un instrumento como el MIDO requiere tener una perspectiva clara de su naturaleza (sus límites y sus alcances) y una constante revisión y adecuación que busque integrar a más actores de una manera institucional: es decir, donde los actores involucrados internalicen los valores de la evaluación sistémica del desempeño y adapten sus comportamientos y valores a una dinámica de decisión de alta inteligencia, flexible y gerencial.<sup>134</sup>

De esta manera podemos concluir que el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control enfrenta dos retos principales: 1) lograr su institucionalización en términos de que se convierta en práctica cotidiana del servicio de los servidores públicos y 2) consolidar un cambio cultural consistente en adoptar un enfoque a resultados y una actitud de cooperación con las instituciones de los servidores públicos de los OVCs.

### **3.7.7 Otros Programas.**

En la administración 2000-2006 se llevaron a cabo un conjunto de actividades de menor importancia que las anteriormente descritas pero igualmente transformadoras de la actividad gubernamental como es el caso de la actualización del la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de Ley General de Bienes Nacionales; el programa de fortalecimiento del control interno, el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana y la Política de Vinculación con la Sociedad para Impulsar la Transparencia, por citar algunos ejemplos.

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*, pp. 64-65

### **3.8 Balance de las reformas.**

El periodo antes analizado comprende, de manera sucinta, 30 años de acciones de modernización del Estado y de la administración pública federal, divididos en cinco periodos sexenales: pasando por José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000), y Vicente Fox Quezada (2000-2006).

Como se habrá podido apreciar, es indiscutible que todas esas transformaciones han sido radicales fundamentalmente porque México:

- Pasó de ser un país autocrático con un partido hegemónico que gobernó durante 71 años, a un sistema democrático y multipartidista que pudo concretar la alternancia en el poder supremo (la presidencia de la república) en el año 2000.
- Transitó de un modelo económico con amplia participación del Estado (de economía cerrada hacia el exterior y monoexportadora por el petróleo) al libre mercado, en cuyo modelo el Estado prácticamente ha dejado de tener intervención directa en las actividades económicas; limitándose tan sólo a los sectores clave: el petróleo y sus derivados, la electricidad y el agua potable.
- También, porque su apertura comercial se ha debido sobre todo a la desregulación del comercio exterior y a la celebración de tratados o acuerdos de libre comercio con múltiples regiones y países: como el que se tiene con Estados Unidos y Canadá o con la Unión Europea.

En la actualidad nuestro intercambio comercial con el exterior es amplio y diversificado, por lo que nuestro país ha sido reconocido como una de las economías más abiertas del mundo.

- En contraposición, las desigualdades sociales se han incrementado, de tal manera que el número de mexicanos en condiciones de pobreza o de pobreza

extrema ha aumentado considerablemente. La brecha económica entre pobres y ricos es cada vez más amplia y el Estado de bien-estar no ha podido concluir su transformación ya que debe mantener numerosos programas de apoyo y asistencia social a amplios sectores de la población.

En pocas palabras, el aspecto social representa el saldo negativo de las reformas emprendidas.

Por lo que toca a la administración pública federal, a mi juicio los programas de modernización instrumentados no han tenido los resultados esperados por los siguientes factores:

#### **Dispersión de acciones y de recursos.**

La estrategia utilizada en cada uno de los gobiernos analizados tiene en común la dispersión de acciones y de recursos, ya que se han pretendido ambiciosos programas a todo lo largo y ancho de la administración pública; al grado que se ha llegado incluso a dificultar la obtención de resultados positivos en áreas o procesos clave para beneficio no sólo de la administración pública si-no también de los ciudadanos.

#### **Programas sexenales.**

El alcance concreto de cada uno de los programas ha sido sexenal, siendo que la modernización administrativa requiere de estrategias de largo plazo para ser exitosa. Los cambios sexenales que ocurren tanto para diseñar como para ejecutar los programas impiden su consolidación y fomenta servidores públicos sin deseos de evolucionar, debido a que se han acostumbrado a cumplir con lo mínimo que el programa de modernización administrativa en turno requiere.

#### **Servicio profesional de carrera.**

1. Durante los 30 años analizados, únicamente en los años 2005 y 2006 se obtuvieron avances en implantación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Central de la Federación, por ello, la columna

vertebral de la función pública (constituida por los servidores públicos) no ha sido la fortaleza que permita mantener el conocimiento y la experiencia en las instituciones públicas.

2. Por lo mismo, los servidores públicos no han obtenido la estabilidad deseada ni ha arraigado el mérito como mecanismo de permanencia y ascenso en el servicio público. La incertidumbre jurídica respecto al régimen de contratación y despido de los servidores públicos es vigente, hay quienes sostienen que se trata de una relación regulada por el derecho administrativo y los que postulan que se regula por el derecho laboral.
3. Por otro lado, la ausencia de mecanismos para evaluar el desempeño individual es la causa por la que no pueden medirse los resultados de un servidor público y –como es natural– estimularlo cuando es conveniente y ha tenido la conducta apropiada o despedirlo cuando así lo amerita.
4. Lo mismo sucede con la falta de programas institucionales para la formación y actualización de los servidores públicos, cuya consecuencia es que impide su profesionalización. Sea como sea, lo cierto es que los recursos financieros y el tiempo que se destina a esta actividad siempre son mínimos.
5. Asimismo, la inestabilidad laboral de los servidores públicos representa sin duda altos costos para la administración pública (de retiro, de inducción, de aprendizaje y de impacto en la moral del personal y en el clima organizacional); situación que está estrechamente vinculada con el desvío de recursos públicos y la corrupción.
6. Hasta cierto punto es lógico que, ante la incertidumbre, el servidor público de confianza busque asegurar su futuro; o por lo menos los próximos años.

**Ausencia de liderazgo.**

Con excepción del presidente José López Portillo (1976–1982), sus sucesores no se han involucrado – ni ellos ni sus gabinetes (secretarios de Estado) – en los programas de reforma administrativa, por lo que ni le han otorgado apoyo político ni le han asignado los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo.

Por lo mismo no le han dado el carácter de primer nivel y del liderazgo que requiere: como consecuencia disminuyen sensiblemente las posibilidades de éxito de esos programas.

**Fallas en la instrumentación.**

Por lo regular el diseño de los programas suele ser aceptable, no así su instrumentación, cuyas fallas son una constante; es más, luego de que se ha emitido una nueva regulación, sus beneficios no alcanzan a llegar a la población debido a la falta de implementación.

Las fallas en este sentido se deben a la falta de especialistas (por ejemplo, en México no hay más de 10 personas perfectamente preparadas en materia de desregulación) y a la carencia de planes específicos para ponerlos en marcha junto con los operadores político–administrativo capaces de conducir los procesos de cambio, negociando con los actores involucrados y resolviendo los problemas que se presentan durante la instrumentación.

Esta es la razón por la que la instrumentación es una realidad con actores (servidores públicos y particulares) que tienen sus propias expectativas, resistencias, intereses y costumbres.

**Falta de políticas incluyentes.**

Hacer que los sindicatos de trabajadores del Estado se involucren en todas las actividades que programen –aun las dirigidas a los servidores públicos de confianza– es un requerimiento de la reforma administrativa que en México no se

ha logrado; en particular porque ha sido más tentador elaborar programas únicamente para los servidores públicos de confianza o actuar a espaldas de los sindicatos, antes que comprometerlos y hacerlos participar.

### **Nuevo marco jurídico-laboral para el servicio público.**

Los servidores públicos de confianza requieren de un marco jurídico de certidumbre basado en el desempeño eficiente, el comportamiento ético aceptable, opciones de formación y actualización de conocimientos, evaluación periódica del desempeño y un sistema de sanciones efectivas que permitan la continuidad de los programas, la especialización de los servidores públicos y su neutralidad política.

Definir con claridad la relación jurídica del Estado con sus servidores públicos es una condición necesaria para considerar que en nuestro país opera un servicio civil de carrera.

Lo mismo se necesita para el personal de base: es preciso producir un nuevo marco jurídico-laboral que reduzca las condiciones de inamovilidad en las que se encuentra disperso, con incentivos adecuados para mejorar el rendimiento laboral, opciones reales de ascenso basadas en el mérito y la capacidad, así como la posibilidad de que se les despida cuando su desempeño es deficiente.

La reforma de ambos marcos jurídico-laboral para el servicio público es indispensable para modernizar las instituciones públicas de nuestro país: algo en lo que definitivamente no hay avances.

### **Tecnología improductiva.**

El sector público tampoco ha sabido aprovechar la tecnología y utilizarla como palanca de cambio cultural e instrumento para mejorar el desempeño de los procesos internos, de los de producción y de los de prestación de trámites y de servicios públicos.

Simplemente, a principios de los ochenta, casi todas las dependencias y entidades de la administración pública federal ya contaban con potentes equipos de cómputo instalados en salas climatizadas con acceso restringido; por lo general para efectuar los trámites administrativos internos: como la elaboración de nóminas o el procesamiento del presupuesto y la contabilidad.

Para finales del año 2000 casi todas las oficinas de los funcionarios medios y superiores tenían computadoras personales sin interconexión, pero con programas para la elaboración de textos, las hojas de cálculo y las presentaciones oficiales; pero, a pesar de ello, reducían su potencial al de sofisticadas máquinas de escribir.

Además, de manera simultánea se generalizaron las páginas de internet para promover las actividades de cada una de las dependencias y entidades o, en algunos casos, proporcionarle información al público y por lo menos poder hacer alguna gestión.

No obstante, pese a todos los esfuerzos, en el año 2010 la mayoría de los procesos sustantivos, operativos y administrativos continúan efectuándose de manera manual o semi-automatizada; por lo tanto, la automatización de procesos para mejorar su desempeño y la producción o prestación de servicios públicos sigue siendo una asignatura pendiente.

### **Regulación interna.**

La ausencia de una política definida en cuanto a las facultades discrecionales del ejecutivo para emitir reglamentos y decretos, lo mismo que las de los secretarios de Estado y las de otros servidores públicos superiores para emitir documentos normativos –aunado al vasto marco legislativo que regula su actuación–, han dado como resultado un amplio conjunto de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que regulan la operación del sector público.

Pero, además, eso mismo es lo que ha dificultado las operaciones y restado flexibilidad y oportunidad a la actuación gubernamental.

También, esa falta de políticas gubernamentales de regulación reflejan la necesidad de contar con un marco normativo que oriente las autorizaciones previas de las llamadas dependencias globalizadoras y el control de las operaciones: algo que en la práctica es imposible de cumplir.

Lo mismo ocurre con los servidores públicos: siempre es evidente cuando actúan de buena fe, sin pensar en el lucro ni en los beneficios ajenos a su desempeño; aunque con decisiones equivocadas. Cuando esto ocurre, en un momento dado se encuentran ante una situación de indefensión jurídica por los abusos legitimados de los órganos de control interno.

Ahora bien, es evidente que todo esto genera altos costos de operación, derivados de la excesiva traumatología y de los diversos órganos y sistemas de control y fiscalización que conforman la administración pública; por ejemplo, a una empresa de participación estatal mayoritaria la fiscalizan siete instancias diferentes.

Lo mismo ocurre con la excesiva cantidad de observaciones que se generan y los servidores públicos tienen que atender; sin olvidar los descomunales requerimientos de información periódica y adicional.

Por supuesto que todas estas apreciaciones quedarían inconclusas si no consideramos aquí la cada vez mayor sofisticación que ha adquirido la corrupción en las adquisiciones gubernamentales de bienes, servicios y obra pública.

Por lo mismo se han desarrollado nuevas prácticas que van desde la inducción del proveedor para diseñar los requerimientos, hasta las operaciones con empresas domiciliadas en el extranjero para dificultar la fiscalización; pasando por las alianzas

entre proveedores para distribuirse los fallos favorables, la adquisición de bienes y servicios de bajo precio y pésima calidad, y la venta de información privilegiada.

### **Excesivos costos de operación.**

El exceso de personal público, la subutilización de la tecnología y los costos de la regulación interna –entre otros– evidentemente incrementan el costo de operación de los programas públicos, los cuales absorben del 30 al 60% de su presupuesto asignado.

### **Mala percepción de la ciudadanía.**

Luego de 30 años de programas y acciones de reforma administrativa, los usuarios, los empresarios y en general los ciudadanos, tienen la percepción de que su gobierno es burocrático, ineficiente y que proporciona servicios públicos de baja calidad; pero sobre todo, que es un gobierno costoso, en términos de la relación costo-precio/bien-servicio.

Percepción válida ya que cualquiera que intenta abrir una microempresa o establecimiento mercantil, obtener un pasaporte, recuperar un vehículo robado, importar un animal vivo, aclarar una multa improcedente, tramitar una devolución de impuestos del servicio de administración tributaria, corregir un error en la emisión de la cedula de registro de población (CURP), y tantas otras actividades necesarias, se enfrenta a una cantidad de obstáculos y mala atención que en lugar de hacerlos cambiar de parecer lo confirman.

Para el sector empresarial esa percepción no es muy diferente: como se puede acreditar en cualquier estudio de competitividad, ya sea elaborado en México o en el extranjero, o con el continuo reclamo para que se mejoren los servicios públicos y haya menos regulación administrativa, más inversión en infraestructura, más certidumbre jurídica y más eficacia del aparato gubernamental.

Por todo lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que en los programas de reforma administrativa hay tres actores clave: el gobierno, los empleados públicos y los ciudadanos, como individuos o como agentes económicos; por lo tanto, los resultados del programa deben ser aceptados, reconocidos, apreciados y útiles para los tres actores clave, que son los que tienen la última palabra sobre los resultados de 30 años de programas de modernización administrativa

## **CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.**

La función esencial del Estado consiste en crear un orden jurídico capaz de regular las relaciones entre los particulares y de ellos con él mismo, además de disponer de los medios coercitivos necesarios para hacer que ese orden jurídico se cumpla.

Esta esencia parte de que uno de los atributos fundamentales del Estado moderno es el llamado Estado de derecho, que garantiza que las actividades de la sociedad –sean económicas, políticas o sociales– se desarrollen dentro de un ámbito de certeza jurídica; de tal manera que los conflictos que pudieran surgir puedan dirimirse mediante mecanismos institucionales confiables y eficaces.

He aquí la razón por la que es indispensable que el Estado disponga de los instrumentos necesarios que le permitan garantizar que los particulares respetarán el marco jurídico y, en caso de que no lo hicieran, obligarlos a ello.

Dado que el Estado tiene conferidas innumerables atribuciones que le facultan para actuar, como es natural hay otras que delimitan el alcance de sus actuaciones. Dicho de otra manera: en un Estado de derecho éste tiene sus poderes acotados por las facultades que la Constitución y las leyes le confieren, lo que significa que no podrá hacer ninguna otra actividad que no tenga expresamente autorizada.

Pero los particulares también están sujetos al régimen de derecho, de tal forma que toda su actuación está enmarcada por las leyes vigentes; leyes que regulan tanto la actividad que llevan a cabo entre ellos mismos como la que efectúan con el Estado.

En consecuencia, todo ello ha dado lugar a un sistema jurídico en el que la actividad del Estado generalmente la regula el denominado derecho público y la de los particulares el derecho privado; aunque siempre se resguarda un ámbito para que el Estado se someta al derecho público.

Este orden jurídico al que hemos estado haciendo referencia se expresa en la tesis de que los particulares no tienen más límite a su actuación que la que establecen las leyes; sin embargo es importante no olvidar que el Estado únicamente puede efectuar aquellos actos para los que tiene facultad y atribuciones expresamente conferidas.

Entonces, como ente que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad y proteger los intereses colectivos, el Estado posee las atribuciones que el marco jurídico le confiere para regular las actividades de los particulares y proporcionar servicios públicos; de tal forma que día con día los particulares conviven con los poderes del Estado: concretamente con el ejecutivo y con su brazo ejecutor que es la administración pública.

En efecto, cada día se llevan a cabo innumerables transacciones entre los particulares y la administración pública; ya sea obteniendo autorizaciones, permisos o concesiones por parte del Estado; recibiendo servicios públicos como electricidad, correos y agua potable; o bien respondiendo por actos contrarios a las normas en los que hubieran incurrido (como pasarse un alto) e incluso enfrentar una medida correctiva como por ejemplo padecer alguna clausura.

Como se ve, cada una de estas incuantificables relaciones cotidianas entre el Estado y los particulares tiene como sustento el marco jurídico de la actividad estatal. De aquí que la innovación y calidad en la administración pública federal tengan que sustentarse en los cambios jurídicos que permitan modernizar la relación entre el Estado y los particulares, dándole a este proceso la fuerza jurídica que se requiere.

Como se sabe, no hay innovación o mejora que perdure si no se basa en un marco jurídico; por lo tanto, es sumamente importante conocer el marco jurídico que regula la actividad del Estado ya que cualquier cambio en una ley o reglamento –y más si se hace en la dirección correcta– puede ser un fuerte apoyo para la innovación.

Y luego, si se respalda jurídicamente para que se implante, lo más seguro es que esa innovación podrá convertirse en práctica cotidiana. Definitivamente, el marco jurídico es una fuerza legal insustituible.

#### **4.1 El Estado y sus atribuciones jurídicas.**

Desde una perspectiva general el actual modelo de Estado tiene dos características fundamentales: su esencia democrática, en el sentido de que se basa en la voluntad popular; y su esencia social de derecho, regido por éste y comprometido con las condiciones reales de la sociedad.

Pero, para efectos de precisión, aún podemos asentar una tercera característica sólo que ella se aplica concretamente al Estado mexicano: nos referimos al Estado federal, compuesto por tres poderes (el ejecutivo, el legislativo y el judicial) y tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Como se ve, en el Estado federal priva una pluralidad de poderes y de órganos que hacen muy particular la actividad estatal mexicana.

En palabras de Andrés Serra Rojas:

“La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), que le corresponden como persona jurídica de derecho público, y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal, como local y municipal.”<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2001, p.19.

A este respecto es útil hacer la distinción entre Estado y gobierno (a cuyo ámbito pertenece la administración pública): mientras el Estado es una institución pública dotada de poder y de personalidad jurídica, una entidad de derecho; el gobierno

“Es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en las que se desarrolla el poder público, que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.”<sup>136</sup>

Como se observa, es al gobierno y a su administración pública a quien le corresponde ejecutar los fines de interés general, de bien público y de evolución social conferidas al Estado y englobadas en cuatro grandes grupos:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y la protección del Estado; lo mismo que la seguridad, la salubridad y el orden público.
- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- Atribuciones para crear servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.<sup>137</sup>

Ahora bien, como el debate contemporáneo en torno al Estado ha tenido como eje central sus atribuciones (o en otras palabras, el alcance de sus intervenciones en la vida de los particulares; incluyendo sus vertientes económica, política, social y cultural), cuando él se retira de un ámbito de actuación inmediatamente es sustituido por los particulares.

Evidentemente esta situación hace válida la ecuación: a mayor intervención del Estado en el ámbito de acción de los particulares, menor presencia de éstos en el ámbito de aquél y viceversa.

---

<sup>136</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, p. 455.

<sup>137</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2001, p. 15.

Tal es la razón por lo que las tendencias que acabamos de describir (generalización de la democracia, sistema político y libre mercado, y sistema económico) han dado como resultado el acotamiento de la esfera de acción del Estado y –como consecuencia– la ampliación de la de los particulares; situación que no necesariamente disminuye la importante interacción entre ambos.

#### **4.1.1 Atribuciones con Particulares.**

A este respecto el propio Gabino Fraga encuentra tres grupos de atribuciones del Estado para con los particulares; los tres altamente representativos de lo más profundo del debate contemporáneo sobre su función.

En la polémica se han discutido temas tales como la necesidad de las regulaciones estatales, su impacto en el mercado y en la competitividad nacional, su costo entre los particulares y la eficiencia del Estado para enfrentar problemas como desigualdad social, pobreza y protección de los recursos naturales o del medio ambiente, entre otros.

Los tres grupos de atribuciones del Estado a los que se refiere Fraga son:

**Para reglamentar la actividad privada.** En este grupo el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad con el propósito de coordinar los intereses individuales y conservar el orden jurídico.

**Para fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.** Aquí el Estado interviene buscando coordinar los intereses individuales con el interés público al tiempo que mantiene el orden jurídico.

Para sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares o bien para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. En esta categoría el Estado les permite a los particulares desempeñar todo tipo de actividades económicas,

salvo las establecidas en nuestra Constitución política como facultades exclusivas de la nación.

Pertenecen a este ámbito las actividades sociales como educación y salud, además de los servicios públicos que el Estado proporciona de manera directa o mediante concesiones, incluyendo las empresas públicas.

#### **4.1.2 Función administrativa del Estado.**

La forma como se ejercen las atribuciones conferidas al Estado se denomina funciones y pueden ser de tipo legislativo, judicial o administrativo. En ocasiones una de esas atribuciones, concretamente cuando está relacionada con los particulares, puede dar lugar a los tres tipos de funciones:

**Reglamentar las actividades.** Cuando las atribuciones consisten en reglamentar las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio para elaborar la norma mientras la función jurisdiccional resuelve los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y los particulares, y la administrativa convierte la norma en un trámite o servicio accesible para la población; es decir, se encarga de la implantación.

**Fomentar, limitar y vigilar.** Cuando la atribución fomenta, limita y vigila a los particulares, la función legislativa crea el marco jurídico que les permite a los órganos competentes ejercer esta atribución para actuar y emitir las normas generales que delimitan a los particulares; en tanto la función jurisdiccional apoya para resolver los conflictos que pudieran surgir con y entre ellos.

Con relación a este tipo de atribuciones la función administrativa es la encargada de materializar los actos, ya sea para otorgar las licencias, los permisos o las autorizaciones que les permitan desarrollar determinado tipo de actividades; además de cobrar impuestos o derechos, otorgar algún estímulo o subsidio

económico y supervisar el cumplimiento de las normas por parte de los particulares (lo que comúnmente se llama inspección).

**Sustitución total o parcial del Estado.** Respecto a la tercera categoría de atribuciones (relativa a la sustitución total o parcial del Estado por la actividad de los particulares) la función legislativa le da vida jurídica a la participación estatal en las empresas, a la vez que determina la competencia de los agentes públicos y la situación de los particulares en relación con ellas.

A la función jurisdiccional nuevamente le corresponde intervenir en los conflictos, en tanto a la función administrativa le atañe la operación de las empresas del Estado.

Por lo que toca a la distribución de competencias entre los poderes del Estado, el legislativo tiene a su cargo la función legislativa; el judicial está encargado de la acción jurisdiccional; y el ejecutivo del trabajo administrativo: actividad que se desarrolla invariablemente bajo un orden jurídico y consiste en ejecutar las leyes a fin de satisfacer necesidades prácticas y concretas: principalmente mediante actos materiales.

Para Gabino Fraga la función administrativa es:

“La que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”<sup>138</sup>

En tanto para Andrés Serra Rojas,

[La función administrativa es] “la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus

---

<sup>138</sup> *Ibíd.*, p. 63.

relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control.”<sup>139</sup>

En consecuencia deducimos que a la función administrativa le corresponde implantar el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos, a la regulación de la actividad de los particulares y al resto de las actividades que le corresponden; función que, por cierto, como ya asentamos, lo normal es que la lleve a cabo el poder ejecutivo federal.

#### **4.1.3 La Administración Pública Federal**

La Constitución política mexicana establece que el Estado se integra por tres personas jurídicas: la federación, las entidades federativas y los municipios. “La primera (la federación) actúa por medio de sus poderes fundamentales y, de manera destacada, por el poder ejecutivo, quien tiene bajo su responsabilidad al organismo más importante que es la administración pública, o conjunto de entes personalizado que rige el derecho administrativo.”<sup>140</sup>

La administración pública abarca toda la actividad estatal (salvo las funciones legislativas, judicial y de gobierno) y su responsabilidad consiste en atender las necesidades sociales organizadas en programas y servicios públicos; además de regular y supervisar la actividad de los particulares junto con los instrumentos coercitivos –como la fuerza pública– para mantener el Estado de derecho.

O, dicho en palabras de Alfonso Nava:

---

<sup>139</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 19.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p. 77.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p. 77.

<sup>141</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 20.

“La administración pública es una herramienta que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de una sociedad.”<sup>141</sup>

Por todo ello es posible afirmar que la administración pública federal es el instrumento del poder ejecutivo del Estado mexicano, integrado por un conjunto de órganos cuya finalidad consiste en efectuar todo tipo de actividad necesaria para atender los intereses colectivos y así satisfacer las necesidades sociales en cumplimiento con el marco jurídico imperante.

Para llevar a cabo sus fines, la ley orgánica de la administración pública federal establece los siguientes órganos:

**Sector central.**

Presidencia de la República

Secretarías de Estado (18)

Departamentos (0)<sup>142</sup>

Órganos Desconcentrados

**Sector paraestatal.**

Organismos públicos

Empresas de participación estatal mayoritaria

Fideicomisos públicos y

Banca de desarrollo

En la era del Estado propietario (que en nuestro país alcanzó su máxima expresión en 1982, cuando el entonces presidente José López Portillo «nacionalizo» la banca

---

<sup>141</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 20.

<sup>142</sup> En 1997 se extinguió el último departamento administrativo denominado Departamento del Distrito Federal para dar paso a la creación del Gobierno del Distrito Federal.

comercial y estableció el control generalizado de cambios), la administración pública paraestatal contaba con mil 115 entidades, distribuidas como sigue:

Empresas de participación estatal mayoritaria:	744
Organismos públicos descentralizados:	240
Fideicomisos públicos:	231
Total:	1215

Para finales de 1991, en el documento *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hace del conocimiento general la importante reducción del sector paraestatal que pasó, de mil 115 entidades en 1982, a 247 en 1991; lo que representa la desaparición de 868 entidades en nueve años, equivalente al 78 por ciento.

Esta acción, conocida como redimensionamiento del Estado, fue la columna vertebral del proceso de reforma que se llevó a cabo en nuestro país.

La estrechez del aparato estatal se operó mediante un proceso de venta de las empresas al sector privado, incluyendo los bancos «nacionalizados» en 1982, al igual que con mecanismos de fusión o extinción de entidades y transferencia de otros a gobiernos estatales.

Redimensionar el Estado significó, entonces, un claro proceso para transferir competencias del sector público al privado; medida con la que se redujo el ámbito de participación estatal en la economía, con la consecuencia de incrementar la esfera de acción de los particulares: lo que definitivamente generó un cambio cualitativo trascendental en la intervención del Estado.

En la citada Ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF) se distribuyen las competencias de los diversos órganos que la integran:

### **Presidencia de la República.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 80 constitucional, el presidente de la república ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, lo que significa que ejerce el mando de la función administrativa y como consecuencia es la máxima autoridad sobre la administración pública federal.

En nuestro sistema político marcado por el presidencialismo, los primeros mandatarios que ejercieron el cargo en el siglo XX tuvieron un poder absoluto en la conducción del país, lo mismo que un claro predominio sobre los poderes legislativo y judicial.

De hecho, y de derecho, los poderes presidenciales no han tenido límite alguno; por ejemplo, en lo administrativo la Constitución y las leyes le otorgan al presidente:

- atribuciones de jefe supremo de las fuerzas armadas;
- un poder amplio sobre la economía nacional, incluida la negociación de créditos internacionales y el manejo del presupuesto de egresos de la federación;
- el control sobre los medios de comunicación masiva;
- la facultad de decidir la construcción o no de grandes obras públicas;
- la facultad de concesionar los servicios públicos que considere pertinentes;
- controlar el aparato de seguridad pública; y
- definir la política estatal de seguridad social, entre otras atribuciones.

No conforme con ello, el presidente de la república goza de facultades de carácter legislativo ya que puede promulgar leyes y abrogar o derogar las que emite el Congreso.

En materia judicial el presidente tiene la posibilidad de intervenir en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como proponer la terna de candidatos ante el Senado de la República.

### **Secretarías de Estado.**

Las secretarías de Estado son los órganos administrativos que dependen del presidente y constituyen su órgano auxiliar más importante.

La Ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF) las denomina dependencias. Cada una de estas dependencias se integra mediante un conjunto de atribuciones administrativas que constituyen un área de la administración pública. En la actualidad la LOAPF considera 18 secretarías de Estado.

En los términos del artículo 90 de la Constitución, las secretarías de Estado únicamente pueden ser creadas, extinguidas, fusionadas o modificadas en sus competencias según la ley expedida por el Congreso de la Unión.

Desde el punto de vista jurídico todas las secretarías tienen el mismo rango, aunque también la ley determina que todas conservan la misma jerarquía y entre ellas no habrá preeminencia alguna.

En su calidad de órganos auxiliares del presidente las secretarías disponen de personalidad jurídica propia y sus titulares tienen la facultad de delegar funciones, salvo aquellas que por disposición de la ley deban ejercer directamente: en estos casos esas funciones tienen el carácter de indelegables.

Por lo regular la delegación de funciones se efectúa a favor de los subsecretarios, del oficial mayor o de los directores generales; aun cuando algunas secretarías, por la naturaleza de sus funciones, tengan que delegar a servidores públicos de menor jerarquía.

Tradicionalmente la organización de las secretarías se basa en siete niveles jerárquicos:

- Secretario
- Subsecretario
- Titular de unidad
- Director general
- Director de área
- Subdirector de área
- Jefe de departamento;
- Y las áreas de asesoría, apoyo técnico y apoyo administrativo.

La organización de cada secretaría se fundamenta jurídicamente en su reglamento interior, que por ley emite el presidente de la república y en el que se presentan los órganos que la componen, la competencia o atribuciones de cada uno, su jerarquía, su adscripción, las facultades que le han sido delegadas y la manera como se suplirán las ausencias temporales de los funcionarios públicos superiores.

En lo correspondiente a sus obligaciones, los secretarios pueden ser citados por el Congreso de la Unión para informar sobre las materias de su competencia; asimismo están obligados a presentar, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros de sus presupuestos, además de cada año el informe de la cuenta pública.

Órganos desconcentrados. Las secretarías de Estado tienen la posibilidad de apoyarse en órganos desconcentrados con plena autonomía técnica y funcional, pero jerárquicamente subordinados al titular de la dependencia. Por esta misma razón no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Organismos públicos descentralizados. Los organismos públicos descentralizados son entidades específicamente creadas para la prestación de un determinado servicio público, por lo que su autonomía es plena con relación a las secretarías de Estado; de tal manera que conforman la denominada administración pública paraestatal.

Sus atributos fundamentales son su personalidad jurídica propia, su patrimonio propio, y su autonomía de gestión.

Para que un organismo pueda considerarse descentralizado la LOAPF y la Ley federal de entidades paraestatales (LFEP) establecen los siguientes elementos:

- tienen que haber sido creados por Ley del Congreso de la Unión o mediante decreto del Ejecutivo federal;
- deben tener personalidad jurídica propia;
- deben poseer patrimonio propio;
- deben desempeñar actividades de áreas estratégicas o fundamentales
- deben proporcionar un servicio público; y
- deben utilizar sus recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Pese a la autonomía de gestión que debería caracterizar a estos organismos, la verdad es que en la práctica están sujetos a mayores controles que las propias dependencias. En un primer nivel este control lo ejerce la propia secretaría de Estado en la que se encuentra sectorizado el organismo, pero en el segundo las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilan con mayor rigor su gasto presupuestal.

En cuanto a su régimen legal, los organismos públicos descentralizados se sujetan preponderantemente a las normas de derecho público, aunque en su actividad cotidiana se someten a normas de derecho mercantil y de derecho civil.

**Empresas de participación estatal mayoritaria.** Las empresas de participación estatal mayoritaria son entidades económicas en las que el Estado aporta los recursos asumiéndose como accionista mayoritario, con el propósito desempeñar actividades que por los montos de inversión o restricciones legales los particulares no pueden llevar a cabo.

En 1982 el Estado llegó a tener 744 empresas de participación estatal mayoritaria y 78 de participación minoritaria; con la política de adelgazamiento del aparato burocrático, para 1993 únicamente subsistían 99 empresas mayoritarias.

La característica principal de las empresas de participación estatal mayoritaria es que su régimen jurídico es híbrido; es decir, están determinadas tanto por la normatividad pública como por la privada, aunque por lo regular suelen constituirse conforme a la legislación de sociedades mercantiles, como sociedades anónimas de capital variable.

#### **Fideicomisos públicos.**

Los fideicomisos públicos son una fórmula jurídica que utiliza el Estado para atender necesidades o fines públicos o colectivos, aunque su naturaleza es la de un contrato mercantil donde el fideicomitente siempre es el gobierno federal: él es el que aporta los recursos o bienes y el fideicomisario, la sociedad, la colectividad o un fin público; el fiduciario puede ser un banco de desarrollo o comercial.

Una de las características de los fideicomisos públicos es que carecen de personalidad jurídica propia, debido a que ello le corresponde a la institución fiduciaria; por mandato de ley es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el fideicomitente único de la administración descentralizada. El comité técnico del fideicomiso funciona como su propio órgano de gobierno.

Aunque algunos fideicomisos obedecieron a un mandato de ley, con el tiempo formalizan su creación mediante un contrato mercantil.

### **Banca de desarrollo.**

La banca de desarrollo son instituciones que han sido consideradas empresas de participación estatal mayoritaria y, al mismo tiempo, según la ley de instituciones de crédito: sociedades nacionales de crédito.

La banca de desarrollo cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y, hasta el momento, son tres las instituciones de banca de desarrollo que hay en México: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

## **4.2 Estructura de la legislación administrativa federal.**

La legislación administrativa federal está integrada por numerosos ordenamientos con distinta denominación y jerarquía, por lo que es indispensable adentrarnos en cada uno de ellos para entender su estructura y sus interrelaciones.

Recordemos que la Constitución federal es la norma de más alta jerarquía en nuestro país, seguida de las numerosas leyes que componen la legislación administrativa federal, los tratados internacionales, los reglamentos, los decretos y acuerdos del presidente, los acuerdos y circulares que emiten las secretarías de Estado y los convenios administrativos.

En consecuencia, la Constitución Política de México, también llamada Carta Magna, es la norma fundamental que establece el orden jurídico constitucional de la nación, basado en los principios de igualdad y justicia que rige la vida del país y de sus habitantes.

**Leyes.** En materia de leyes es conveniente destacar que no todas ellas tienen la misma naturaleza y jerarquía: hay leyes reglamentarias, que regulan algún precepto constitucional; leyes orgánicas, que tienen como propósito crear u organizar una institución pública; y leyes ordinarias, llamadas así únicamente por costumbre ya que no tienen ninguna diferencia con las demás leyes.

Cuando las leyes las emite el Congreso de la Unión, su carácter es federal y su aplicación general, salvo el estatuto de gobierno del Distrito Federal que únicamente aplica en esta entidad.

**Reglamentos.** Por lo que toca a los reglamentos, éstos los emite el poder Ejecutivo y desde el punto de vista jurídico constituyen un acto general, abstracto, obligatorio y coercible que provee la aplicación de la ley del órgano legislativo.

Su función consiste en ejecutar las leyes del congreso a la vez que facilita su aplicación. Una característica de los reglamentos es que siempre están subordinados a la ley a la que corresponden.

**Decretos y acuerdos presidenciales.** Los decretos y acuerdos del presidente tienen como propósito regular la administración pública federal, otorgar estímulos o subsidios a los contribuyentes, delegar atribuciones, crear organismos desconcentrados y establecer las remuneraciones de los servidores públicos, entre otras finalidades que corresponden a la esfera de competencia del Ejecutivo federal.

A este respecto el artículo 92 constitucional prevé que los decretos y acuerdos presidenciales deben refrendarlos los secretarios de Estado a cuya materia correspondan, al mismo tiempo que obliga su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Acuerdos y circulares.** Los acuerdos y circulares constituyen un acto jurídico de carácter individual o general que efectúan cotidianamente los titulares de las secretarías de Estado, por lo mismo no hay ninguna norma que prevea su emisión ni tampoco existe la obligación legal de emitirlos ya que pueden producirse en cualquier área de la administración pública; siempre y cuando las circunstancias lo requieran.

Pese a que autores como Nava Negrete consideran que las circulares son una herramienta utilísima para la administración, pues;

“Con ella se da luz y claridad a los textos de las leyes y reglamentos, provee de detalles que facilitan las aplicaciones de tales ordenamientos de mayor rango y propicia la flexibilidad en la vida interna de la administración.”<sup>143</sup>

En la práctica, las circulares hacen más compleja e incomprensible la normatividad de la administración pública.

**Convenios administrativos.** Los convenios administrativos son actos jurídicos bilaterales que se llevan a cabo fundamentalmente entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. En la actualidad es común que se celebren convenios de coordinación fiscal o para reasignar recursos federales a los estados.

#### **4.2.1 Función Pública.**

La relación que hay entre los servidores públicos y el Estado tiene características muy singulares en nuestro país. Cuando el 5 de diciembre de 1938 se emitió el primer estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes públicos, en él se definía el régimen jurídico de la función pública; veintidós años después (el 5 de diciembre de 1960) se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 123 constitucional con el fin de regular la relación entre el Estado y sus trabajadores.

El 28 de diciembre de 1963 la reforma queda complementada con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), donde se reglamenta el apartado *B* del artículo 123 constitucional y se define a este tipo de trabajador como:

“Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros.”<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 103.

A pesar de la definición, la propia ley establece una división de los trabajadores al servicio del Estado fundamental para el servicio público: los empleados de base están sujetos plenamente al régimen de la ley, mientras que los de confianza, definidos por la propia ley, quedan expresamente excluidos de ella, por lo que pueden ser nombrados y removidos libremente.

En la práctica, esta división ha originado importantes repercusiones para el desarrollo, la profesionalización, la estabilidad y la neutralidad política de los servidores públicos de confianza.

En contraparte, los trabajadores de base son inamovibles, cuentan con la protección que les brinda la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), tienen la posibilidad de constituir sindicatos para la defensa de sus intereses, e incluso pueden pertenecer a una federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado; pero, lo más importante, es que tienen derecho de huelga.

No conforme con ello, sus obligaciones están claramente señaladas tanto en la citada ley como en las condiciones generales de trabajo que cada dependencia suscribe con su sindicato.

Es claro que bajo estos ordenamientos se establecen las obligaciones, los derechos y las prestaciones de los trabajadores; dentro de ellos se considera un mecanismo para su ascenso o promoción laboral conocido como escalafón: basado sobre el factor antigüedad, antes que el del desempeño o los resultados.

Este régimen jurídico también prevé la obligación para el Estado de proporcionarles capacitación y seguridad social a sus trabajadores, lo que significa atención médica, prestaciones económicas y sociales, y un esquema de pensión o jubilación.

---

<sup>144</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. Porrúa, México, 1993.

Por el contrario, al quedar excluidos de la LFTSE los empleados de confianza quedan bajo un régimen de inseguridades laborales y carentes de protección legal. Esta ausencia ha propiciado que el personal de confianza sea continuamente separado de su cargo, sin ningún beneficio económico y sin ninguna responsabilidad legal para el Estado.

Más allá de esta situación, lo que esta inequidad laboral ha creado es un régimen patrimonialista donde los funcionarios superiores disponen como si fueran poseedores de los puestos de confianza para colocar en ellos a sus amigos, a sus conocidos y, en general, a gente incondicional.

Como es de esperarse, esto ha provocado también una alta rotación de personal de confianza, lo que obviamente impide el desarrollo y la consolidación de las instituciones públicas; sin olvidar que afecta sustancialmente el desempeño de los programas y servicios públicos.

Pero, de manera adicional, provoca lo que para Nava Negrete es lo más grave: el desperdicio de recursos humanos capacitados y experimentados en tareas administrativas vitales.<sup>145</sup>

En síntesis, el régimen jurídico de la función pública es desigual e inequitativo tanto para los servidores públicos de confianza como para los trabajadores de base; particularmente en cuanto a la estabilidad laboral, los derechos, la formación, y las oportunidades de acceso y de permanencia en sus trabajos, entre otras repercusiones.

No obstante también hay que reconocer que el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado no hace distinciones entre trabajadores de base y de confianza en lo relativo a las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los servidores públicos.

---

<sup>145</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 227.

Tal como queda claro en la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, donde se especifica un amplio conjunto de obligaciones.

A manera de ejemplo, el incumplimiento a los preceptos de esta ley puede generar responsabilidades de carácter administrativo y ser sancionadas mediante:

- Amonestaciones públicas o privadas,
- suspensión en el empleo,
- inhabilitación temporal para desempeñar empleos públicos,
- destitución en el cargo, y
- sanciones económicas paralelas que pueden duplicar el monto del daño que se le hubiere causado al Estado.

Pero los servidores públicos también pueden incurrir en responsabilidad civil cuando, en la prestación de un servicio público ocasionan daños o perjuicios a la administración o a los particulares; o también cuando los funcionarios autorizan la contratación de obras públicas o la adquisición de bienes o servicios.

Igualmente pueden incurrir en responsabilidad penal cuando le ocasionan un daño patrimonial al Estado, desvían recursos públicos, utilizan indebidamente el servicio público o son responsables de algún peculado.

Tratándose de los mandos superiores de la administración pública, éstos gozan del beneficio de poder ser sometidos a juicio político por la Cámara de diputados como órgano acusador, y la de Senadores como juzgador, antes de presentarse a los tribunales del fuero común.

Por lo tanto, un servidor público puede incurrir en responsabilidades administrativas, civiles o penales de manera simultánea.

En contraposición a la amplitud de sanciones y discrecionalidad con la que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) las aplica, los servidores públicos tienen a su alcance el recurso administrativo de revocación.

Este recurso puede presentarse ante la misma autoridad que determina la sanción, y que invariablemente la ratifica, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al margen de la situación de inseguridad jurídica que ha generado la citada ley para los servidores públicos, debe reconocerse que desde su primera versión (emitida en 1983) se prevé un sistema para registrar la situación patrimonial de los servidores públicos, alimentada por declaraciones de inicio de cargo, anuales o por modificación de cargo y de conclusión de cargo. A cada servidor público le corresponde determinar el carácter confidencial o público de su situación patrimonial.

#### **4.2.2 Servicios públicos.**

A decir de Alfonso Nava Negrete la prestación de servicios públicos surgió junto con el Estado y las administraciones públicas:

“El servicio público era su única y exclusiva actividad.”<sup>146</sup>

Conforme fue expandiéndose el Estado fueron desarrollándose sus capacidades para ejercer diversas actividades como por ejemplo industriales, comerciales, financieras o técnicas, lo que lo llevó a rebasar su antigua concepción como prestador de servicios públicos.

---

<sup>146</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 418.

Ya en la era del Estado propietario, el concepto que se tenía de los servicios públicos cambió radicalmente: a partir de entonces se empezó a aceptar que lo mismo podía proporcionarlos el Estado que los particulares o ambos (empresas mixtas).

Igualmente se aceptó que su naturaleza bien podía ser industrial como comercial, que podía tener fines de lucro o no, y que su régimen jurídico tenía la posibilidad de rebasar el derecho administrativo para instalarse en los terrenos del mercantil o del civil.

O, dicho de otra manera, la prestación de servicios públicos quedaba inscrita en normas de derecho privado.

Al respecto el jurista francés Maurice Hauriou, citado por Nava Negrete, define el servicio público como:

“Un servicio técnico prestado de forma regular y continua al público, por una organización pública y para satisfacer necesidades públicas.”<sup>147</sup>

Otros autores, entre los que se encuentra Andrés Serra, le agregan la virtud de no incorporar el dilema del lucro ni restringir la prestación de los servicios a un régimen de derecho.

Según su modalidad y sus características, el servicio público por lo regular se rige mediante el derecho administrativo; aunque, cuando lo prestan los particulares, el régimen jurídico se vuelve híbrido al conjugar las normas de derecho público con las de derecho privado.

Por su modalidad los servicios públicos pueden ser:

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, p. 420.

**Servicios administrativos.** Cuando los proporciona directamente el Estado y no tienen propósito de lucro; por ejemplo la educación, la salud pública, la seguridad social y la impartición de justicia.

**Servicios económicos.** Su característica es que, con todo y que también los proporcionan las entidades del Estado, estos servicios públicos sí persiguen un fin económico aunque no necesariamente tiene que ser lucrativo; tal es el caso de los servicios de tipo industrial o comercial.

**Servicios federales.** Son todos aquellos servicios que presta el gobierno federal mediante las secretarías de Estado, los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos federales. En este caso los servicios también pueden proporcionarlos empresas particulares mediante la figura jurídica conocida como concesión administrativa.

**Servicios estatales y municipales.** A esta categoría pertenecen los servicios públicos que proporcionan los gobiernos de los estados o los ayuntamientos dentro de su ámbito territorial. Los servicios municipales son los únicos que están definidos en la Carta Magna (artículo 115).

#### **4.2.3 NATURALEZA JURÍDICA.**

Por su naturaleza jurídica los servicios públicos se clasifican en:

- Servicios centralizados (defensa nacional)
- Servicios descentralizados federales (energía eléctrica)
- Servicios desconcentrados (servicios migratorios)
- Empresas de participación estatal (Consejo de Promoción Turística de México, SA de CV)
- Fideicomisos públicos (Fondo Nacional de Fomento al Turismo)

- Concesión administrativa (aeropuertos)
- Permiso administrativo (operación de estacionamientos).

Todos los servicios públicos se rigen bajo principios comunes: generalidad, uniformidad o igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, persistencia, gratuidad y adaptación.

#### **4.2.4 Facultad reglamentaria.**

La facultad reglamentaria o concesión administrativa es una figura jurídica mediante la cual se autoriza a particulares prestar los servicios públicos. Jurídicamente es un acto compuesto por tres elementos: el reglamentario, el de concesión o condición y el de contrato.

**Acto reglamentario.** El acto reglamentario se emplea cuando la administración pública modifica sus términos sin modificar su situación contractual con el particular, siempre y cuando no se alteren las necesidades que se satisfacen con el servicio.

**Acto concesión o condición.** Se llama así porque le condiciona al concesionario la atribución de las facultades que la ley establece para dotarlo de la prestación del servicio; por ejemplo ocupar terrenos federales u otorgar beneficios fiscales.

**Acto contrato.** El contrato es el medio por el cual se crea una situación jurídica individual favorable al particular concesionario, pero sin posibilidad de que la administración la modifique unilateralmente. Por lo mismo, suelen establecerse en el contrato los términos generales y específicos, así como las condiciones financieras de la concesión donde pueden o no incluirse las tarifas.

A las concesiones las regulan leyes específicas, como sucede con las frecuencias de radio y televisión a las que norma la Ley Federal de Radio y Televisión. Es una

obligación del Estado publicar en el Diario Oficial de la Federación todas las concesiones que haga.

Por su parte, el concesionario de un servicio público establece una relación jurídica con la administración, aunque también puede generarla con los usuarios siempre y cuando lo especifiquen en el contrato privado que ambos celebren.

En nuestra opinión la concesión administrativa es una importante oportunidad para modernizar los servicios públicos, ya que puede extenderse hasta un modelo como el de las cartas del ciudadano que está demostrando relativo éxito en otros países.

#### **4.2.5 Procedimiento administrativo.**

La función administrativa es un procedimiento que sigue la administración como garantía de la legalidad de sus actos ante sí y ante los particulares.

Para Nava Negrete este procedimiento administrativo es:

“El medio o vía legal de realización de los actos que, de forma directa o indirecta, concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. [En estos] quedan incluidos todos los procedimientos de producción, de ejecución, de auto control, de impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar perpetuidad a la conducta administrativa.”<sup>148</sup>

Y más adelante nuestro autor también deja muy claro que el procedimiento administrativo es distinto al proceso administrativo:

“El primero [procedimiento administrativo] es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; en cambio el segundo [proceso administrativo] es la vía

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*, p. 361.

legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”<sup>149</sup>

En el proceso administrativo es de particular importancia la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 constitucional.

Por lo regular, en el quehacer cotidiano de la administración pública se llevan a cabo dos procedimientos administrativos:

El de la elaboración o producción del acto administrativo, que comprende una serie de pasos o formalidades que anteceden a su formación definitiva.

El de la impugnación del acto administrativo, que consiste también en una serie de pasos o formalidades que deben seguirse para tramitar un recurso o impugnar un acto administrativo.

En la práctica las leyes y reglamentos diferencian el procedimiento que dio origen al acto impugnado del procedimiento de impugnación de los actos administrativos.

Toda vez que se cumplan los procedimientos y se consume el acto administrativo, éste produce sus efectos y se ejecuta notificándose al particular o a la autoridad administrativa. Por lo mismo, la notificación es un requisito indispensable para que el acto o la resolución produzcan sus efectos y pueda ser acatado o ejecutado.

Algunos tratadistas como Nava Negrete consideran que:

“la notificación es un acto jurídico clave para la legalidad autentica de la actividad administrativa, para la seguridad jurídica de los particulares y para una justicia administrativa proba.”<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibíd.*, p. 363.

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 368.

El acto administrativo puede extinguirse, desaparecer o perderse; aunque lo más común es que desaparezca justo en el momento en el que se da su cumplimiento, o bien que se extinga cuando se produjo de forma irregular.

Son cuatro las formas como puede extinguirse el acto administrativo: por inexistencia, por nulidad, por revocación o por caducidad.

Para concluir con este apartado sólo nos resta decir que al procedimiento administrativo lo regula la Ley federal de procedimiento administrativo y en ella se establece el régimen jurídico de los actos administrativos, el propio procedimiento administrativo, las infracciones y sanciones administrativas, las medidas de seguridad y el recurso de revisión

## **CAPITULO V. PROPUESTA PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: GOBIERNO RESPONSABLE**

Aunado al júbilo mundial por lo que los medios de comunicación dieron por denominar comienzo del nuevo milenio, el año 2000 fue también causa de preocupación de los gobiernos por las nuevas y complejas realidades que recién empezaba a mostrar la globalización, el libre mercado, el comercio mundial y el desarrollo tecnológico.

Las naciones empezaron a enfrentar nuevos retos en materias como migración, medio ambiente, agua o narcotráfico, al mismo tiempo que los retos tradicionales de seguridad, justicia, hacienda pública, combate a la pobreza o salud. Simultáneamente han surgido nuevos problemas como la influenza o la furia de los desastres naturales. Al mismo tiempo, surgen problemas que rebasan las fronteras nacionales o que por la nueva interdependencia global se instalan rápidamente en todos los países del mundo como es el caso de la crisis económica mundial 2008-2010. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la complejidad es tal que “el arte de gobernar había sido desafiado”<sup>151</sup> en su capacidad de mantener la gobernabilidad de las naciones, la seguridad jurídica y la paz social.

El año 2000 reflejaba un entorno completamente diferente al de apenas 12 años antes: evidenciaba un mundo caracterizado por incertidumbres, situaciones complejas e inéditas, alteraciones sociales, políticas y económicas cotidianas

---

<sup>151</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España, 1993. p. 35.

causadas tanto por problemas endógenos como exógenos o ambos; sin olvidar por supuesto las turbulencias financieras, sociales y naturales que conmocionaron al mundo.

Pocos años después, la crisis económico-financiera mundial de 2008-2010, la primera “crisis global” pondría de manifiesto la necesidad de un estado fuerte, con capacidad para regular eficientemente los mercados, supervisarlos adecuadamente y establecer con oportunidad medidas preventivas y correctivas. Esta crisis también puso de manifiesto la vulnerabilidad de las economías mundiales ante embates globales y reflejó la importancia de finanzas públicas saludables y mercados internos vigorosos.

Como se ve, a una realidad completamente trasformada es a la que se enfrentan los gobiernos en la actualidad; por lo tanto es evidente que las características que hoy deben tener son muy diferentes a las que gobiernos como el de México tenían hace apenas pocos años.

### **Caracterización de los Problemas Públicos.**

En la actualidad las características de los problemas públicos son su complejidad, interrelación e impredecibilidad representadas, entre otros aspectos, por:

- a) Carácter nacional e internacional, que implica resolverlos tanto a la luz del derecho nacional como del derecho internacional, binacional o de otras naciones, e inclusive, recurrir a organismos internacionales en busca de asesoría, recursos o arbitrajes;
- b) Involucran a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en tanto que cada uno en su ámbito de competencia deben formular leyes o aprobar presupuestos, ejecutar los programas y actividades gubernamentales y resolver controversias;

- c) Abarcan a los tres niveles de gobierno, puesto que se requieren las capacidades, recursos, infraestructura, involucramiento y decisiones de autoridades federales, estatales y municipales;
- d) Requieren de la concurrencia de experiencia, conocimientos y recursos de los sectores público, privado y social, al ser insuficientes los recursos del sector público y limitadas sus capacidades administrativas y operativas;
- e) Son transversales y abarcan a diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- f) Involucran políticas públicas de diferentes ámbitos que requieren estar adecuadamente alineadas: económica, fiscal, sistema financiero, social, seguridad pública, infraestructura, por mencionar algunas.
- g) Requieren financiamiento complementario al de las Haciendas Públicas;
- h) Las soluciones deben comprender las innovaciones científicas y tecnológicas que se logran a nivel mundial para evitar mayores rezagos;
- i) Existen capacidades institucionales diferenciadas: dependencias con procesos, tecnología y cultura avanzadas frente a dependencias con rezagos significativos.

Por todo lo anterior, es urgente la modernización de la administración pública mexicana, para lo cual formulo la siguiente propuesta:

## **5.1 Gobierno sustentado en principios.**

Según los diccionarios, «principio» es una palabra con diferentes acepciones: a saber: “base, origen, razón fundamental sobre la que se discurre acerca de cualquier materia, y norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.”<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Espasa, Calpe, Madrid, España, 2006.

Para efectos de nuestro tema, los principios son la propuesta fundamental que guía los procesos de transformación con el fin de garantizar un rumbo adecuado, mantener alineadas tanto las acciones que se emprenden como a los actores que participan, y complementar los fines y los medios.

Basándonos en ello, desde nuestro punto de vista los principios en los que debe basarse la administración pública mexicana son:

### **Legalidad.**

El principio de legalidad significa que tanto las decisiones como las actuaciones del gobierno y los servidores públicos deben sustentarse en las facultades que les otorga el marco jurídico vigente.

### **Responsabilidad.**

Con el principio de responsabilidad, tanto el gobierno como los servidores públicos deben sentir una obligación jurídica y moral que los haga responder por las decisiones que tomen, por sus actos e incluso por sus omisiones cuando éstas favorezcan o perjudiquen al conjunto de la sociedad, a grupos sociales e incluso a un particular.

### **Igualdad.**

Bajo el principio de igualdad el gobierno debe reconocer que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y la misma capacidad para hacer todo tipo de gestiones, gozar de todos los servicios que éste brinda y participar en cualquier otro asunto de su competencia.

### **Bienestar.**

Cualquier acción que lleve a cabo el gobierno debe buscar que el conjunto de la población cuente con los satisfactores necesarios para vivir bien y con tranquilidad.

Para ello debe hacer uso de las facultades, los instrumentos y los recursos con que cuenta.

### **Libertad.**

El gobierno está obligado a promover y reconocer la facultad de la sociedad para hablar, decidir y actuar conforme su propia conciencia; sin más límite que lo establecido en las propias leyes.

### **Simplificación.**

La acción del gobierno y las gestiones que llevan a cabo los particulares deben ser fáciles, sencillas y accesibles a la sociedad.

### **Economía.**

Las acciones del gobierno deben hacerse con los métodos más eficaces que aseguren la mejor utilización de los recursos y al mismo tiempo promuevan la disminución de los costos y de los gastos que efectúen para satisfacer con calidad las necesidades sociales.

### **Trasparencia.**

Todas las decisiones y acciones que lleve a cabo el gobierno deben ser claras, transparentes y confiables con el objeto de que todos los ciudadanos las conozcan y valoren; o en su caso, las aprueben o rechacen.

El principio de transparencia permite crear los mecanismos que le garantizan a la sociedad contar con una información amplia, confiable y suficiente de la acción gubernamental.

### **Imparcialidad.**

Basándose en el principio de imparcialidad el gobierno se obliga a proceder con rectitud evitando pronunciarse en favor o en contra de algo o de alguien de manera anticipada.

**Buena fe.**

Con la buena fe como principio, la actuación del gobierno parte de creer en las manifestaciones de los ciudadanos y garantizar cada acción que emprendan los particulares.

**Innovación.**

La innovación es el principio que promueve el mejoramiento gubernamental en cuanto a las prácticas que permiten introducir cambios, mejoras, ideas o métodos nuevos.

**Afirmativa ficta.**

Como regla general del gobierno, gracias al principio de la afirmativa ficta, la falta de actuación o de respuesta a las peticiones de los particulares se considerará resuelto de manera favorable a ellos en todo lo que los favorezca.

**Certidumbre.**

Con el principio de certidumbre las decisiones y actos del gobierno deben darle a la sociedad la certeza que necesita para poder llevar a cabo sus actividades económicas y sociales.

**5.2 Gobierno con objetivos claros y desafiantes.**

Dado que el objetivo es el ideal que se pretende alcanzar mediante las decisiones y los actos gubernamentales, su claridad permite que tanto los actores públicos como los privados tengan el suficiente conocimiento de lo que se espera; además de que, al saber de antemano lo que se pretende, se pueden seleccionar los mejores medios para conseguirlo.

Esta es la razón por la que, un gobierno responsable debe perseguir los siguientes objetivos:

- Contar con un gobierno eficiente, con capacidad para enfrentar de manera expedita los cambios que se presentan en el entorno nacional y global.
- Fomentar un gobierno que contribuya a hacer más eficiente la economía sin desestabilización macroeconómica.
- Propiciar que el gobierno incida favorablemente en la productividad de los sectores privado y social, lo mismo que en la competitividad nacional e internacional de los bienes y servicios mexicanos, promoviendo su incorporación en los mercados del mundo.
- Promover un gobierno capaz de apoyarse en las sinergias de los sectores privado y social a fin de promover el crecimiento y desarrollo económico del país.
- Tener un gobierno que promueva y facilite la inversión nacional y extranjera con plena certidumbre jurídica.
- Permitir que el gobierno promueva la creación de puestos de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social.
- Impulsar al gobierno para que atienda con responsabilidad fiscal las necesidades sociales de la población, en especial de los sectores que viven en condiciones de pobreza, pobreza extrema, adultos mayores y grupos vulnerables.
- Promover un gobierno que construya junto con los sectores privado y social la infraestructura necesaria sin desatender el medio ambiente.
- Contar con un gobierno que garantice la protección física de las personas y sus bienes.
- Encauzar al gobierno para que establezca como prioridad la educación, la capacitación y el desarrollo de las habilidades de la población, con la finalidad de disponer capital humano de alto valor.

- Generar un gobierno que opere con tecnologías de punta en las telecomunicaciones y la informática, promoviendo su utilización en el resto de la sociedad a partir de las instituciones de educación.
- Promover que el gobierno mejore radicalmente la calidad y el costo de los bienes y servicios que produce fomentando la competencia.
- Encauzar al gobierno para que construya las bases que les permitirán a los productores y consumidores obtener las mejores condiciones, precios y oportunidad de bienes, servicios e insumos.
- Generar las acciones necesarias que permiten un gobierno que cuente plenamente con servicio profesional de carrera, dé estabilidad laboral a los servidores públicos, democratice el acceso al servicio público, promueva la orientación a resultados, evalúe periódicamente el desempeño, reconozca sus logros y separe a los servidores públicos ineficaces
- Impulsar un gobierno de servicio que considere las necesidades y expectativas de los diversos grupos de ciudadanos a los que sirve, proporcionándoles servicios de calidad con amabilidad, cortesía y eficiencia.
- Consolidar un gobierno con acceso racional a la información pública y mecanismos suficientes de rendición de cuentas.
- Contar con un gobierno que combata la corrupción y se comprometa a reducir la impunidad.

### **5.3 Gobierno con estrategia.**

En cualquier país del mundo modernizar la administración pública significa un enorme desafío, ya que implica revisar tanto los programas como las actividades gubernamentales con nuevos paradigmas, redistribuir los recursos fiscales y, en

consecuencia el poder político; modificar la forma de actuar de los servidores públicos y las organizaciones sindicales, y promover nuevas formas de participación e interlocución con los ciudadanos.

En suma, tanto los programas como las actividades gubernamentales con nuevos paradigmas deben establecer nuevas acciones clave que permitan renovar normas y estructuras, así como simplificar procesos e introducir nuevas tecnologías; por señalar sólo algunas actividades.

Por esta razón, el programa de modernización administrativa que propongo requiere de una implantación de largo plazo (no menos de 10 años), que a su vez sólo se logra manteniendo la consistencia en el rumbo y perseverando en la implantación, así como en el entusiasmo: fuerza de voluntad que ayuda a vencer barreras y obstáculos.

Concretamente la estrategia general consta de diez líneas:

### **5.3.1 Alta prioridad en la agenda de Gobierno y apoyo político.**

El programa de modernización de la administración pública debe ocupar los primeros lugares de la agenda gubernamental, ya que tanto su alcance como su impacto le dan el carácter de política de Estado.

Por lo mismo, es el presidente de la república quien, con su involucramiento y participación, motivando a los integrantes de su gabinete de manera decidida, puede hacer exitoso o no el programa.

Como el compromiso tiene que acreditarse con hechos, no cabe duda que la presencia y los discursos de apoyo del presidente reflejarán las decisiones

políticas que adopte; lo mismo que la capacidad y habilidad con que las sostenga, así como la infraestructura, los recursos económicos y los operadores que destine para implantarlas.

El deseo de gozar de buenos gobiernos es una aspiración colectiva, una necesidad de la sociedad que motiva a otorgarle la fortaleza necesaria al programa de modernización administrativa, con la intención de vencer inercias, disminuir contradicciones, eliminar conflictos y mejorar su calidad en todo momento.

### **5.3.2 Radicalismo selectivo.**

La transformación radical de las estructuras y procesos de una administración pública compleja requiere de un número limitado de acciones adecuadamente seleccionadas para que en el corto plazo tengan un alto impacto en el conjunto de la actividad gubernamental.

En general, el radicalismo selectivo lo define la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, como una estrategia óptima para lograr cambios profundos en número limitado de procesos y actividades clave, que al transformarse logran un cambio en la operación general de las instituciones y en la percepción ciudadana sobre las actividades, productos y servicios que realiza.

Consiste en seleccionar un número limitado de cambios en procesos extremadamente visibles, con alcances suficientemente amplios y que sea posible alcanzarlos, pero al mismo tiempo lo suficientemente radicales como para producir un impacto significativo.

Esta estrategia permite concentrar los recursos políticos y financieros en relativamente pocas acciones, pero con grandes cambios en la gestión del gobierno gracias a su adecuada selección.

Ante el reto del cambio, los programas que pretenden transformar las estructuras gubernamentales, conocidos como programas generales o de amplio frente (también llamados big bang), junto con los programas que pretenden mejorar gradual o progresivamente la actividad gubernamental, resultan poco eficaces para la realidad de la administración pública mexicana.

Por lo mismo, es fundamental distinguir entre las reformas que deben diseñar e implantar la Unidad de Coordinación Central o las dependencias globalizadoras, y aquellas que selecciona e instrumenta cada dependencia.

### **5.3.3 Estructura de diseño, coordinación y soporte.**

El programa de modernización de la administración pública requiere nuevas estructuras que garanticen la coherencia de cada una de las vertientes del programa, junto con la coordinación y comunicación interinstitucional, y la asesoría y experiencia que promuevan un adecuado diseño e implantación del programa.

Para conseguirlo es preciso crear una Unidad de Modernización de la Administración Pública, adscrita a la Presidencia de la República, dotada de facultades legales para incidir en los proyectos de reforma legislativa, en las diversas políticas, programas y actividades de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública (antes Contraloría y Desarrollo Administrativo), lo mismo que en los programas y actividades del resto de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Unidad de Modernización de la Administración Pública debe tener una estructura horizontal y flexible, con un número razonable de expertos en las diversas materias de su competencia.

#### **5.3.4 Inversión financiera.**

Es indispensable entender el financiamiento del programa como una auténtica inversión, de tal forma que tanto la Unidad de Coordinación como las dependencias y entidades deben estar seguras que contarán con los recursos fiscales necesarios para implantarlo y cumplir sus objetivos.

Por esta razón se recomienda que el Estado mexicano establezca una tasa interna de retorno a la inversión, así como un conjunto de indicadores estratégicos que permitan medir la rentabilidad económica y social del programa de modernización administrativa.

#### **5.3.5 Negociación política con actores clave.**

La complejidad de la administración pública federal, junto con la cultura burocrática prevaleciente y las prácticas ineficientes, irregulares y clientelares auguran un difícil proceso de implantación de las medidas adoptadas.

En este sentido es indispensable no sólo que participen y se involucren actores como el poder legislativo, sino también que se comprometan para cabildear las reformas legales requeridas y obtener el apoyo político que otras vertientes necesitan; como las reformas presupuestaria, laboral (apartado B) y de procedimiento administrativo.

Trabajar con el poder legislativo en periodos de transición política es sumamente complejo por las distintas posiciones de los partidos y los costos políticos que sus decisiones y efectos producen en la arena electoral, lo que dificulta abordar racionalmente los programas de modernización administrativa; aun con el carácter de prioridad nacional.

Por otra parte, no hay que olvidar que los servidores públicos (de base o de confianza) y las organizaciones sindicales son actores clave en el proceso de modernización administrativa y, por lo tanto, es necesario involucrarlos, comprometerlos y hacerlos participar.

Las organizaciones empresariales son otro importante grupo de actores clave de los que se puede obtener una dosis importante de apoyo político, e incluso financiero para llevar a cabo las medidas de modernización.

Lo mismo ocurre con los medios de comunicación, ya que ellos contribuyen de manera destacada a informar a la sociedad respecto al programa, a promover la crítica de los errores o desaciertos, y a participar en general en el proceso de modernización y su la relación con la sociedad.

Asimismo existen otros actores que igualmente pueden resultar afectados por el proceso de reforma: con ellos es necesario dialogar e involucrarlos en el programa, pues únicamente mediante estas acciones es factible enfrentar las resistencias naturales que el proceso de modernización de la administración pública presenta.

### **5.3.6 Involucramiento y participación ciudadana.**

La experiencia acredita que los ciudadanos son actores –individual o colectivamente– con gran capacidad para apoyar las acciones del Estado en aras de mejorar el desempeño y la actuación de las instituciones públicas.

Aunque también pueden constituirse en un grupo de presión para favorecer o atacar las reformas que se implementen; situación que también los coloca como elementos legitimadores del proceso de cambio.

Adicionalmente, en el enfoque de un gobierno de servicio a los ciudadanos, es indispensable que éstos participen analizando sus necesidades y requerimientos con la finalidad de que ellos mismos determinen el orden de importancia de los factores que consideren más conveniente.

### **5.3.7 Expertos y operadores.**

Como hemos dejado asentado, los programas para reformar al gobierno o modernizar su administración pública, son un enorme desafío para los políticos y administradores que están dispuestos a enfrentarlo; razón por la cual es preciso contar con dos tipos de profesionales: uno especializado en diseñar programas de modernización y otro en implantarlos.

A su vez, para diseñar los programas es preciso contar con un grupo de expertos en mejora regulatoria, rediseño de procesos, elaboración de estructuras organizacionales, cambio cultural, presupuestos públicos, y comunicación organizacional y social, entre otras materias.

Los programas que diseñen estos especialistas deben incluir formación de cuadros y transferencia de información y experiencias; además de asesoría técnica para implantarla.

Para muchos, la etapa de implantación es considerada como el momento de la verdad ya que es aquí cuando en realidad se produce el cambio; por lo mismo las mejores propuestas de reforma o el programa mejor diseñado fracasan si no alcanza a implantarse exitosamente o si es parcial, ineficaz o de vigencia temporal.

De aquí que la clave para una implantación exitosa sean los operadores político-administrativos, por lo que su perfil personal y profesional debe garantizar su capacidad profesional y su competencia técnica, así como su habilidad para dialogar y convencer; para vencer barreras, generar apoyos y negociar alternativas, por señalar sólo algunas.

En síntesis, la implantación es la actividad de traducir los programas y acciones en cambios, resultados y nuevas realidades; por lo tanto, el trabajo conjunto de expertos y operadores político-administrativo es insustituible: el reto es encontrarlos, atraerlos y retenerlos.

### **5.3.8 Coherencia**

Un programa de modernización no podrá insertarse nunca en las actividades cotidianas de las instituciones públicas si sus diferentes acciones no parten de los mismos principios, al igual que si el gabinete presidencial no comparte una visión común permitiendo que la Unidad de Coordinación pueda asegurar la coherencia que debe privar en todo programa de esta naturaleza.

El reto consiste en evitar que temas de coyuntura o del interés particular de una institución alteren el programa de reforma.

### **5.3.9 Áreas líderes**

Igualmente es indispensable aprovechar el esfuerzo e interés de aquellas dependencias, entidades o unidades administrativas que, por su liderazgo, estructura, cultura o prácticas sean capaces de desplegar con éxito las acciones que implica la implantación para que los cambios que se llevan a cabo sirvan como inspiración a otras áreas de la administración pública.

Esto sin olvidar que ellas mismas permitirán valorar tanto las acciones como los instrumentos elegidos para la implantación.

### **5.3.10 Rango jurídico del proceso de modernización.**

Para fortalecer los procesos de modernización de la administración pública es preciso otorgarles rango jurídico; para ello la Ley de procedimiento administrativo es una herramienta insustituible ya que establece:

- plazos de respuesta de la autoridad
- consecuencias del silencio administrativo
- requisitos que deben solicitársele al particular
- las normas que promuevan la simplificación de los procedimientos
- las normas que mejoren la calidad de las regulaciones.

Todo ello para facilitar la relación de los particulares con el Estado, fomentar el desarrollo económico y reducir costos para la sociedad.

Está por demás decirlo, pero todo cambio que se lleve a cabo requiere reformar las normas que los regulan.

## **5.4 Gobierno en Transformación.**

Reformar la administración pública implica una serie de acciones que hemos considerado en dos grupos: el que afecta directamente a todo el aparato estatal, y el que permite que cada institución le imprima al proceso de cambio que se está efectuando el enfoque y ritmo que considere más apropiado.

Las acciones a realizar se agrupan en ocho líneas generales de acción, mismas que se presentan a continuación.

### **5.4.1 Línea uno: Renovación del marco de actuación.**

La administración pública federal es un amplio y complejo conjunto de instituciones que diseñan, operan y evalúan las actividades y programas públicos; dada la variedad de acciones que emprende cada una de sus instituciones, éstas están obligadas a funcionar bajo un marco de actuación integrado por:

1. Regulación interna.
2. Procesos.
3. Estructuras organizacionales.
4. Estructuras ocupacionales.
5. Presupuestos.
6. Sistemas de información.
7. Sistemas de control y fiscalización.
8. Sistemas de evaluación.
9. Tecnología.

De la correcta alineación y adecuada interrelación e integración entre estos nueve componentes depende el mejor desempeño y rentabilidad política y económica de las instituciones.

Por eso es tan importante que la administración pública disponga de un marco general de actuación flexible, simplificado, descentralizado y claro: sólo así es posible mejorar el desempeño del gobierno; para conseguirlo es impostergable renovar la administración pública federal y avanzar en su modernización.

### **Objetivo.**

El objetivo de esta primera línea de acción es mejorar de fondo el marco general de actuación de la administración pública federal mediante el rediseño de los nueve componentes que lo integran, para, en consecuencia, elevar la calidad de la toma de decisiones, el diseño, la operación y la evaluación de las actividades y programas públicos.

### **Acciones específicas.**

Abundando en cada uno de los elementos que componen el marco de actuación ya renovado de la administración pública, tenemos que en la:

**Regulación interna.** La regulación interna debe:

- a) Disponer de un inventario completo de todas las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y las circulares que regulan la actuación de la administración pública federal.
- b) Hacer un diagnóstico de ese inventario para determinar cuáles son las normas susceptibles de eliminarse, cuáles pueden fusionarse, cuáles requieren reformas parciales y cuáles deben reelaborarse para mejorar la calidad de la regulación interna.

- c) Identificar sus objetivos, su ámbito de aplicación, sus principios, su antigüedad y la correlación de cada norma con otros elementos.
- d) Diseñar e implantar el programa de mejora regulatoria interna de la administración pública federal, considerando acciones inmediatas y de mediano y largo plazo, con un enfoque cualitativo.
- e) Limitar jurídicamente las facultades para emitir decretos, acuerdos y circulares, cuyo objetivo sea regular la operación de la administración pública federal; de tal manera que se acotara esta facultad, con carácter de veto, a la Secretaría de la Función Pública.

**Procesos.** Los procesos sustantivos y de soporte de las instituciones públicas deben ser revisados y rediseñados conforme a lo siguiente:

- a) Eliminar los procesos que no contribuyen al cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales.
- b) Simplificar los procesos, eliminando actividades que no agregan valor.
- c) Alinear los procesos con la cadena de valor institucional.
- d) Implantar las mejoras que se deriven de los programas de rediseño de los procesos.

**Estructuras organizacionales y ocupacionales.** Las estructuras organizacionales y ocupacionales deben:

- e) Consolidar la desconcentración de facultades a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de modificar sus estructuras organizacionales y ocupacionales, apegándose a normas generales, los principios, los modelos organizacionales, los tabuladores y los presupuestos aprobados.
- f) Elaborar modelos organizacionales de estructuras por procesos, por producto o servicio, por mercado o por región geográfica, induciendo la posibilidad de

adoptar estructuras horizontales basadas en equipos de trabajo facultados, multihabilidades y flexibles.

**Presupuesto.** En materia presupuestal se debe:

- a) Establecer el presupuesto trianual como forma de operación, con la posibilidad de otorgar autorizaciones especiales para periodos mayores y sujetos a los ajustes anuales que deriven de los ingresos de la federación.
- b) Facultar a las dependencias y entidades para definir las modificaciones al presupuesto, en los casos que ello implique mejorar las metas institucionales, mediante un informe semestral del presupuesto modificado, así como las variaciones relevantes contra el presupuesto autorizado.
- c) Fomentar la cultura del presupuesto por resultados y efectos, como el mejor instrumento de regulación para la operación de la administración pública federal.

**Sistemas de información.** Los sistemas de información deben:

- a) Restablecer el Sistema Integral de Información (SII) como instrumento único de información interna del gobierno federal, prohibiendo expresamente realizar solicitudes de información no contemplada en el sistema.
- b) Eliminar la facultad de las dependencias para formular solicitudes de información diferentes a las contenidas en el sistema integral de información.
- c) Rediseñar el sistema integral de información con base en los requerimientos actuales de las dependencias, debidamente justificados, bajo criterios de los usuarios, la utilidad y el valor agregado de la información a fin de sustituir lo irrelevante por lo estratégico para la toma de decisiones gubernamentales.

**Sistemas de control y fiscalización.** Los sistemas de control y auditoría estarán encargados de:

- a) Elaborar la propuesta de reformas legales para simplificar los sistemas de auditoría gubernamental conformada por un órgano central normativo y auditores externos para cada dependencia y entidad.
- b) Establecer el sistema de control por resultados, vinculando actividades institucionales, costos, metas, así como resultados y efectos alcanzados.
- c) Promover el uso intensivo de tecnología electrónica para el control interno.
- d) Diferenciar los sistemas de control, de la administración pública central de la descentralizada o paraestatal.

**Sistemas de evaluación.** Los sistemas de evaluación tendrán a su cargo:

- a) Establecer un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores duros, vinculado al sistema integral de información.
- b) Institucionalizar los sistemas de consulta ciudadana con la intención de evaluar la gestión de las instituciones públicas.
- c) Establecer el sistema de informes cuatrimestrales de autoevaluación, obligándose a publicarlos.
- d) Establecer el sistema de cuenta pública como base del sistema de evaluación.
- e) Crear una unidad central para la evaluación de los programas gubernamentales y sus efectos.

**Tecnología.** La vertiente de tecnología está enfocada a:

- a) Aprovechar intensivamente las posibilidades del desarrollo tecnológico actual.
- b) Automatizar los procesos sustantivos y de soporte de las dependencias y entidades.
- c) Establecer la gestión de trámites y servicios en línea, bajo el concepto GOBIERNO 24/365.

### **5.4.2 Línea dos: Capital Humano.**

La administración pública federal cuenta con cerca de 3 millones de servidores públicos, de los cuales 100,000 son servidores públicos de mando; 2,550,000 corresponden a educación, salud, seguridad social y seguridad pública y los 350,000 restantes a otros sectores.

Por el marco jurídico vigente los servidores públicos se clasifican en base y confianza, los primeros se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los segundos por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF).

En consecuencia, los trabajadores de base se incorporan y desarrollan en el servicio público conforme a las condiciones generales o contratos colectivos de trabajo y sus respectivos reglamentos escalafonarios. Por su parte, los servidores públicos de confianza lo hacen conforme a las citada LSPCAPF.

Un diagnóstico general de la situación prevaleciente en el personal que labora en la Administración Pública Federal nos arrojaría resultados en términos de desmotivación, trabajo rutinario, individualismo, bajo nivel de competencias profesionales, desactualización, falta de compromiso, escaso sentido de pertenencia y desempeño medio, entre otros factores.

Superada la industrialización, en la que el factor predominante fue la mano de obra, nos encontramos ahora en la sociedad del conocimiento y la tecnología, que requieren fundamentalmente de trabajadores cerebrales, que utilicen su mente para resolver problemas, innovar, trabajar en equipo y con altos niveles de compromiso institucional.

Los cerca de tres millones de servidores públicos con que cuenta la Administración Pública Federal constituyen un valioso activo, que con una renovada política de recursos humanos y una inversión poco significativa, se convertirían en una importante palanca de transformación del quehacer y el desempeño gubernamentales.

Los factores de cambio son la cultura, la capacitación, la evaluación del desempeño, las prácticas institucionales y el reconocimiento.

**Objetivo.**

El objetivo de esta segunda línea de acción es diseñar e instrumentar un programa de renovación del servicio público bajo nuevos principios como aptitud, desempeño, resultados, cooperación, dignificación, desarrollo de competencias y habilidades, innovación y aprovechamiento de tecnologías, entre otros.

**Acciones específicas.**

Las acciones concretas que se proponen en esta línea de acción son las siguientes:

- a) Implantar un nuevo procedimiento de selección del personal que mediante la evaluación de los conocimientos, competencias, habilidades y actitud de los aspirantes, permita seleccionar a los candidatos más idóneos.
  
- b) Establecer la obligación de que los servidores públicos de nuevo ingreso tengan un periodo de inducción en el que se capaciten tanto en el conocimiento general de la Administración Pública Federal y sus principales procesos como de los temas específicos de la institución en la que prestaran sus servicios.

- c) Establecer estándares cuantitativos y cualitativos para el desempeño de los servidores públicos e implantar un sistema de evaluación periódica. Estos estándares pueden ser individuales y grupales.
- d) Implantar un intenso programa de cambio cultural basado en capacitación, comunicación, información y prácticas de trabajo, que permita transitar hacia una cultura de alto desempeño caracterizada por la excelencia en el servicio, la cooperación, el trabajo en equipo, la innovación y la orientación a resultados.
- e) Instrumentar un programa de reconocimientos y estímulos al alto desempeño de los servidores públicos, con medidas como evento público, diplomas, difusión, becas para capacitación y días de descanso adicionales, entre otras acciones.
- f) Implantar un programa de capacitación en línea que permita ampliar y fortalecer los conocimientos y habilidades de los servidores públicos.
- g) Diseñar e implantar una política de innovación en todas las instituciones de la APF que permita liberar la creatividad y las ideas de los servidores públicos para mejorar el desempeño del sector público.

En materia de Servicio Profesional de Carrera (SPC) se proponen las siguientes acciones:

- h) Elaborar una iniciativa de reformas a la ley del servicio profesional de carrera y somerla a la consideración del poder legislativo para lograr un sistema que concilie estabilidad para los servidores públicos con flexibilidad para reorientar actividades y programas.

- i) Crear el Registro Central de Personal Federal que cuente con los antecedentes personales y profesionales de los servidores públicos, su trayectoria laboral, su formación, su actualización de conocimientos laborales y las evaluaciones periódicas de su desempeño.
- j) Crear el Instituto Federal de Formación de Servidores Públicos.
- k) Fortalecer la equidad en los concursos e incrementar la transparencia.
- l) Incrementar el uso de tecnología en la operación de todos los subsistemas del SPC.
- m) Establecer un mecanismo institucional para mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones de los servidores públicos.
- n) Lograr el reconocimiento social al sistema y a los servidores públicos.

### **5.4.3 Línea tres: Racionalización del aparato Estatal.**

El sector público sigue siendo un ente obeso e hipertrofiado, con limitada capacidad para atender con eficiencia su misión social, en la que destacan los problemas de seguridad y justicia, regular adecuadamente el mercado y crear un entorno favorable para la inversión y el crecimiento económico, por mencionar sólo algunos de sus retos.

Esta es la razón por la que la administración pública continúa operando una larga lista de actividades que no agregan ningún tipo de valor a la función estatal; sin olvidar que insiste en mantener estructuras que cumplen funciones innecesarias o de bajo impacto social.

Igualmente la administración pública sigue proporcionando servicios de mala calidad, algunos de ellos, en manos de agentes privados o sociales, podrían tener

mayor eficiencia y rentabilidad, como reclusorios o laboratorios médicos, además de mantener en operación entidades que definitivamente ya no contribuyen a los fines del Estado moderno, como el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana o el Centro de Estudios Superiores de Turismo.

Por todo ello, el costo de las estructuras organizacionales aún es muy alto, lo mismo que el número de servidores públicos; al grado que la relación entre gasto de operación y gasto de actividades sustantivas está seriamente desproporcionado. Lo mismo ocurre tanto con los espacios físicos como con el mobiliario, los equipos de cómputo y los vehículos, entre otros, ya que consumen una cantidad importante de recursos públicos.

Además, la dimensión del aparato estatal dificulta y encarece su control, a la vez que propicia duplicidades y traslapes funcionales con su correspondiente impacto en costos; incluso, su lentitud para actuar limita las posibilidades del Estado para reaccionar oportuna y eficientemente ante situaciones de contingencia o de oportunidad.

### **Objetivo.**

Por lo tanto, el objetivo de esta tercera línea de acción persigue reducir el tamaño de la administración pública federal, junto con los costos del presupuesto de servicios personales, con la intención de reasignar los recursos a programas de mayor importancia y enfocar la actividad gubernamental a objetivos estratégicos.

### **Acciones específicas.**

Las acciones concretas que es preciso emprender para reducir el aparato estatal son:

- a) Evaluar la misión de las entidades de la administración pública paraestatal apoyándose en un grupo de expertos, a fin de determinar cuáles son las que deben desaparecer, o pueden transferirse a los gobiernos estatales, al

sector privado o al sector social (tercera ola de la privatización) o fusionarse

- b) Analizar mediante un grupo de expertos la misión y las funciones de las subsecretarías y coordinaciones generales, lo mismo que de las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de determinar aquellas que deban fusionarse, redimensionarse o desaparecer.
- c) Liquidar los órganos desconcentrados y transferir sus funciones a las unidades administrativas de las dependencias o, en su caso, convertirlas en entidades paraestatales.
- d) Incorporar las funciones de planeación y evaluación a las áreas sustantivas de las dependencias y entidades vigentes.
- e) Determinar la rentabilidad política y económica de las embajadas, consulados y oficinas de dependencias o entidades, a fin de proceder a su fusión, su redimensionamiento o su liquidación.
- f) Evaluar la rentabilidad operativa, económica y social de las delegaciones regionales o estatales de las dependencias o entidades en los estados, a fin de proceder a transferir sus funciones a los Gobiernos estatales o a su fusión, redimensionamiento o liquidación.
- g) Elaborar un catálogo general de actividades institucionales y programas del sector público con el objeto de determinar las actividades que éste debe seguir ejecutando, aquellas que deben subrogarse a particulares, las que deben transferirse al sector privado o social, las que requieren mecanismos de mercado, y las que ya deben darse por concluidas.
- h) Preparar una propuesta para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sugiriendo las instituciones públicas que tengan mayor autonomía y flexibilidad de operación, en cuanto a la producción de bienes o servicios públicos, en la modalidad de agencias especializadas desprovistas de la aplicación de la normatividad gubernamental; así como para extinguir los órganos desconcentrados y promover formas innovadoras de instituciones públicas.

#### **5.4.4 Línea Cuatro: Mejorar el desempeño por dependencia o entidad.**

En general el desempeño del gobierno se asocia a tres exigencias fundamentales: a la necesidad de atender demandas sociales crecientes con recursos fiscales escasos, contar un gobierno que contribuya a hacer más eficiente y competitiva la economía nacional, y responder a la exigencia ciudadana para contar con gobiernos más estratégicos que proporcionen mejores servicios y operen con modelos de gestión más ágiles y sencillos.

Sin embargo, pese a la universalidad de estas exigencias, el desempeño del gobierno no puede ser uniforme debido a que cada institución enfrenta una particular situación de estructuras, recursos y cultura; lo mismo que sus programas y actividades son de la más variada naturaleza, así como sus organizaciones sindicales tienen diversa orientación, por enumerar sólo algunas de las diferencias.

Ante esta realidad, es indispensable establecer una serie de acciones que puedan adoptar las dependencias y entidades –según la capacidad de cambio que tenga cada una–, asumiendo que el avance global será desigual y estará determinado por el énfasis y el ritmo que cada una le imprima.

Como se ve, en el desempeño del gobierno influyen los procesos, la tecnología, las estructuras ocupacionales, la optimización de recursos fiscales, los indicadores y las metas; sin olvidar las modalidades de prestación de servicios y los convenios interinstitucionales.

#### **Objetivo.**

Por lo tanto, para cumplir esta cuarta línea de acción es preciso mejorar radicalmente el desempeño del gobierno elaborando un adecuado diseño y un exigente programa para instaurar las acciones de modernización por dependencia y

entidad, en aras de mejorar el desempeño de sus procesos sustantivos y la calidad de los servicios que proporcionan.

### **Acciones específicas.**

Las particularidades de cada uno de los elementos que integran el programa para mejorar el desempeño por dependencia o entidad son:

**Procesos.** Con el objeto de identificar qué dependencia o entidad es más susceptible de eliminar y cuál más factible de rediseñar, cada una de ellas:

- a) Debe elaborar su propio mapa de procesos y subprocesos junto con su cadena de valor.
- b) Rediseñar cada uno de los procesos bajo los principios de simplificación, agilidad, eficiencia, costo, transparencia, valor agregado y resultados.
- c) Establecer, tanto en la gestión como en el desempeño de los procesos, estándares internacionales de calidad.

**Tecnología.** Al tratar de aprovechar al máximo la tecnología se pretende:

- a) Automatizar los procesos operativos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- b) Promover tanto la creación de bases de datos como la ventaja de utilizarlas de forma compartida, por las dependencias y las entidades.
- c) Impulsar la conexión de equipo en redes, lo mismo que el uso de extranet e intranet.
- d) Utilizar los medios electrónicos (internet) para la mayor cantidad de gestiones dentro de la propia administración pública, con la finalidad de operar los procesos administrativos y efectuar todo tipo de trámites o solicitudes de servicios de los ciudadanos.

- e) Optimizar el uso de la tecnología existente mediante el desarrollo de programas (software) específicos.

**Estructuras ocupacionales.** Con el rediseño de las estructuras ocupacionales se busca:

- a) Concertar con las organizaciones sindicales distintas opciones para los trabajadores de base, cuyos servicios no sean estrictamente indispensables. Según el caso, entrenarlos para nuevas funciones, reubicarlos en otras dependencias o entidades, pensionarlos, jubilarlos o indemnizarlos.
- b) Reelaborar las estructuras ocupacionales con la finalidad de promover la formación de equipos de alto desempeño con servidores públicos multifuncionales.
- c) Establecer una política de remuneraciones que reconozca y fomente el alto desempeño mediante una escala de estímulos por productividad, calidad, innovación e integridad.

**Optimización de recursos fiscales.** Con el mejor aprovechamiento de los recursos fiscales se pretende:

- a) Establecer en cada dependencia y entidad un programa específico que permita, en no más de tres años, reconvertir la distribución de los recursos para que, al término de ese periodo, pueda destinarse a gasto operativo (servicios personales, materiales y suministro, servicios generales) un máximo del 15% del presupuesto total de la dependencia o entidad.
- b) Instalar en cada dependencia y entidad un sistema electrónico de los precios unitarios de cada una de las adquisiciones de bienes o servicios, con la finalidad de evaluarlos y considerarlos en las decisiones de compra, así como ponerlos a disponibilidad de otras dependencias y de los ciudadanos.
- c) Instaurar la contratación multianual de servicios recurrentes, a fin de obtener mejores precios y garantizar una mayor calidad de los servicios.

- d) Crear un sistema de presupuesto y contabilidad vinculándolo a metas, resultados y efectos.
- e) Someter a la prueba de mercado el costo de cada uno de los servicios públicos.

**Indicadores, metas, resultados y efectos.** Los indicadores, metas, resultados y efectos buscan:

- a) Que cada dependencia y entidad establezca un sistema para medir el desempeño con indicadores duros que permitan determinar la gestión, los resultados financieros, los costos y la contribución económica o social de los programas y las actividades institucionales; así como la satisfacción de los ciudadanos con los bienes o servicios que proporciona y los efectos de la acción gubernamental en las necesidades colectivas.
- b) Vincular en el proceso de programación–presupuestación anual el costo total de cada unidad administrativa, junto con las metas cuantitativas establecidas, determinando el valor unitario del bien, servicio o gestión interna que proporcione con la intención de someterlo posteriormente a la prueba de mercado.
- c) Establecer un comité formado con representantes de los sectores público, privado y social para que cada año evalúe la información presupuestal y financiera, junto con los indicadores del sistema, midiendo el desempeño y el valor unitario de los bienes, servicios o gestiones internas de cada dependencia o entidad, recomendando las acciones preventivas y correctivas que se consideren convenientes.
- d) Modernizar, en coordinación con la Cámara de Diputados, el formato, los contenidos y el alcance de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**Modalidad de prestación de servicios.** Acerca de la prestación de servicios, esta línea de acción aspira a:

- a) Que las dependencias y entidades elaboren el inventario de los bienes, servicios o gestiones internas que proporcionan, así como sus costos unitarios y totales.
- b) De acuerdo con ese inventario, cada dependencia y entidad deberá constituir un comité integrado por representantes de los sectores, público, privado, social y académico, a fin de analizar la información presentada y recomendar las medidas que mejoren la relación costo-bien/servicio-gestión para prestarlos.
- c) Considerar la concesión, el outsourcing, la transferencia a agencias especializadas, y la privatización de la producción del bien o la prestación del servicio o de la gestión interna.
- d) Las conclusiones de cada comité deberán presentarse bajo la modalidad de informe, en sesión de gabinete presidencial, para la toma de decisiones correspondientes.

**Convenios interinstitucionales.** Con los Convenios interinstitucionales se pretende:

- a) Establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales la obligación para que las dependencias y entidades celebren convenios de colaboración para explotar bases de datos, información, registros, estudios, investigaciones, encuestas y cualquier otro tipo de documentos que puedan ser utilizados total o parcialmente por otra dependencia.
- b) Establecer, con rango de ley, la utilización única y obligatoria de la Clave de Identificación Electrónica Confidencial (CIEC) para cualquier gestión que efectúen los particulares, o en gestiones internas de los servidores públicos.
- c) Cuando se persigan objetivos similares o complementarios, promover convenios de colaboración entre dependencias y entidades, o entre éstas, para efectuar acciones institucionales o programas conjuntos.

#### **5.4.5 Línea Cinco: Mejorar la calidad de la regulación.**

La regulación económica y administrativa es actualmente una de las actividades gubernamentales más importantes debido a que es un poderoso instrumento del poder público: con ella, al mismo tiempo que se enfrentan los programas políticos, económicos y sociales, constituye un factor de competitividad nacional de alto impacto; tanto para el mercado interno como para los mercados externos.

Por lo mismo, la regulación es uno de los vínculos más estrechos y cotidianos que puede haber en la interacción entre los particulares y el gobierno; de tal manera que su incidencia es completamente directa con los primeros.

No obstante, con el paso del tiempo se ha ido haciendo rígida, costosa, anacrónica y limitativa; tanto en la actuación de los agentes económicos como en la competencia comercial y las opciones que se ofrecen al consumidor.

Ante esta situación, es necesario emprender un profundo y definitivo programa de mejora regulatoria con la que el gobierno asegure la coherencia de las reformas, promueva otras opciones, y reduzca los costos de instrumentación de las normas.

Es obvio que el nuevo marco regulatorio que el país requiere debe estar acorde con la internalización de la economía; con la necesidad de descentralizar, desconcentrar o privatizar las empresas; y con la ejecución de las políticas públicas, las demandas del mercado interno y los cambios tecnológicos.

Asimismo, la nueva regulación debe ayudarle a la sociedad para que aproveche la competencia en los mercados en beneficio de los fines públicos; además de que contribuya a proteger el empleo, a los consumidores y al medio ambiente, sin olvidarse de estimular la competencia y evitar prácticas monopólicas.

En síntesis, la regulación debe ser un factor de acercamiento entre el gobierno y la sociedad mediante su adecuada instrumentación. En otras palabras, las empresas y los ciudadanos deben sentir en la regulación un apoyo, un estímulo, un incentivo; no el poder coercitivo del gobierno.

Como se ve, las dependencias y entidades encargadas de aplicar las normas están obligadas a tener la capacidad técnica y operativa de hacerlo con eficiencia; pero sobre todo con transparencia.

Sin lugar a dudas la mejora regulatoria es una óptima solución para abatir las prácticas de corrupción; por lo tanto debe otorgar una alta certidumbre jurídica a la actividad empresarial y a los particulares, promoviendo el Estado de derecho en nuestro país.

#### **Objetivo.**

Para cumplir esta quinta línea de acción es preciso consolidar un marco regulatorio en materia económica y administrativa; tomando en cuenta que, además de ser razonable y eficiente, el marco debe ser capaz de desarrollar mecanismos de coordinación efectivos, al tiempo que presente nuevas opciones de regulación.

Esas nuevas opciones de regulación tendrán que mejorar la competitividad nacional, reducir costos para las empresas, otorgar certidumbre jurídica, apoyar la sana competencia en el mercado y beneficiar a los consumidores.

#### **Acciones específicas.**

- a) Cancelar, mediante el instrumento jurídico correspondiente, los adeudos fiscales federales anteriores tanto para las micro como para las pequeñas y medianas empresas.

- b) Promulgar, mediante el instrumento jurídico correspondiente, una amnistía administrativa por un periodo de cuatro años en materia de trámites, permisos y autorizaciones federales, estatales y municipales; tanto para las micro como para las pequeñas y medianas empresas que se consideren no riesgosas, en términos de seguridad social, medio ambiente y sociales.
- c) Suscribir, entre los gobiernos federal y las 32 entidades federativas, un acuerdo nacional para la mejora regulatoria permitiendo que en cada una de ellas se mejore radicalmente la regulación.
- d) Revisar la integración, el funcionamiento y las facultades de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con el objeto de incrementar su influencia y efectividad.
- e) Diseñar e implantar junto con el Congreso de la Unión un programa de mejora regulatoria y simplificación administrativa en sectores clave como:
  - el sector fiscal,
  - el sector aduanero,
  - el sistema financiero,
  - la protección al consumidor,
  - las telecomunicaciones,
  - el espacio aéreo,
  - los energéticos y la electricidad,
  - el sector laboral.
- f) Generar nuevos principios jurídicos para la emisión de leyes y reglamentos, lo mismo que nuevas opciones de regulación; como por ejemplo autorregulación, sustitución de trámites por avisos, información obligatoria a consumidores, sustitución de trámites o pago por seguros, incentivos económicos y regulación a cargo de particulares.

- g) Garantizar, por medio de la asignación de los recursos correspondientes, la adecuada instrumentación y difusión de los nuevos marcos regulatorios.
- h) Evaluar el proceso de mejora regulatoria apoyándose en las leyes y reglamentos vigentes que correspondan, lo mismo que en la cantidad de páginas y de obligaciones para los particulares, así como el tiempo y el costo de esas obligaciones.
- i) Mejorar la capacidad de las dependencias públicas para asegurar la vigencia de la regulación y su cumplimiento por medios proactivos.

#### **5.4.6 Línea seis: Programa para mejorar la calidad de los servicios públicos.**

La prestación de servicios públicos –incluida la infraestructura– actualmente ha dejado de ser tarea exclusiva del gobierno, dado que también se requiere la participación de los sectores privado y social para financiar las inversiones en infraestructura y servicio público; lo mismo que para incrementar la calidad, reducir los costos y ofrecerles opciones a los usuarios.

La participación de los sectores privado y social no significa que el gobierno se desentienda ni de la prestación de servicios ni de la creación de infraestructura, ya que con una adecuada regulación y eficiente vigilancia pueden implantarse nuevas modalidades para cubrir ese compromiso.

Asimismo también es posible ampliar su cobertura al ritmo que el desarrollo nacional demanda, sin olvidar que debe garantizarles a los ciudadanos servicios de mayor calidad y con mejores costos.

Por lo mismo, desarrollar la competencia interna y externa es una forma eficaz de mejorar la prestación de los servicios públicos. No olvidemos que aún subsisten

servicios que proporcionan las dependencias y entidades públicas; aunque, por su naturaleza, podrían ser mejor prestados con la participación de otros sectores.

### **Objetivo.**

Para cumplir con esta acción es indispensable ampliar la infraestructura nacional, lo mismo que la cobertura y la calidad de los servicios públicos, desarrollando nuevas posibilidades de inversión y gestión.

### **Acciones específicas.**

- a) Verificar que los servicios públicos que el gobierno federal proporciona son indispensables y necesarios para el desarrollo nacional; para ello deben eliminarse o transferirse a otros niveles de gobierno o a otros sectores, todos aquellos que no son estrictamente indispensables en el nivel federal.
- b) Negociar con todos los sectores involucrados las reformas legales que permitan la participación de los sectores privado o social en áreas reservadas al Estado; como es el caso del almacenamiento, transporte y distribución de energéticos.
- c) Promover las reformas legales y administrativas que permitan crear mercados internos en los servicios de salud y de asistencia social, a fin de darles la posibilidad a los usuarios de que ellos mismos seleccionen los médicos y hospitales de su preferencia y éstos puedan obtener recursos presupuestales por su actividad.
- d) Promover programas de gestión de calidad en los servicios públicos de uso más frecuente por la población; para ello es preciso impulsar entre los servidores públicos el concepto de que el ciudadano es un cliente y, por lo mismo, debe imperar la misión de satisfacer sus necesidades y expectativas.
- e) Promover reformas legales que le permitan al sector privado efectuar proyectos de largo plazo y gran alcance en materia de infraestructura, otorgándole plena certidumbre jurídica y tarifas equitativas que le garanticen recobrar razonablemente su inversión, sin perjuicio del consumidor (asociaciones público-privadas).

#### **5.4.7 Línea siete: Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.**

Nuestro país requiere de instituciones públicas democráticas, abiertas, transparentes, participativas y eficientes; por lo mismo es necesario dejar atrás las concepciones añejas de la administración pública: caracterizadas, entre otros elementos, por su enfoque a la satisfacción de los superiores jerárquicos, la sobrerregulación y el control.

Por esta razón, el reto consiste en cambiar las prácticas y la cultura del servicio público federal.

Las instituciones públicas deben operar con una clara orientación hacia los resultados, ello supone una aceptable autonomía y flexibilidad en la gestión financiera, administrativa y técnica, a fin de permitir una mayor rentabilidad económica de las instituciones.

Asimismo, orientar las instituciones públicas a los resultados implica que las decisiones, las actuaciones y los propios resultados –motivo principal de la medida– deben ser parte de un proceso apegado a la legalidad, al juicio ético y al escrutinio público.

De forma tal que la información relevante de las instituciones públicas federales se encuentre, invariablemente, a disposición de los ciudadanos mediante una política agresiva de publicación obligatoria de temas relevantes como costos unitarios de las adquisiciones y la obra pública. (Segunda ola de la transparencia y el acceso a la información).

Por su parte, la rendición de cuentas es una medida estrechamente vinculada al uso de los recursos públicos; complementada, definitivamente con la transparencia.

La rendición de cuentas significa informarle a la ciudadanía todo lo relativo a los recursos fiscales que se recibieron, cómo se gastaron o aplicaron, a qué proveedores y mediante qué procedimientos se obtuvieron las mejores condiciones de precio y costos unitarios; así como cuál es la mayor calidad y la mejor oportunidad.

Pero, la rendición de cuentas también quiere decir algo más trascendente: rendir cuentas de los resultados obtenidos con los recursos fiscales que se recibieron en términos de población atendida o beneficiada, así como de los resultados cualitativos del servicio proporcionado –según el nivel o grado de satisfacción de los usuarios– y de los estudios de costo–beneficio del servicio que se proporcionó. Como se ve, la rendición de cuentas se asocia a la tarea de los órganos fiscalizadores, tanto internos (como la Secretaría de la Función Pública, antes de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) como externo (la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de diputados).

No obstante, es significativo no pasar por alto que ante una sociedad más abierta, plural y participativa debe, asimismo, haber una mayor presencia ciudadana en la toma de decisiones y en el diseño, evaluación y desarrollo de las políticas públicas.

Por lo mismo, la participación ciudadana debe abrirse de tal forma que en los órganos colegiados de las dependencias y entidades participen con voz y voto empresarios, académicos, profesionistas independientes y otros ciudadanos que tengan un interés legítimo; además de que sus sesiones deben tener carácter público.

### **Objetivo.**

Por lo anterior, el objetivo de esta línea de acción consiste en contar con dependencias y entidades públicas democráticas, abiertas, transparentes y orientadas a resultados; es decir, organizaciones en las que la participación ciudadana y la rendición de cuentas son una realidad.

### **Acciones específicas.**

- a) Ampliar las disposiciones legales que obliguen a las dependencias y entidades de la administración pública federal a publicar periódicamente la información más relevante acerca de las decisiones adoptadas, presupuestos, programas, resultados y efectos.
- b) Difundir la obligación que tienen las dependencias y entidades gubernamentales de publicar cada año –en los diarios de mayor circulación nacional– un informe sucinto sobre los ingresos fiscales, los gastos y las adquisiciones, junto con los resultados obtenidos en términos cuantitativos y cualitativos; además de el costo unitario, cuando sea el caso, de la atención a los usuarios.
- c) Hacer del conocimiento público las reformas a las leyes correspondientes, con la intención de que en los comités de control y auditoría de las dependencias –así como en los órganos de gobierno de las entidades– integren a representantes de la sociedad cuyos intereses sean legítimos en las actividades de las instituciones.
- d) Promover las reformas legales correspondientes a fin de establecer la encuesta de satisfacción obligatoria para los usuarios de los servicios públicos, conformando grupos de enfoque y definiendo la publicación de los resultados correspondientes.

### **5.4.8 Línea ocho: Contra la corrupción y la impunidad.**

Los diversos programas que a lo largo de muchos años se han implementado en la Administración Pública Federal para abatir la corrupción no han logrado contener este fenómeno: la corrupción de ventanilla, la corrupción en adquisiciones y obra pública, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada son prácticas que persisten en las instituciones públicas.

No se aprovecharon cabalmente las oportunidades de inducir cambios culturales y de comportamiento derivadas de las mejoras en sueldos y prestaciones que se

realizaron en el sector público entre 1999 y 2003; los mecanismos de queja e inconformidad son ineficaces y no se utilizan generalizadamente para detectar prácticas de corrupción; la imposición de multas y sanciones a servidores públicos no son por sí mismos, medios idóneos en el combate a estas prácticas; instrumentos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o el Registro Patrimonial son susceptibles de ser mejor aprovechados en la lucha contra la corrupción; la impunidad prevaleciente es terreno fértil para que se fortalezcan y amplíen las prácticas de corrupción en todos los niveles del Estado y del gobierno, así como en determinados grupos de los sectores empresarial y privado.

**Objetivo.**

Crear y fortalecer una cultura de legalidad y una infraestructura ética en la que los servidores públicos se conducen con integridad y honestidad y los directivos públicos promueven con su ejemplo comportamientos éticos. Así como sancionar eficaz y oportunamente los actos de corrupción abatiendo la impunidad.

**Acciones específicas.**

- a) Hacer público y difundir el compromiso político del gobierno a favor de la honestidad y contra la corrupción y la impunidad.
- b) Actualizar el marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.
- c) Actualizar radicalmente instrumentos clave como el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y la Declaración Anual.
- d) Establecer un mecanismo permanente de colaboración institucional entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Seguridad Pública y Procuraduría General de la República.
- e) Formalizar una alianza para abatir la corrupción, entre los Poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno, los Organismos empresariales, las organizaciones sociales y los medios de comunicación.

- f) Revalorar el delito de enriquecimiento ilícito, estableciendo los instrumentos para revisar la situación patrimonial y el nivel de vida de los servidores públicos.
- g) Realizar el inventario de práctica de corrupción de cada dependencia o entidad.
- h) Vincular acciones del sistema social del gobierno federal a los esfuerzos contra la corrupción (reclutamiento, selección y contratación de personal; sueldos y prestaciones; despido y baja; estímulos, reconocimientos y asensos; capacitación y entrenamiento; cultura organizacional y valores).
- i) Crear el observatorio ciudadano de la honestidad y contra la corrupción.
- j) Restablecer en los nueve niveles de educación básica la materia de civismo, teniendo como eje fundamental la honestidad y los valores.
- k) Rediseñar el proceso de sanciones, incluyendo su marco normativo, a fin de mejorar su eficiencia y oportunidad.
- l) Establecer el Reconocimiento Público Nacional a la Integridad.

## **CONCLUSIONES: EL GOBIERNO DEL SIGLO XXI.**

Como he descrito en capítulos anteriores, en los últimos veinte años el mundo ha vivido transformaciones sin precedentes en la política, la economía, la sociedad y la tecnología. El nuevo perfil del mundo Globalizado se caracteriza por la generalización de la democracia como forma de gobierno; el libre mercado como modelo económico global; la sociedad del conocimiento y una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como un acelerado desarrollo tecnológico que ha revolucionado la información, las comunicaciones y los hábitos de las personas.

Los resultados más visibles de este nuevo perfil se expresan en la ampliación de las brechas entre países pobres y ricos, la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos y la extensión de las desigualdades sociales. En el aspecto económico, la crisis económica 2008-2010 ha puesto de manifiesto la incapacidad de los Estados y sus gobiernos para regular y supervisar adecuadamente los mercados y ha revivido el debate sobre Estado y Mercado.

En este contexto, los Estados Nacionales han tenido que reformarse para adecuarse a las nuevas exigencias, particularmente de la economía, bajo las tesis del llamado Neoliberalismo.

Las Administraciones Públicas también están viviendo importantes transformaciones. En el caso de México, 30 años de políticas de modernización de la Administración Pública así lo acreditan.

En la actualidad, la complejidad es la principal característica de los asuntos públicos. Esta complejidad está representada, entre otros aspectos, por el carácter nacional, binacional o internacional de los temas; por el involucramiento de más de

uno de los poderes del Estado; porque pueden abarcar a los tres niveles de gobierno; requieren la concurrencia de la experiencia, conocimientos y recursos de los sectores público, privado y social, así como de incorporar innovación tecnológica, no siempre disponible.

En consecuencia, la actividad del Estado y de su Administración Pública se ha complejizado, por lo que requiere de nuevas estructuras, nuevos conocimientos y habilidades, mejores capacidades técnicas, cuadros directivos más eficientes, nuevas actitudes y una enorme habilidad para manejar la incertidumbre y lo imprevisto.

También es importante destacar que “la administración pública en México se encuentra acosada por la ineficiencia y la corrupción. De esta manera, la administración ha dejado de ser un instrumento eficaz del Estado convirtiéndose en un lastre más”.<sup>153</sup>

La Administración Pública Mexicana requiere de modernizarse drásticamente para continuar siendo útil al Estado y a la Sociedad. Existen nuevos elementos que deben ser considerados: La agenda nacional es muy amplia y requiere priorizarse; La crisis económica mundial 2008-2010 ha puesto a prueba la capacidad de reacción de los Estados y ha revivido el debate sobre Estado y Mercado; Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han identificado agendas y tendencias de reforma de Gobierno en sus países miembros y la academia ha aportado un nuevo campo de conocimiento sobre la gestión del sector público denominado Gobernanza.

---

<sup>153</sup> Cedillo Hernández, Miguel Ángel. *La modernización de la Administración Pública en México*. MIMEO, México, 1996, p. 162.

## **El desafío de la Agenda Nacional.**

A lo largo de su historia, el Estado Mexicano se ha caracterizado por incorporar a su agenda todo tipo de temas, por igual participa en asuntos prioritarios como la educación y la salud, que en temas de poca relevancia nacional como los estudios históricos de la revolución mexicana o los estudios superiores de turismo. Recientemente creo el Centro Espacial Mexicano (2009).

Esta dispersión de esfuerzos y recursos debe terminar para dar paso a una agenda nacional racional, en la que desde una visión de Estado moderno y con un reconocimiento explícito del papel activo que actualmente tienen las empresas privadas y las organizaciones sociales en la atención de los problemas y necesidades nacionales, el Estado se retire de innumerables programas y actividades que no son indispensables para el desarrollo del país.

La concentración de las capacidades y recursos del Estado en sus actividades básicas y en un reducido número de prioridades, necesariamente tiene que lograr cambios cualitativos y cuantitativos tanto en su actuación como en sus resultados.

Por lo anterior, propongo una agenda pública de doce prioridades nacionales, en la que considero que la primera prioridad es la relativa a fortalecer la hacienda pública del país como condición para contar con los recursos suficientes para enfrentar el resto de las prioridades propuestas; en segundo término propongo el tema de Estado de Derecho, corrupción e impunidad como requisito para la implantación racional y eficiente de las otras prioridades nacionales; el resto de las prioridades las desarrollo en orden alfabético, ya que les concedo el mismo nivel de importancia.

- Prioridad 1: Recaudación Fiscal.
- Prioridad 2: Estado de Derecho, corrupción e impunidad.

- Prioridad 3: Ciencia y Tecnología.
- Prioridad 4: Desigualdades Sociales.
- Prioridad 5: Educación.
- Prioridad 6: Erradicación de la Pobreza.
- Prioridad 7: Empleo.
- Prioridad 8: Infraestructura
- Prioridad 9: Medio Ambiente
- Prioridad 10: Migración.
- Prioridad 11: Narcotráfico.
- Prioridad 12: Salud.

En el anexo 1 de este documento, realizo un breve análisis de cada una de éstas doce prioridades nacionales.

## **6.1 EL GOBIERNO Y LA CRISIS ECONOMICA GLOBAL 2008-2010.**

Durante casi treinta años, mediante la aplicación continua y consistente de políticas públicas favorables al mercado como la privatización, la concesión y la desregulación, los Estados nación abandonaron una parte cuantitativamente importante de sus actividades y las transfirieron al sector privado. Una frase representativa de este proceso ha sido “Mas mercado y menos Estado”.

El Estado mínimo, el Estado innecesario, el Estado fallido, o fallas del Estado, han sido corrientes que han cuestionado el papel del estado en la vida económica y social de las naciones y su incapacidad para fomentar el crecimiento económico y atender las demandas sociales.

En esta lógica, se afirmaba que el “Mercado” desprovisto de la burocracia, la regulación, la supervisión y los costos del Estado, serian un eficiente motor del

desarrollo económico, podría crear empleos, pagar impuestos, generar bienestar social, crecer y, sobre todo, autorregularse y asegurar su propia evolución.

Como he analizado en capítulos precedentes, este proceso ha arrojado diversos resultados y consecuencias, entre las que es conveniente destacar que derivado del crecimiento de los grupos empresariales globales y los procesos de adquisiciones y fusiones de empresas que han llevado a cabo, existen tesorerías de corporativos que manejan recursos por montos superiores a los de la mayoría de los Estado-Nación, convirtiéndose estos grupos empresariales en influyentes poderes facticos.

También es sobresaliente la intervención de los grupos empresariales en los asuntos políticos nacionales e internacionales, así como en los procesos de elección de gobernantes y en el diseño de las políticas de gobierno. Para este efecto, han creado organismos internacionales ad-hoc como el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) o participan ampliamente en el financiamiento de campañas políticas y candidatos.

No obstante, la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos en el año 2007 y convertida en la primera crisis económica mundial de la era global (2008-2010), ha puesto en entredicho el modelo de “Más mercado y menos Estado”.

Entre los principales factores causantes de esta profunda crisis se encuentran “Los altos precios de las materias, la sobrevalorización del producto, una crisis alimentaria mundial, una elevada inflación planetaria y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados. La causa raíz de toda crisis según la Teoría Austriaca del ciclo económico es una expansión artificial del crédito”.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> [http://www.wikipedia.org.es/wiki/Crisis\\_economica](http://www.wikipedia.org.es/wiki/Crisis_economica)

Es de destacar que a diferencia de otras crisis económicas que invariablemente habían iniciado en países emergentes, esta crisis se origina en un país desarrollado y emblemático del sistema capitalista imperante: los Estados Unidos.

El estallido de la crisis económica 2008-2010 pudo establecerse oficialmente en Agosto de 2007 cuando según George Soros “Los bancos centrales tuvieron que intervenir para proporcionar liquidez al sistema bancario”<sup>155</sup>

En Septiembre de 2008, la reserva federal de los Estados Unidos nacionalizó la aseguradora AIG adquiriendo el 80% de sus activos por 95,000 millones de dólares (MDD) y proporcionándole un préstamo de 85, 000 MDD; en total 180,000 MDD, la mayor cifra en la historia de ese organismo.

Posteriormente Washington Mutual se declaró en quiebra y el tesoro la asumió. También nacionalizó las empresas hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac.

En ese mismo año, el Gobierno de Estados Unidos tomó la decisión de rescatar a sus tres grandes fabricantes de automóviles: Chrysler, General Motors y Ford, mediante un apoyo financiero gubernamental de 86,000 MDD. En 2008 esta industria eliminó 400,000 puestos de trabajo.

Por su parte, países Europeos como España, adoptaron decisiones como la creación de un fondo con cargo al tesoro por 50,000 millones de euros (MDE) destinado a adquirir activos de “máxima calidad” a las entidades financieras españolas y garantizar el financiamiento de empresas y ciudadanos. Así mismo, el Banco de España intervino en 2009 diversas entidades financieras como la importante Caja Castilla-La Mancha.

---

<sup>155</sup> Soros, George “El nuevo paradigma de los mercados financieros,” Editorial Taurus, Madrid 2008, p. 47.

El Reino Unido se vio obligado a nacionalizar el Bradford & Binglei Bank; Alemania inyectó recursos a Hypo, gran empresa de crédito de bienes inmuebles e Irlanda nacionalizó el Anglo Irish Bank, tercer banco en importancia en ese país.

En síntesis, el surgimiento del llamado “capital especulativo” definido como “La suma completa del capital en mercados elegidos para la especulación”<sup>156</sup> favorecido por un mayor libertad a las entidades financieras en la que se conjuntaron una menor regulación y menor supervisión “se origino en un exceso de endeudamiento a escala mundial. En los Estados Unidos, el promedio de deuda combinada del sector público y los particulares llegó, en el 2008, a 350% del producto interno bruto (PIB), el triple que el promedio alcanzado 20 años antes.”<sup>157</sup>

Ante esta situación, los gobiernos invirtieron cuantiosos recursos fiscales de las haciendas públicas, es decir, recursos de los ciudadanos, en rescatar a las instituciones financieras privadas, y en el caso de los Estados Unidos también a la industria automotriz.

Entre los efectos de esta crisis económica mundial podemos mencionar los siguientes:

- a. Recesión económica mundial.
- b. Desplome del PIB mundial.
- c. Disminución del comercio mundial.
- d. Importante incremento en las tasas de desempleo.
- e. Colapso de los sistemas financieros nacionales, particularmente de los países desarrollados y del sistema financiero internacional.

---

<sup>156</sup> Salinas de Gortari, Carlos,” Democracia republicana ni Estado ni mercado: una alternativa ciudadana”, Ed. Random House Mondadori, México, 2010. P. 55.

<sup>157</sup> *Ibíd.*, p. 54

La respuesta mundial a la crisis consistió básicamente en un conjunto de medidas adoptadas por cada nación:

- a. Medidas de política monetaria (tasas de interés, garantías).
- b. Políticas de expansión fiscal (mayor deuda, estímulos fiscales, más gasto).
- c. Revisión de la regulación financiera.
- d. Intervenciones directas en entidades financieras (nacionalización e inyecciones de capital).
- e. Medidas para reactivar la demanda interna.

Adicionalmente se habla de diseñar una nueva arquitectura económica mundial que incluya un nuevo sistema monetario internacional en el que se reduzcan los riesgos de burbujas accionarias y de capital especulativo.

La crisis económica mundial 2008-2010 revivió el debate sobre Estado y Mercado. Un hecho indiscutible es que los mercados por si solos no pudieron enfrentar las crisis financieras y económicas y que los Estados-Nación tuvieron que intervenir con políticas, programas y recursos fiscales para rescatarlos y enfrentar esta situación.

¿Estas intervenciones del Estado en la economía significan el regreso a una mayor presencia estatal en la economía y en la sociedad?

El debate se está llevando a cabo: Paul Krugman, Premio Nobel de Economía 2008, afirma que la crisis llevará a los Estados a garantizar los depósitos bancarios y a nacionalizar temporalmente algunos bancos<sup>158</sup>; Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 opina que los gobiernos debería crear sus propios bancos y que en Estados Unidos la creación de un nuevo banco hubiera

---

<sup>158</sup> [www.elpais.com/articulo/economía/Obama](http://www.elpais.com/articulo/economía/Obama)

requerido solo una fracción de los 700,000 MDD que se entregaron a la banca en 2008-2009. Stiglitz también piensa que para fortalecer las economías no se requiere reducir el gasto público sino redirigirlo<sup>159</sup>.

Josep M. Valles, politólogo y político español, plantea la necesidad de un nuevo arreglo de conveniencia entre liberalismo y democracia en el que hay que definir nuevamente cuanto mercado es soportable para un grado creíble de democracia y cuanta democracia está dispuesta a tolerar el mercado, al que en su opinión se le ha dado una “barra libre” difícil de revertir<sup>160</sup>.

Para Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, se requiere una buena alianza entre el Estado y el mercado, ya que no podemos depender exclusivamente de la economía de mercado, el Estado también tiene un papel que desempeñar, destacadamente en regular el funcionamiento de los mercados<sup>161</sup>.

Roberto Mangabeira Unger, teórico social Brasileño y profesor de Harvard opina que sería revolucionario usar al Estado para crear las condiciones educativas y económicas para que una parte grande de la sociedad pueda acceder a prácticas económicas vanguardistas, lo que representaría el inicio de una nueva forma de economía de mercado mucho más democrática que la actual, siendo necesario tanto una nueva forma de coordinación entre el Estado y las empresas como regímenes alternativos que combinen propiedad privada y propiedad social<sup>162</sup>.

Por su parte Howard Davies, director de la London School of Economics, afirma que la propiedad pública es inevitable y que hay que contemplar un nuevo contrato

---

<sup>159</sup> [www.cincodias.com/articulo/economia/Stiglitz](http://www.cincodias.com/articulo/economia/Stiglitz)

<sup>160</sup> [www.elpais.com/articulo/opinion/mercado](http://www.elpais.com/articulo/opinion/mercado)

<sup>161</sup> [www.elpais.com/articulo/economia/necesitamosalianza](http://www.elpais.com/articulo/economia/necesitamosalianza)

<sup>162</sup> <http://prodavinci.com/2010/05/09/roberto-mangabeira-unger>

social entre el Estado y el mercado<sup>163</sup>. James K. Galbraith, profesor de la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, opina que la buena marcha del sistema económico supone la existencia de un Estado más influyente que cualquier mercado y que debe poder actuar para garantizar los pagos de la deuda pública, sin lo cual los mercados triunfan por sobre los poderes públicos<sup>164</sup>.

Para Manuel Camacho Solís, Político Mexicano, la preocupación principal de la sociedad es que se recupere, la viabilidad del Estado, como condición para la existencia de la seguridad de los ciudadanos, la democracia y el desarrollo de la economía<sup>165</sup>.

Como puede apreciarse, el debate se orienta a fortalecer las capacidades del Estado para regular adecuadamente los mercados y a revisar la relación entre Estado y mercado para obtener un mejor equilibrio, así como mayores beneficios sociales.

El debate está en marcha y sin duda dará lugar a cambios en los modelos y formas de relación actuales, tanto de los Estados como de los mercados.

En mi opinión, la crisis económica mundial evidencio que el Estado juega un papel muy importante en la regulación y supervisión de los mercados y que estas capacidades estratégicas deben ser fortalecidas. También cobra vigencia el papel del Estado como garante del estado de derecho, de la seguridad y de la justicia, así como su importancia en la instrumentación de políticas para reducir o amortiguar el impacto de las crisis en la población.

---

<sup>163</sup> [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/22](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/22)

<sup>164</sup> [www.eldiplo.com.pe/europa-el-combate-contra-los-mercados](http://www.eldiplo.com.pe/europa-el-combate-contra-los-mercados)

<sup>165</sup> [www.eluniversal.com.mx/editoriales/51451.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51451.html)

En consecuencia, considero que la crisis económica mundial 2008-2010 nos deja como una importante lección que se requieren de Estados con una elevada capacidad estratégica para regular y supervisar los mercados y con facultades para una intervención directa selectiva en la economía, pero no auguro el regreso del Estado propietario y omnipresente.

Pero más allá de las consideraciones entre Estado y Mercado, el modelo resulta incompleto si no se considera la participación de la sociedad dando paso a un modelo de Estado-Sociedad-Mercado.

Solo la participación real, efectiva y eficaz de la sociedad civil en los debates y decisiones nacionales, con organizaciones democráticas y autónomas será posible moderar los excesos y fallas del mercado y exigir mejores resultados transparencia y rendición de cuentas de los Estados y así promover mejores niveles de vida para las sociedades.

## **6.2 EL ENFOQUE DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.**

Prácticamente todos los países del mundo han implantado programas de modernización del sector público en los últimos veinte años, programas en los que han utilizado diversos enfoques, distintas metodologías, variados alcances y han obtenido distintos resultados ya sea en términos sociales, organizacionales, administrativos, financieros o políticos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en el año 2005 el documento denominado “La modernización del Estado: el camino a seguir”, en el cual analiza las experiencias de diversos países y reflexiona sobre el futuro de las administraciones públicas.

En este documento, la OCDE identifica un conjunto de seis políticas públicas de gestión, claves para la modernización de la administración pública: una administración abierta, la mejora del rendimiento del sector público, la modernización del sistema de control y rendición de cuentas, la redistribución y la reestructuración, el uso de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos y la organización y la motivación de los trabajadores públicos.

Es pertinente hacer notar que el enfoque de la OCDE privilegia la globalización y la disminución del papel del Estado en la economía y que como acertadamente dice Omar Guerrero, “las organizaciones multilaterales ahora se sitúan en la confluencia de los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales, y aunque fueron instituidas bajo principios multilaterales con la participación activa de los Estados, esas organizaciones representan gradualmente los intereses de las corporaciones”.<sup>166</sup>

Estas seis políticas son las siguientes:

**a. Administración abierta.**

Se considera que una administración es “abierta” si cumple con tres características:

- *Transparencia*: que las acciones, y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas.
- *Accesibilidad*: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.

---

<sup>166</sup> Guerrero, Omar, “*Gerencia Pública en la globalización*”, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 175.

- *Receptividad*: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades.

La presión por una administración abierta está siendo ejercida por la continua disminución de la participación ciudadana en los procesos electorales, por el desinterés en afiliarse a los partidos políticos, así como por la falta de confianza de la sociedad en los gobiernos nacionales o locales.

La OCDE considera que “Uno de los cambios más importantes ha sido la evolución hacia una administración más abierta, que refleja el cambio de la naturaleza de la relación entre ciudadanos y Estado”<sup>167</sup>, que se expresa fundamentalmente en las leyes sobre libertad de información y una oficina del defensor del pueblo u Ombudsman.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se muestran cada vez más activas en la elaboración de políticas públicas y en la investigación y vigilancia de la actuación de los poderes públicos; las asociaciones empresariales también se han convertido en impulsoras de mejores políticas de regulación, simplificación administrativa y accesibilidad a los trámites y servicios públicos.

En materia de administración abierta, prácticamente todos los países miembros de la OCDE han emitido en los últimos veinte años, leyes sobre el acceso a la información y a los documentos del sector público, (28 de 30 países) y el 90% han creado la figura de defensor del pueblo, bajo distintas denominaciones y estructura, pero invariablemente dotada de la ley correspondiente.

---

<sup>167</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *La Modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP, Madrid, 2006, p.218.

Asimismo, considera que existe una presión ciudadana cada vez mayor para que los empleados públicos rindan cuentas y asuman una responsabilidad personal por el mal uso del poder o de los recursos públicos.

Por su parte, las principales medidas en materia de accesibilidad están consistiendo en la emisión de leyes de procedimiento administrativo (70% de los países miembros); las cartas de servicio, entre las que destaca la experiencia de Reino Unido; la eliminación de papeleo y la reducción de trámites burocráticos, también conocida como simplificación administrativa y la gestión electrónica mediante servicios online en los que la Administración reduce significativamente barreras, disminuye costos, elimina distancias y proporciona acceso libre a la información de la administración pública.

En materia de receptividad las principales tendencias son el análisis del impacto regulatorio y la participación de las partes interesadas; el uso de la consulta pública previo a la emisión de leyes, programas públicos y disposiciones normativas; la creación de redes de consulta, aprovechando el potencial de las consultas que “posibilita el aumento del alcance, la cantidad y la calidad de las consultas del gobierno a los ciudadanos y otros interesados durante el proceso de adopción de decisiones”.<sup>168</sup>

Entre los límites, las consecuencias no deseadas y los retos futuros de la administración abierta, la OCDE destaca los de preservar la apertura de la administración al mismo tiempo que se garantiza la seguridad nacional y el cumplimiento efectivo de la ley; gestionar la zona de transición entre lo público y lo privado donde los procesos de privatización, concesiones o subcontratación están generando un área gris en la que los límites entre sectores y las normas que

---

<sup>168</sup> *Ibíd.*, p.60.

deben aplicarse no son siempre claros; gobernar en una “pecera”, derivado del mayor escrutinio público; los mejores mecanismos de rendición de cuentas y las mejores herramientas de evaluación de la actividad gubernamental que están teniendo un impacto en la conducta humana y en las prácticas laborales de los servidores públicos; reconciliar equidad y apertura, ámbito en el que se ha constatado que los empresarios han sido los mayores beneficiarios de la apertura informativa frente a ciudadanos, organizaciones civiles o medios de comunicación. Asimismo, entre estas tendencias destaca la de responsabilidad política y apertura, representada por la necesidad de que los políticos y altos funcionarios de la administración inviertan más tiempo y energía en explicar sus propuestas, recabar el punto de vista de los ciudadanos y justificar sus decisiones sin detrimento de su responsabilidad en las decisiones que adoptan. Y finalmente, asegurarse que la confianza pública aumenta y no disminuye, como producto de un mayor nivel de información en los partidos de oposición, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales.

#### **b. La mejora del rendimiento del sector público.**

Para la OCDE rendimiento es el resultado de las actividades llevadas a cabo con un determinado propósito. Su fin principal “es reforzar el grado en el que los gobiernos alcanzan los objetivos que se marcan”.<sup>169</sup> La información sobre el rendimiento es relevante para que las instituciones públicas mejoren la calidad de las políticas públicas:

- En el análisis de la gestión, la dirección y el control de los servicios públicos;
- En el análisis presupuestario;
- En el control parlamentario del Poder Ejecutivo;

---

<sup>169</sup> *Ibíd.*, p.74.

- En la rendición de cuentas (el deber general de los poderes públicos de informar y asumir la responsabilidad de sus acciones).

La tendencia a medir el rendimiento del sector público se ve incrementada por las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos frente a la respuesta a problemas sociales complejos y necesidades individuales crecientes en un contexto de limitaciones para obtener mayores recursos públicos y el desafío de obtener mejores resultados con los recursos disponibles.

Los métodos que han adoptado los países de la OCDE para mejorar la eficiencia del sector público están siendo los siguientes: la gestión estratégica; los planes empresariales; los presupuestos por resultados; la gestión del rendimiento; la delegación de la adopción de decisiones; cambios estructurales como la creación de agencias independientes; el uso de contratos de servicio y la introducción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos.

El presupuesto por resultados se concibe como “el ciclo de gestión en el que los objetivos y los resultados del programa están determinados, los gestores gozan de flexibilidad para conseguirlos, el rendimiento se mide y se presenta en un informe, y esta información se toma en cuenta a la hora de tomar otras decisiones sobre la financiación del programa, su diseño y funcionamiento, las recompensas y las sanciones”<sup>170</sup>.

A este respecto, destaca el caso de Francia, que en el año 2005 aprobó una ley que exige la elaboración de indicadores de producto y efecto en la documentación presupuestaria para la mayoría de los programas públicos.

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*, p. 77.

También es posible identificar cuatro grandes objetivos que subyacen en la implantación del presupuesto por resultados en Francia:

- Gestionar la eficiencia y la eficacia de las agencias y los ministerios y/o el control interno y la rendición de cuentas de cada ministerio.
- Mejorar la adopción de decisiones en el proceso presupuestario y/o en la distribución de los recursos y la rendición de cuentas de los distintos ministerios ante el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Mejorar la transparencia externa y la rendición de cuentas ante el Parlamento y el público en general, y clarificar el papel y la responsabilidad de los políticos y de los funcionarios civiles.
- Ahorrar.

La tendencia en el presupuesto por resultados es incluir informes de rendimiento en los documentos presupuestarios, vincular el gasto a los objetivos de resultados (productos y efectos), informar del grado de cumplimiento de estos objetivos y utilizar esta información para tomar decisiones sobre la futura distribución de los recursos.

En materia de gestión del rendimiento las tendencias consisten en asignar a los ministerios, departamentos y agencias la responsabilidad de definir los objetivos de rendimiento; los objetivos establecidos se revisan interna y continuamente dentro de cada Organismo; se elabora sistemáticamente un informe anual sobre el cumplimiento de los objetivos previstos en algunos o gran parte de los programas y utilización de la información para definir las prioridades del programa, distribuir los recursos dentro de los programas y para la decisión de implantar nuevos programas.

En materia de gestión del rendimiento se considera que el reto mayor es el de modificar la conducta de los políticos y la creación de un conjunto de incentivos

apropiados para motivarlos a utilizar esta información, a fin de evitar que esta información se convierta en un mero trámite burocrático.

En la mayoría de los países de la OCDE se están instrumentando el presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento, aunque el grado y el método varían según el país y se considera una medida innovadora perdurable en el tiempo y que constituye un claro mecanismo a largo plazo de definición horizontal de prioridades, vinculación con la política pública y el análisis de costos.

### **c. La modernización del sistema de control y rendición de cuentas.**

Como resultado del progreso tecnológico, los cambios en el tamaño y la estructura de la administración, la implantación del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento y de sociedades mejor informadas y más participativas, los sistemas de control y rendición de cuentas han tenido cambios muy importantes.

La rendición de cuentas se entiende como “la obligación de dar cuentas por el ejercicio de las competencias correspondientes a través de la estructura política y constitucional”<sup>171</sup>. Por su parte, el control se entiende como “el proceso diseñado para la adecuada comprobación de la eficiencia y eficacia de las operaciones, de la fiabilidad de la información proporcionada y del cumplimiento de la normatividad vigente”<sup>172</sup>.

La rendición de cuentas y el control son complementarios pero no simétricos. El control puede ser a priori o a posteriori. La rendición de cuentas sólo puede ser a posteriori.

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*, p. 108.

<sup>172</sup> *Ídem.*

En la actualidad, el control interno está diseñado para comprobar el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de la legislación vigente. Por su parte, el control externo verifica que la planeación, las asignaciones presupuestales y la utilización de los recursos públicos se realizan conforme a la legislación vigente, persigue los fines aprobados por los parlamentos y se adaptan a las condiciones reales del funcionamiento de los programas.

Uno de los retos más importantes es continuar con el control estrictamente financiero y de transacciones al tiempo de implantar controles de gestión no financieros vinculados a la economía, eficacia, eficiencia, obtención de resultados y medición de efectos de los programas públicos.

La OCDE considera que los sistemas de control y rendición de cuentas están en transición hacia sistemas modernos que descansan en controles internos que llevan a cabo las propias instituciones respaldados por una rigurosa fiscalización externa realizada por las Entidades de Fiscalización Superior.

Por su parte, estas entidades tienen una tendencia a separarse de los parlamentos y ser constituidos como órganos autónomos.

#### **d. La redistribución y la reestructuración: la maquinaria pesada de las reformas.**

Considerada por la OCDE como la vertiente de mayores transformaciones en el sector público, la redistribución y reestructuración organizacional han buscado responder tanto a presiones internas, como la mejora de los procedimientos administrativos, el cambio cultural o la implantación de políticas públicas, como a presiones externas –como nuevas prioridades políticas o la adopción de

decisiones difíciles sobre gestión. En general son cinco los factores que influyen para que el gobierno revise sus organizaciones:

*Incentivos.*- Existe una tendencia a aplicar a las instituciones públicas las premisas provenientes de la economía sobre como los diversos tipos de incentivos influyen en la conducta humana.

*Generar confianza.*- Necesidad de los gobiernos de garantizar que los ciudadanos tienen confianza en las decisiones que adoptan mediante actos de valor simbólico como lo es una nueva estructura organizacional.

*Responsabilidad y rendición de cuentas.*- La evolución del control de los procedimientos al control del rendimiento resulta más fácil de poner en práctica si se responsabiliza del resultado a un solo individuo, quien, en su caso, recibe los incentivos que corresponden a su responsabilidad.

*Diversificación.*- La tendencia a medir y fiscalizar el rendimiento, más que los recursos y los procedimientos, incrementa la predisposición a la diversidad organizativa.

*Especialización.*- Existe una creciente necesidad de especialización técnica derivada del incremento de la complejidad social y de demandas de servicios más especializadas por parte de los ciudadanos.

Para enfrentar estos factores, se han identificado cinco diferentes tipos de reestructuraciones que están ocurriendo en los países miembros de la OCDE:

- Un importante traspaso de competencias y funciones desde el gobierno central a los gobiernos locales.

- Una reorganización de las funciones como consecuencia de la globalización de políticas públicas.
- Un retiro o venta de los intereses gubernamentales en actividades que pueden ser dirigidas por entidades privadas sin la intervención directa del Estado.
- Un incremento en el papel regulador de los gobiernos al pasar de ser proveedores de servicios a creadores de estructuras de mercado en nuevos sectores.
- Una reorganización global de los principales departamentos del servicio público como instrumento de reforma.

Las principales tendencias en la descentralización funcional del Estado son las siguientes:

Creación de Órganos centrales de gobierno independientes de la estructura tradicional de ministerios y departamentos, a los que se aplican normas financieras y de gestión de personal diferentes; son entidades legalmente autónomas que en algunos casos se rigen por disposiciones del derecho público, pero que en su mayor parte están regulados por el derecho privado.

Creación de las comúnmente denominadas “agencias”, que en la mayoría de los casos continúan siendo entidades ministeriales y por lo tanto no son del todo independientes. Se utilizan principalmente para proporcionar servicios públicos específicos que son gestionados bajo contratos de servicios.

Establecimiento de autoridades reguladoras independientes, con competencia para adoptar decisiones en un área concreta, que juegan un papel importante en equilibrar el interés público frente a los imperativos comerciales de los proveedores, garantizando el acceso de los ciudadanos a estos servicios a costos razonables y alejados, teóricamente de las injerencias políticas.

En paralelo a las reorganizaciones, diversas naciones han utilizado el presupuesto público para consolidar estos cambios y alinearlos a las estrategias globales del gobierno o más aun, como instrumentos eficaces para la reforma de la gestión pública.

Entre los cambios presupuestales más importantes asociados a los procesos de reestructuración se encuentra la ampliación del ciclo presupuestario, ya que los períodos de un año han mostrado reiteradamente su ineficacia.

“El uso estratégico del sistema presupuestario surgió como la innovación de gestión más poderosa en el período analizado, tanto como medio de redistribución de recursos como por su utilización como plataforma para realizar cambios de gestión”<sup>173</sup>.

Entre los retos a futuro en materia de redistribución y reestructuración organizacional, la OCDE plantea los cuatro siguientes:

1. Los gobiernos necesitan seguir adaptando las estructuras organizacionales y las asignaciones presupuestarias.
2. La reestructuración no debería tomarse a la ligera, ya que existen buenas razones para el conservadurismo en la política organizativa por la cultura, valores, competencia, conocimiento y memoria colectiva que se acumulan en las instituciones públicas.
3. La reestructuración debería hacerse desde un planteamiento del conjunto del gobierno y la administración, lo que implica su operación conforme al derecho administrativo y sin detrimento de la capacidad decisoria y la responsabilidad del Estado.

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*, p.156.

4. Más autonomía para los departamentos, derivado de los cambios en el método de asignaciones presupuestales, en el que cada ministerio tiene mucho más autonomía y más incentivos para definir y priorizar su propio gasto.

**e. El uso de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos.**

Para los gobiernos que están adoptando mecanismos de mercado, existen importantes desafíos de gestión, particularmente en lo que concierne a la separación de los roles del gobierno como comprador y del gobierno como proveedor de servicios.

Los principales mecanismos de mercado utilizados por los países miembros de la OCDE son:

*Subcontratación.*- Es la práctica por la que los poderes públicos contratan proveedores del sector privado para la prestación de servicios a los ministerios y organismos públicos, o directamente a los ciudadanos.

*Concesiones.*- Se trata de un convenio mediante el cual el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera infraestructura cuya gestión recaería tradicionalmente en la administración pública.

*Bonos.*- Separan la prestación del servicio público de su financiamiento, que permanece en manos del gobierno en la forma de bonos que se entregan a los ciudadanos, quienes pueden cambiarlos por el uso de un servicio público ofrecido por diversos proveedores privados.

La amplia y variada experiencia de los países de la OCDE en la utilización de mecanismos de mercado y sus implicaciones, asegura que pueden aplicarse a

una amplia gama de actividades de las administraciones públicas, identificándose los siguientes retos:

1. Existen fuertes barreras a la entrada de este tipo de mecanismos, que están en función de la percepción social del “papel del Estado” y, también, de la resistencia de los empleados públicos afectados por su adopción.
2. Los incrementos de eficiencia asociados a los mecanismos de mercados pueden ser sustantivos, en términos de menores costos, mejor calidad o mejor distribución de los recursos en el sistema económico.
3. Debe incrementarse la utilización de mecanismos de mercado considerando su potencial para mejorar la eficiencia, manteniendo los principios fundamentales de la gobernanza como son la responsabilidad, la regularidad, la transparencia y la disponibilidad de mecanismos de compensación.
4. Conservar la capacidad y el conocimiento necesario para hacer una buena política para elegir o modificar las opciones en la prestación de un servicio, así como promover la existencia de mercados competitivos con distintos proveedores.

**f. La organización y la motivación de los trabajadores públicos: modernizar el empleo público.**

En el pasado los sistemas de empleo público evolucionaron en torno a la idea de que el trabajo público es diferente a otros tipos de trabajo y requieren un sistema y una estructura de empleo especiales. Esta premisa ha sido puesta en duda y a la fecha los gobiernos de los países de la OCDE han reformado su sistema de empleo público bien como parte de un esfuerzo de reforma más amplio o bien, como su instrumento básico de reforma.

Todos los países tienen disposiciones laborales específicas para los empleados del sector público diseñadas para promover y preservar los valores que las sociedades consideran fundamentales en aquéllos que se dedican a hacer cumplir la ley o ejercer la voluntad colectiva.

En mi opinión, existen dos modelos básicos de empleo público: sistemas de carrera (Francia, España, Grecia y Japón) y sistemas de puesto (Reino Unido, Finlandia, Nueva Zelanda Suecia y Suiza). El primer sistema está orientado a que los empleados públicos permanezcan en el servicio público toda su vida, los segundos se caracterizan por seleccionar el mejor candidato para cada puesto, ya sea mediante selección externa o promoción interna.

En la actualidad, el sistema de carrera enfrenta severas dificultades en las economías desarrolladas porque va en dirección opuesta a las tendencias del mercado laboral general, y porque su capacidad de ofrecer competencia técnica especializada y flexibilidad es menor que en el sistema de puestos.

Las cinco tendencias más importantes en el empleo público son: reducir el empleo público; el cambio de la naturaleza de los sistemas de empleo público; el aumento de la flexibilidad de gestión mediante la descentralización de las responsabilidades de gestión de los recursos humanos; la individualización del contrato laboral, de la responsabilidad y de la remuneración y la gestión de los cargos directivos.

El alcance y ritmo de la transformación que enfrenta el empleo público, varía de país en país, encontrándose desafíos comunes:

1. Las dos formas tradicionales de organizar los sistemas de empleo público, el sistema de carrera y el sistema de puestos, están siendo cuestionadas; la

primera por su escasa capacidad de adaptación, la segunda por su escaso sentido de la colectividad.

2. Establecer nuevas formas de responsabilidad grupal más que individual, manteniendo tanto la cohesión como la capacidad de adaptación al cambio.
3. Consolidar la gestión del rendimiento organizacional y del desempeño individual, creando el ambiente apropiado para su convergencia.
4. Enfrentar la amenaza derivada del envejecimiento de la función pública para hacer frente a nuevas demandas.
5. Los países con modelos próximos a los sistemas de carrera pondrán mayor énfasis en la introducción de mecanismos más competitivos. Los países con modelos más cercanos a los sistemas de puestos, intentarán reforzar la cohesión cultural.

Ambos sistemas enfrentarán los dilemas derivados de la exigencia creciente de conocimientos y aptitudes de la administración pública moderna y la mayor dificultad para atraer y mantener a los trabajadores mejor calificados; la interconexión de los problemas públicos más importantes y la fragmentación e individualización de las responsabilidades, los incentivos y las competencias de los empleados públicos, así como entre la manera de atraer y motivar a los directivos que cumplen con las demandas de trabajo exigidas por un sector público moderno, manteniéndoles al mismo tiempo en la cultura pública del servicio al interés común.

Finalmente, el documento de la OCDE advierte que “las características de los gobiernos y de sus administraciones públicas devienen de su propia historia y circunstancia”<sup>174</sup>, por lo que analiza en qué medida son transferibles las experiencias internacionales de políticas de gestión pública, destacando la importancia de analizar el “contexto” en el que se van a implantar e identificar sus

---

<sup>174</sup> *Ibíd.*, p.225.

semejanzas o diferencias con los contextos en los que se han implantado previamente, a fin de determinar su aplicabilidad.

En todo caso, se parte de la premisa de que el aprendizaje o experiencia de otro país o los criterios internacionales son útiles y posibles para el diseño de una política en particular, recomendando valorar el grado de similitud en trece áreas, en las que enlista sus valores extremos:

- 1) Gestión y dirección de los recursos humanos de manera colectiva o individualizada;
- 2) Cultura nacional unificada o diversa;
- 3) Riesgo alto o bajo de cumplimiento;
- 4) Gestión centralizada o delegada;
- 5) Función pública con mucho o con poco prestigio;
- 6) Controles predominantes a priori o a posteriori;
- 7) Control parlamentario fuerte o débil;
- 8) Cultura administrativa abierta o reservada;
- 9) Agencias y organismos autónomos unificados o dispersos;
- 10) Sindicalización fuerte o débil;
- 11) Relaciones laborales de colaboración o confrontación;
- 12) Sistema de empleo público de carrera o de puesto;
- 13) Tendencia alta o baja a utilizar mecanismos de mercado y agentes privados.

### **6.3 GOBERNANZA: EL NUEVO ENFOQUE DE LA ACADEMIA.**

Como hemos analizado en el Capítulo I, en la actualidad los Estados-Nación y sus gobiernos se enfrentan a innumerables desafíos derivados de un nuevo entorno internacional caracterizado por la globalización así como de nuevas y complejas

realidades representadas, entre otros aspectos, por el fracaso de la intervención estatal en la economía y los recurrentes déficit fiscales; la ineficiencia de las administraciones públicas; una pérdida de confianza y legitimidad de las instituciones públicas democráticas; el surgimiento de nuevos actores del espacio público; problemas crónicos sin resolver como la pobreza y nuevos problemas como el narcotráfico y la inseguridad.

En este contexto, el espacio de lo público se está redefiniendo en función de los cambios económicos y financieros a nivel mundial, así como sociales y políticos en la escala nacional; existe una creciente participación de los sectores privado y social en las políticas públicas y una nueva agenda pública.

Ante estos desafíos, se está poniendo en tela de juicio la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para enfrentar los problemas globales y las demandas ciudadanas, así como crear entornos favorables para la economía y la sociedad.

Los políticos y dirigentes públicos también se enfrentan a una crisis de confianza: los ciudadanos hemos encontrado que la democracia no es sinónimo de eficiencia ni garantía de atención a los diversos problemas y necesidades sociales. Esta crisis de confianza es también muestra del descontento y la desilusión sociales ante esta realidad.

En este contexto, reconocidos politólogos están formulando preguntas de fondo sobre la capacidad directiva de los gobiernos, entre ellas, la de “¿dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño, cuando controlaba toda la orquesta social y la dirigía con su partitura y su batuta, o las condiciones sociales y políticas han cambiado a tal punto que la definición y la realización de los objetivos de valor para una sociedad necesita de los recursos, capacidades y compromisos del

sector privado y social, lo cual obliga al gobierno a otro modo de relacionarse con los actores económicos y sociales y, por ende, a otro modo de gobernar?”.<sup>175</sup>

La pregunta es pertinente toda vez que en la actualidad, los gobiernos requieren contar con sus capacidades tradicionales de legitimidad, de estructuras organizacionales, de personal, de recursos fiscales y de tecnología, pero sobretodo, requieren reformular su relación con los sectores privado y social, desde la formulación de la Agenda de Gobierno y las políticas públicas, hasta la implantación y evaluación de las mismas.

Las decisiones gubernamentales unilaterales resultan obsoletas para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo, los recursos fiscales también resultan insuficientes y la capacidad operacional de los gobiernos está por debajo de los requerimientos cotidianos de las sociedades.

Por lo anterior, se propone una nueva gestión del gobierno “plural, interactivo y asociado, en red”<sup>176</sup>, el gobierno interorganizacional en el que se conjuntan los recursos y las acciones de las entidades públicas, de los agentes económicos y de las redes sociales, para incrementar la capacidad de respuesta de las sociedades ante los desafíos globales y las demandas nacionales.

Este fenómeno no ha pasado desapercibido para la Academia, instituciones e intelectuales de algunos países del mundo identificaron estos cambios con claridad y oportunidad, tal es el caso de Omar Guerrero, que en su libro “Gerencia publica en la Globalización” publicado en el año 2003, advertía que “Dentro de los tiempos actuales, donde existen nuevas relaciones publico-privadas, el servicio público puede adaptar selectivamente algunas experiencias empresariales para

---

<sup>175</sup> Aguilar Villanueva Luis F., *GOBERNANZA: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México, 2010. p. 6

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 14.

administrar mediante contratos basados en rendimiento, así como diseñar imaginativamente nuevos entes compartidos con organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector privado que prestan servicios que se realizan con fondos públicos”.<sup>177</sup>

Así, estudiosos de la política y la administración pública están generando una escuela de pensamiento posterior a la Nueva Gestión Pública (NGP) que se ha denominado Gobernanza.

Luis F. Aguilar define Gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”<sup>178</sup>, así la gobernanza tiene dos dimensiones, la primera de tipo valorativo, representada por el futuro social deseado y que constituyen los problemas que una sociedad quiere resolver o las necesidades que quiere atender y que se expresan en la denominada “Agenda Social”.

La segunda dimensión es de tipo factual y tiene que ver con hacer realidad los objetivos de la Agenda Social mediante la aportación de recursos, acciones y competencias de los agentes sociales involucrados y el arreglo de autoridad, responsabilidad y tareas que lo harán posible.

En este sentido, gobernanza implica que “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en

---

<sup>177</sup> Guerrero Omar, *Gerencia Pública en la Globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 163.

<sup>178</sup> Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p.90.

modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”.<sup>179</sup>

Entre los años 2000 y 2009, el estudio de la gobernanza como campo de conocimiento específico se consolida en el ámbito académico mundial. Investigadores y estudiosos de los asuntos públicos, han seguido con detalle los cambios en la formulación y ejecución de las políticas públicas, destacadamente las relativas a la participación más activa de los agentes privados y sociales en la provisión de bienes y servicios públicos y se han cuestionado sobre la capacidad real del gobierno para dirigir a la sociedad y lograr por sí mismo soluciones eficientes a la Agenda Social.

El primer estudio integral sobre gobernanza fue coordinado por Jan Kooiman, “Modern Governance: New Government- Society Interactions”, y fue publicado en 1993, en el se plantea por primera vez, “como objeto y problema de conocimiento específico y explícito el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar y que se explican por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y del aprovechamiento de oportunidades de futuro”.<sup>180</sup>

Por su parte, R.A.W. Rhodes define la gobernanza como “el resultado y el testigo de la transición ocurrida de un estado unitario a un régimen diferenciado (differentiated polity), que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de “redes interorganizacionales auto

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*, p. 99.

<sup>180</sup> *Ibíd.*, p. 32

organizadas”, capaces de autogobierno (self-steering, self-organizing, interorganizational networks), que se hacen cargo de numerosas tareas públicas. Las redes están integradas por actores públicos, privados, sociales e intergubernamentales”.<sup>181</sup>

Lester M. Salomon, desde la perspectiva norteamericana establece que “el crecimiento de los instrumentos de la acción pública requiere un nuevo enfoque del proceso de solución de los problemas públicos, una nueva gobernación que reconozca tanto el carácter cooperativo que implica la acción pública moderna, como los retos que conlleva la colaboración”.<sup>182</sup>

Dirk Messner, desde la tradición alemana de la ciencia política, desarrolla el concepto de gobernación por redes y establece que la gobernanza se “inscribe en la teoría de la acción, por lo que supone un sujeto (governance object) hacia ciertos futuros deseados o conducirla en su tránsito de un determinado estado de cosas a otro (governance goal) y para ello emplea toda una gama de medios de interacción con el conjunto de la sociedad, que pueden ser mando, leyes, mercado, solidaridad... (Governance instrument, governance media)”.<sup>183</sup>

Para Joan Prats, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIGC), la gobernanza se entiende en términos de que “desde mediados de los noventa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p. 115

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p. 121.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, p. 124.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, p. 127.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, a partir de su edición 2001 define el término Gobernanza como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, definición representativa de las limitaciones del gobierno tradicional y de la necesidad de nuevas formas de gobernar interorganizacionales.

En el ámbito de los organismos internacionales, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que la Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias”.<sup>185</sup>

La OCDE define la gobernación como “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como un instrumento”.<sup>186</sup>

Finalmente, la Comisión Europea en el documento denominado *La Gobernanza europea: el Libro Blanco*, se define a la gobernanza como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficiencia y la coherencia”.<sup>187</sup>

En una recapitulación de ideas y conceptos de distintos autores sobre la gobernanza, para Luis F. Aguilar la gobernanza registra y comparte las siguientes

---

<sup>185</sup> *Ibíd.* p.129.

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> *Ibíd.*, p. 131.

características: a) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; b) registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad; c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tiene capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia y e) reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno”.<sup>188</sup>

La estructura de la gobernanza está conformada por componentes institucionales y por componentes técnicos, dentro de los primeros encontramos: “a) las instituciones de los poderes públicos que determinan la composición, facultades, responsabilidades, atribuciones, reglas y control de los poderes públicos; b) sistema de justicia y de orden público, que abarca los instrumentos legales prescriptivos y sus sanciones disuasivas, aplicados sin excepción y con imparcialidad; c) mercados y sociedad civil, relacionados con las libertades económicas de propiedad, contrato, intercambio y trabajo, así como los derechos civiles de asociación, opinión y culto; d) sistema de instituciones públicas internacionales, que comprende el impacto de acuerdos y convenios bi o multilaterales así como regímenes especiales de acatamientos mundial.

Respecto a los componentes técnicos, destacan: e) el conocimiento científico y tecnológico, que representan la referencia fundamental sobre la idoneidad causal de actividades, instrumentos, proyectos, programas y organización para producir los objetivos sociales definidos; f) la Hacienda Pública, que asegura tanto la estabilidad macroeconómica como el financiamiento de la actividad del Estado; g) capacidad de formular políticas públicas, que mediante su análisis, decisión y

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*, p.p. 133, 134.

operación plasman la estructura institucional, política y técnica de la gobernanza e integra sus componentes y h) la administración pública como el instrumento del Estado para ejecutar los objetivos sociales”.<sup>189</sup>

Como campo del conocimiento de reciente cuño en la teoría política, la gobernanza enfrenta interrogantes respecto a su conceptualización, alcance y ámbito, particularmente en sus dimensiones político-institucional y tecno gerencial, mismas que son abordadas por Luis F. Aguilar en su libro *“Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”*.

En el primer ámbito, Aguilar destaca lo relativo a existencia y calidad de la “participación social efectiva” en las decisiones, acciones y resultados públicos, previéndonos sobre el riesgo de que la gobernanza se utilice únicamente como discurso público vinculado a intereses de grupo.

Asimismo, menciona el tema de la responsabilidad tanto de los actores públicos como de los actores privados y sociales y sobre la necesidad de delimitar claramente la contribución/participación de cada grupo, así como de la importancia de contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas (justificación del problema, perfiles de participantes, toma de decisiones, división del trabajo y presupuesto, entre otros conceptos).

Respecto al ámbito de los aspectos tecno-gerenciales, se destaca el tema del proceso de decisión de los contenidos de la gobernanza, mediante el cual “el gobierno y los actores privados y sociales construyen y deciden conjuntamente el contenido que tendrá la dirección social y su modo de efectuación, esto es el valor de los acuerdos como condición de validez política, eficiencia de resultados y eficacia social.

---

<sup>189</sup> Aguilar Villanueva Luis F., *GOBERNANZA 2010*, p.p. 44-52.

Este reto es complejo entre otras causas, por la discrecionalidad que prevalece en la interlocución y negociación entre los actores públicos y privados durante el proceso decisorio, lo que constituye una barrera para documentar, en la teoría de la gobernanza, tanto el proceso mismo como sus reglas (teoría interna de la gobernanza).

Asimismo, Aguilar aborda la problemática de la idoneidad del diseño o marco institucional que encuadra a la gobernanza, así como la disponibilidad de recursos públicos y la racionalidad de su asignación, proponiendo fortalecer en la estructura de la gobernanza 1) las condiciones constitucionales, 2) el régimen político y 3) la hacienda pública para atender el problema cognoscitivo que “obliga a identificar las interdependencias, articulaciones e intersecciones entre los componentes institucionales, financieros, administrativos y de política que integran la actividad de gobernar”.<sup>190</sup> Como parte de una teoría del “gobernar del gobierno”.

Para Antonio Natera, Gobernanza “se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado”<sup>191</sup> Contexto en el cual desarrolla su propuesta de Gestión de redes.

En su opinión, la cooperación entre Estado y sociedad y entre los sectores público y privado son las redes de políticas en las que “El Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, de este modo, que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias”<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, ESADE, Barcelona, España, 2008, p. 47.

<sup>191</sup> Natera, Antonio, *La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España, 2005, p. 5.

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 12.

Natera define tres características definitorias de las redes de gobernanza:

- a. “La existencia de una estructura multicéntrica o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva.
- b. La interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional.
- c. La existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.”<sup>193</sup>

Así mismo determina seis dimensiones básicas de configuración de redes:

1. “La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de estos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional).
2. La institucionalización de la red (grado de estabilidad).
3. La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.).
4. Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grados de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia, blandas o duras).
5. La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación.
6. Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o

---

<sup>193</sup> *Ibíd.*, p. 13.

proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático en la actividad de la red)”<sup>194</sup>

En cuanto a los tipos de relación de cooperación que componen las redes de gobernanza, Natera propone siete tipos:

1. “Relaciones formales (de autoridad)
2. Relaciones coercitivas
3. Relaciones utilitarias (no clientelares)
4. Relaciones clientelares
5. Relaciones articuladas como coalición
6. Relaciones sustentadas en la cooptación interesada
7. Relaciones personales”<sup>195</sup>

Para Natera, existen cuatro tipos de problemas en los sistemas de gobernanza:

- La tensión que se produce entre la complejidad del proceso decisonal asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno.
- En un sistema de gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades (accountability) que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado.
- La tensión persistente que se produce entre la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la independencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza por otro.

---

<sup>194</sup> *Ibíd.*, pp. 13 - 14.

<sup>195</sup> *Ibíd.*, pp. 14 -17.

- Los sistemas de gobernanza pueden fracasar por razón de las tensiones y los problemas con las organizaciones de la sociedad civil.

## **6.4 CONSIDERACIONES FINALES.**

El mundo actual también se caracteriza por la incertidumbre: Nada es constante: lo único que se mantiene es el cambio continuo y acelerado que vivimos en todos los órdenes de la vida. De aquí que no sea raro que nuestro país se haya incorporado rápidamente a la globalización y, en corto tiempo, celebrado el mayor número de tratados de libre comercio con otros países del mundo.

Entre ellos destacan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el tratado con la Unión Europea: ambos representan importantes mercados de consumo dado que abarcan gran parte del mundo desarrollado. Con Estados Unidos, por ejemplo, compartimos una larga frontera y un intenso intercambio comercial de bienes y personas.

Los países con los que hemos celebrado estos tratados son los que están inmersos en procesos permanentes para reformar a sus estados y administraciones públicas; por lo mismo México requiere un gobierno cuya organización, regulación, eficiencia y capacidad de respuesta sea similar a la de sus principales socios políticos y comerciales.

Para conseguirlo e incidir en el desarrollo nacional, concretamente en la reducción de las desigualdades sociales y el combate a la pobreza mediante programas de alta efectividad en materia de educación, asistencia social y salud, nuestra administración pública federal debe pasar por una transformación radical; es decir, sustituir lo viejo por lo nuevo, lo que ya no es útil por lo que sí lo es.

En pocas palabras, México debe hacer un cambio profundo y de tajo en su administración pública, no puede ser un proceso gradual ya que la modernización del sector público no debe esperar: cada minuto que se posponga es tiempo perdido e irre recuperable. No hay duda: la tarea es urgente; el reto impresionante.

El cambio requiere de un amplio apoyo político ya que “el manejo público tiene una relación inevitable con la política, de modo que la reforma gerencial pública, es también una reforma política”.<sup>196</sup>

También es conveniente destacar, como ha quedado asentado en este trabajo, que en la actualidad, los asuntos públicos son abordados por los sectores público, privado y social, a extremo tal, que “hoy en día el desempeño del gobierno depende fuertemente de las relaciones entre la administración pública y otras partes del gobierno, así como del gobierno con las organizaciones que no son gubernamentales”.<sup>197</sup>

En los últimos 20 años en México ha habido cambios profundos, como las elecciones presidenciales del año 2000, que marcaron el fin de 71 años de gobierno por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el triunfo de Vicente Fox por el Partido Acción Nacional (PAN), quien despertó una fuerte energía social y una gran esperanza de cambio.

En las elecciones federales de 2006 el PAN mantuvo la Presidencia de la República llevando como abanderado a Felipe Calderón Hinojosa.

Ahora la sociedad mexicana espera nuevas formas y estilos de gobierno orientados a la democracia, la transparencia, la capacidad gubernamental y la

---

<sup>196</sup> Guerrero, Omar, *Gerencia Pública en la Globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 360.

<sup>197</sup> *Ibíd.*, p. 360.

rendición de cuentas, para enfrentar los grandes retos nacionales; asimismo espera que las viejas prácticas del poder político, como el paternalismo, el patrimonialismo y la corrupción e impunidad se erradiquen definitivamente.

En estos años México avanzó en aspectos fundamentales de la administración pública, como las regulaciones en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental, del servicio profesional de carrera y de presupuesto y responsabilidad hacendaria, entre otras.

Por lo tanto, estos avances son alentadores y generan la esperanza de que en la primera parte del Siglo XXI México cuente con un gobierno reformado, responsable, con la capacidad de mejorar radicalmente las condiciones de vida de los habitantes de nuestro país.

Al inicio de la presente investigación, determine como hipótesis de trabajo la siguiente: “los nuevos escenarios internacionales y las nuevas realidades nacionales requieren de una profunda transformación de la administración pública federal; con la intención de convertirla en un órgano responsable, promotor del desarrollo nacional, racional, eficiente, transparente y con la capacidad de crear un entorno favorable para la inversión, la competitividad del país y la participación de los productos y servicios mexicanos en los mercados internacionales”.

A lo largo de los cinco capítulos que componen este documento han quedado demostradas estas nuevas realidades internacionales y nacionales que han sido la palanca de transformación del Estado y la Administración Pública Mexicana, quedando un largo camino por recorrer que da lugar a la propuesta de Modernización que formulé bajo el título *Gobierno Responsable*.

Hago votos porque en un futuro cercano la modernización de la administración pública sea una política pública de Estado, que permita transformar radicalmente

esta importante institución gubernamental, que adicionalmente, es la más cercana a los ciudadanos.

## **ANEXO 1. LAS DOCE PRIORIDADES NACIONALES**

Es un imperativo que el Estado Mexicano concentre sus recursos políticos, fiscales y organizacionales en un número limitado de prioridades.

### **Prioridad 1: Recaudación Fiscal.**

México es uno de los países con más baja recaudación tributaria tanto en América Latina como a nivel mundial. Este problema es ancestral y nos ha acompañado, al menos a lo largo de nuestros dos siglos de vida independiente.

La última reforma fiscal trascendente fue realizada en 1979-1980 por el entonces presidente José López Portillo, y consistió fundamentalmente en eliminar el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y otros impuestos estatales y municipales e introducir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a una tasa general del 10%, una tasa del 6% en la franja fronteriza y una tasa 0% a diversos artículos y servicios que se determinó conveniente exentar. La recaudación del IVA ha llegado a representar más del 30% de la recaudación fiscal y cerca de 4% del producto interno bruto representando el segundo impuesto en importancia en nuestro sistema fiscal. Con el tiempo, López Portillo llegó a considerar la introducción del IVA, por el momento económico que se vivía, como uno de los grandes errores de su administración.

Los últimos 30 años han estado marcados por “misceláneas fiscales” anuales estrictamente coyunturales, situación que genera muy poca certidumbre jurídica a la economía y la inversión, así como a las empresas y las personas.

Periódicamente, se debate el tema de la reforma fiscal estructural, como un proceso de cambio de fondo en la materia; se elaboran propuestas, se realizan

análisis, se llevan a cabo foros, los partidos políticos manifiestan sus dudas o preocupaciones y posiciones, y finalmente, regresamos a la “miscelánea fiscal”.

Paralelamente, a partir del año 2001 los ingresos petroleros del país y su correspondiente carga fiscal han “petrolizado” nuevamente la hacienda pública nacional. En 2007 los impuestos y derechos de la industria petrolera estatal representaron alrededor del 40% de los ingresos totales del sector público, equivalente a casi 10 puntos del producto interno Bruto.

No obstante, en el año 2006, según la OCDE “los ingresos fiscales totales, IFT, (incluyendo la tributaria petrolera) de México fueron equivalentes a 20.6% de PIB, en comparación con 34.2% para los países con estructura federal. El resultado es una brecha de ingresos del orden de 13% a 14% del PIB”.<sup>198</sup>

En relación con América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe de balance “la hora de la igualdad. Brechas por cerrar. Caminos por abrir” establece que “según el estudio realizado en 20 países en América Latina, entre 1990 – 2008, en México la recaudación fiscal incluidas las contribuciones al seguro social cayeron del 11.4% a 9.4% en proporción al producto interno bruto. Eso significó que los ingresos del país se ubicaran en la mitad del promedio de lo que obtienen los países de la región, que para los últimos años es de 18.4% de su PIB”.<sup>199</sup>

Los problemas que ocasionaron estos pobres resultados tributarios se pueden clasificar en: 1) estructurales, relacionados con el diseño de la política tributaria

---

<sup>198</sup> Reyes Heróles G. Jesús. Precariedad Fiscal en México. <http://www.elunivesal.com.mx/editoriales/47984.html>, 14 de abril de 2010.

<sup>199</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Informe de balance: La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, <http://www.elunivesal.com.mx/editoriales/178721.html>, 29 de junio de 2010.

basada en impuestos directos como primera fuente e impuestos al consumo como segunda, así como los procedimientos para cumplir con las obligaciones fiscales - la base de contribuyentes que pagan efectivamente impuestos tampoco ha tenido cambios importantes. 2) deficiencia recaudatoria, vinculada a la disminución de capacidad del estado para cobrar eficientemente los impuestos, no obstante la creación en el año 2000 del servicio de administración tributaria (SAT) como órgano desconcertado de la SHCP y sus servicio fiscal de carrera. A 10 años de su creación el SAT acumula más errores que aciertos, la recaudación ha disminuido y la complejidad para obtener los registros y claves determinadas por esta autoridad como indispensables para pagar impuestos (inscripción, FEA, FIEL, CIEC) y las rigidez de los sistemas no estimulan el pago de impuestos. 3) evasión, representada por la economía informal, que se estima representa más de un 20% del producto interno bruto que no paga impuesto ni contribuciones de seguridad social. 4) elusión, regímenes especiales de ISR e IVA, Resoluciones y tesis de la suprema corte de justicia de la nación, lagunas en la legislación fiscal y 5) baja participación de estados y municipios en la estructura impositiva.

Los pobres resultados en las políticas recaudatorias obtenidos por México en los últimos años, no permiten a nuestro país aspirar a metas ambiciosas en términos de combate a la pobreza, salud, alimentación, educación, infraestructura y otros programas públicos necesarios para el desarrollo económico y social.

La situación es de tal magnitud, que Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL no dudo en declarar que México es “de facto, un paraíso fiscal”.<sup>200</sup>

Por lo anterior, es indispensable transitar hacia la reforma fiscal integral que determine un nuevo marco jurídico y el plazo para su implantación.

---

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 2.

## **Prioridad 2: Estado de Derecho, corrupción e impunidad.**

Considerando un mal endémico del país, la debilidad del Estado de Derecho en México tiene antecedentes documentados desde el siglo XVI. Coloquialmente se afirma que “México es el único país de leyes que se rige por la costumbre”. Una de sus derivaciones es la corrupción y la impunidad.

El problema es complejo, en primer término abarca a toda la sociedad: Los tres poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y judicial y a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; al sector privado tanto a nivel de empresas como de organizaciones y desde luego a la sociedad, organizaciones sociales e individuos son parte de este problema.

En segundo término, tiene que ver con la calidad y pertinencia de las leyes y reglamentos públicos, normas con procedimientos ineficaces o imperfectos que no contemplan esquemas eficaces de suspensión y sanción abren la puerta a la elusión, a la discrecionalidad y a la no aplicabilidad de las leyes.

El tercer factor lo encontramos en la debilidad de las instituciones públicas, particularmente las del ámbito de procuración e impartición de justicia. Esto es, desde las Procuradurías de Justicia y Secretarías de Seguridad Pública Federales y Estatales, así como los Tribunales Superiores de Justicia hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La problemática es amplia y va desde la cultura prevaleciente en estas instituciones, hasta los diseños organizacionales, la baja utilización de tecnología, la carencia de personal, la profesionalización y los bajos salarios.

Esta debilidad es aplicable también a otras áreas clave del gobierno federal como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Sistema Aduanero y el Instituto Nacional de Migración (INM).

En cuarto término, destacan la falta de una política pública nacional de respeto al Estado de Derecho, combate a la corrupción y a la impunidad.

El último esfuerzo institucional de gran alcance se realizó en 1983 al amparo de la denominada “Renovación Moral de la Sociedad”, principio, que traducido en acciones de gobierno dio como resultado la emisión de una Ley de responsabilidades de los Servidores públicos, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la creación del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y la declaración anual de situación patrimonial, así como la creación del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

En quinto lugar, el problema del Estado de Derecho, Corrupción e Impunidad (EDCI) está estrechamente vinculado a la calidad moral de los liderazgos políticos, económicos y sociales. Políticos de todos los partidos pregonan en campaña determinados valores, se pronuncian en contra de la corrupción presente y pasada, hacen votos de honorabilidad y honradez y cuando llegan a un cargo de elección popular en cualquier poder, de cualquier nivel, ponen al descubierto la debilidad de sus valores personales y no titubean para realizar pactos, alianzas, componendas e invasiones (Caso de alimentos en escuelas).

La complejidad del fenómeno es alta y sus consecuencias son cotidianas en términos de certeza jurídica para la población, certidumbre a la inversión, seguridad a las personas y sus bienes, resolución legal, justa y expedita de conflictos; protección de patente, marcas, innovaciones y diseño y sanciones justas y oportunas.

No obstante, también existen algunas historias de éxito que contar. En la Ciudad de México se implantó con razonable éxito en 2008, la regulación de no fumar en restaurantes, bares y centros nocturnos. Los establecimientos debieron crear espacios físicos separados físicamente para los fumadores o los fumadores salen

a la calle a fumar. La regulación se cumple aceptablemente, por lo que cabría preguntarse sobre sus factores de éxito.

En el Índice de Percepción de Corrupción en México 2009, elaborado por Transparencia Internacional. México obtuvo una puntuación de 3.3 y el lugar 89 dentro de los 180 países encuestados. (En 2008 ocupamos el lugar 72 con 3.6 puntos).

La puntuación obtenida nos sitúa como un país con un “grave problema de corrupción” y nos pone a tan solo tres decimas de ser considerados con “niveles de corrupción desenfrenados”.

Lo anterior acredita la necesidad de contar con una política pública que permita establecer un estado de derecho pleno y mecanismos eficientes de combate a la corrupción y a la impunidad.

### **Prioridad 3: Ciencia y Tecnología.**

El desarrollo científico y la investigación tecnológica son fundamentales para apoyar el desarrollo económico y social del país. En la actualidad, la inversión en esta materia está haciendo la diferencia con las naciones que están logrando salir de condiciones de subdesarrollo, como el caso del llamado Grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Ante la dependencia del exterior el rezago tecnológico se incrementa año con año.

En México, aproximadamente el 80% de la investigación científica es realizada por las universidades y centros de investigación pública. El gasto público en ciencia y tecnología tradicionalmente ha sido bajo; en 2006 representó el .36% del PIB, y para 2007 el .35%. De la inversión realizada por el sector privado no se tienen cifras confiables.

Para el año 2010, al sector ciencia y tecnología se le asignaron 43,500 MDP, cifra menor en 4.95 a la autorizada en 2009. El presupuesto está destinado casi en su totalidad a gasto corriente, destacando el capítulo de sueldos y salarios, e incluye el presupuesto total de todas las áreas de la Administración Pública Federal, que realizan estudios, investigaciones o publicaciones. Como ejemplo se señala el Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR), de la secretaría de turismo, cuya contribución a la investigación y desarrollo del sector es prácticamente nulo, y sin embargo está incluida en éste rubro.

No obstante, la creación en 1986 del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) ha sido una acción trascendente para atraer y retener en nuestro país a expertos formados tanto en México como en el extranjero.

La Ley de Ciencias y Tecnología establece que el Estado destinará a esta actividad un monto equivalente al 1% del PIB. Esta meta está lejos de alcanzarse.

Pero el financiamiento no es el único problema que enfrenta esta actividad. Atrapada en un laberinto, la ciencia y la tecnología que desarrolla el sector público encuentra escasas oportunidades de incrustarse con propuestas de valor económico o social en la dinámica nacional, ya que se encuentra alejada de los problemas, requerimientos y necesidades de las instituciones públicas, de las empresas privadas y de las organizaciones sociales del país.

Existe una alta dispersión de esfuerzos reflejados en las instituciones que realizan ciencia y tecnología, lo que de entrada significa mayores costos de operación. (El sector energía cuenta con tres institutos de investigación, el IMP, el ININ y el IIE) pudiendo tener un instituto de investigación energética, lo que supone un mejor desempeño, mayores resultados y menor costo de operación.

La burocratización de estas instituciones es otra constante. Cuentan con onerosas estructuras de dirección, administración y control; con escasa flexibilidad derivada de rígidas regulaciones e inflexibles condiciones de trabajo y sujetas a fuertes presiones sindicales.

La ausencia de áreas especializadas en comercialización es otra constante del sector, lo que aunado a su desvinculación de las necesidades del aparato productivo dan como resultado que la investigación realizada no se traduce en propuestas de valor económico y consecuentemente en recuperación de la inversión.

Los bajos resultados del sector se pueden medir por el número anual de patentes registradas.

La inercia y la falta de visión también han traído como resultado una falta de capacidad para saber adquirir tecnología de otros países y adaptarla a necesidades específicas nacionales.

Así, las instituciones públicas de investigación y desarrollo científico y tecnológico se han convertido en proveedores de servicios de capacitación, de consultoría e incluso de obras públicas, actividades que invariablemente subcontratan con terceros.

También están siendo utilizadas por las dependencias y entidades federales para eludir las licitaciones públicas previstas en las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, conforme al artículo primero de dichas leyes, reciben contratos por adjudicación directa y subcontratan los servicios a empresas privadas. Esta práctica propicia la corrupción y la opacidad del sector público y poco contribuyen a prestigiar a la comunidad científica y tecnológica del país.

#### **Prioridad 4: Desigualdades Sociales.**

En México la desigualdad social es un fenómeno histórico. Hace 50 años se hablaba de “Los 300 y algunos más” para referirse a la concentración de la riqueza nacional en igual número de familias. Las nacionalidades y los apellidos han cambiado, la desigualdad no.

Frente a los 57.3 millones de personas en condición de pobreza, conviven 300 grupos empresariales/familiares que concentran la riqueza y que incluyen a 12 mexicanos en la lista de millonarios de la revista estadounidense Forbes, uno de ellos considerado el hombre más rico del mundo.

La pobreza, el desempleo, el subempleo, la pérdida de poder adquisitivo, constante de los últimos años, el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas, como costo de nuestra inserción en la globalización y de las sucesivas crisis económicas del país (1976, 1982, 1986, 1994) de la ausencia de una política pública de fomento económico que sustituyera a la de desarrollo industrial, de la primera crisis mundial (2008-2010), acentúan las concentraciones del ingreso y las desigualdades sociales.

El replanteamiento del modelo de desarrollo y de la política económica, vigentes en el país desde hace casi 30 años, es impostergable. Una mayor fortaleza del estado y de sus instituciones públicas son condiciones indispensables para enfrentar a los grupos de poder factico, tanto políticos como económicos. Un gobierno eficiente es indispensable para transitar a un nuevo modelo con estabilidad macroeconómica, partiendo del control sobre los ingresos, gastos y deuda pública.

La distribución equitativa de la riqueza es el camino de la paz social y terreno fértil para el desarrollo y crecimiento económico y social del país. Lo contrario implica riesgos políticos y sociales incalculables.

### **Prioridad 5: Educación.**

Durante el siglo XX el Estado mexicano realizó importantes avances en el campo de la educación: Redujo considerablemente el analfabetismo, construyó una amplia infraestructura física, formó varias generaciones de maestros y creó importantes instituciones educativas en los distintos niveles como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, La Universidad Autónoma Metropolitana, La Universidad Pedagógica Nacional, el Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Otro logro relevante lo constituye sin duda la elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos.

En el año 2010, el sistema educativo nacional contó con 34.4 millones de alumnos, de los cuales 25.6 millones corresponden a educación básica; 4.2 millones en educación media superior; 3.0 millones en educación superior y 1.6 en capacitación para el trabajo. La planta física educativa ascendió a 196,000 escuelas públicas, cifra que representa el 90% del total nacional.

En ese mismo año el Gobierno Federal destinó a la educación 656,271.2 millones de pesos (MDP) y se estima que el sector privado erogó 193,086.2 MDP para hacer un total de 849,357.4 MDP, cifra que representa el 6.9% del Producto Interno Bruto (PIB).

En cuanto al gasto promedio anual por alumno este se ubica a nivel primaria en 12,900 pesos; a nivel secundaria en 19,900 pesos; a nivel bachillerato en 24,500; a nivel profesional técnico en 17,100 pesos y en educación superior 54,800 pesos.

En materia de becas, se otorgaron 6, 021,300, que representan el 24.5% de la matrícula pública. Por su parte el programa Oportunidades apoyo a 5, 102,100 de becarios y la Comisión Nacional de Fomento Educativo entregó 4, 769,500 paquetes de útiles escolares. El Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES) asignó 302, 671 becas.

De lo anterior se desprende que durante los últimos años el gasto público en educación se ha incrementado de manera importante, así como la cobertura de la educación básica y los programas de becas. No obstante, el país enfrenta un enorme desafío en materia educativa.

En México, únicamente el 16% de los jóvenes entre 25-34 años tienen educación superior (lugar 22 de 30 países analizados por la OCDE), por lo que la tasa de entrada a la educación superior es muy baja, lo que tiene como razón fundamental la alta deserción que se da en el nivel de secundaria, aunado a la deserción en el propio nivel de licenciatura. Otros países, como Corea han pasado en una generación de tasas de 9% a tasas de 30% en matrícula en educación superior; Entre 2007 y 2010 Corea pasó del lugar número 19º al 3º en el ranking de la OCDE.

Otro de los retos que enfrenta la educación es el de la profesionalización y actualización de los maestros, en el ranking nacional existen Entidades Federativas en las que únicamente el 30% de los maestros posee un título universitario; otros como el Distrito Federal que alcanzan el 67% y la Entidad con el mayor porcentaje es Baja California con el 78%. Adicionalmente, la formación de maestros en un nuevo modelo pedagógico es un imperativo del mundo contemporáneo. La inversión en la profesionalización del magisterio tiene una alta rentabilidad social.

La profesionalización de los directivos de las instituciones educativas públicas es otra asignatura pendiente, altamente vinculada a la calidad de la educación, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas.

El modelo educativo vigente basado en la memorización y almacenamiento de información y datos debe ser remplazado por un nuevo modelo que privilegie el análisis, la reflexión y la discusión de las ideas; un nuevo modelo debe ir acompañado de nuevos y mejores contenidos educativos.

En materia de tecnología, es imperativo equipar a la totalidad de instituciones educativas públicas con equipo de cómputo, acceso a internet, contenidos digitales y capacitación. El controvertido programa Enciclomedia podría ser un avance en esa dirección.

Existen otros retos en temas como la educación técnica terminal y la formación basada en competencias, en las que se tenían avances notables hasta que la administración del Presidente Zedillo convirtió la educación técnica terminal en propedéutica y desapareció la institución encargada de fomentar las competencias laborales.

El desafío más importante que enfrentamos es el de la calidad de la educación en términos de la formación, conocimientos, habilidades y actitudes que deben tener los egresados de nuestro sistema educativo. En este sentido las evaluaciones nacionales como la prueba Enlace o las internacionales como la prueba PISA arrojan año con año resultados desalentadores y que son consistentes con la percepción del mercado laboral.

Sin duda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) juega un destacado papel en esta importante prioridad nacional.

## **Prioridad 6: Erradicación de la Pobreza.**

La pobreza ha sido y es el enemigo nacional a vencer. Año con año el número de mexicanos en condición de pobreza se incrementa.

No obstante que la política social ha tenido avances importantes en los últimos 20 años y el gasto social se ha incrementado nominalmente desde 1996, la pobreza y sus implicaciones persisten como unos de los mayores retos del Estado mexicano. De acuerdo con la Encuesta Nacional Ingreso Gasto por Hogar 2008, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) “en ese año, 50.6 millones de mexicanos (47% de la población del país) eran pobres de patrimonio, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito. Así mismo, 19.5 millones eran pobres alimentarios, es decir quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si lo destinaran solo para ese fin”.<sup>201</sup>

Ciertamente hemos avanzado en temas como esperanza de vida (74.8 años promedio en 2006); en cobertura de educación primaria y secundaria (94.4% y 93.0% respectivamente en 2006); en la tasa de mortalidad infantil (16.2% en 2006) o en hogares en vivienda sin energía eléctrica (0.9% en 2006).

Pero acusamos enormes rezagos en pobreza patrimonial y en pobreza alimentaria; la mayor parte del incremento anual al gasto social se destina a gasto corriente; existe un gran número y dispersión de programas sociales. El acceso a la salud no llega a zonas pobres y marginadas y la calidad de la infraestructura, servicios y tratamientos es baja; la coordinación entre instituciones y entre los

---

<sup>201</sup> [www.ceneval.gob.mx](http://www.ceneval.gob.mx)

diferentes niveles de gobierno es insuficiente; la calidad de la educación básica es muy baja; la política social esta desvinculada de la política laboral. El combate a la pobreza es el reto de México.

### **Prioridad 7: Empleo.**

Como se ha notado, en México la seguridad social, entendida como el acceso a la salud, a la vivienda, al crédito y a la pensión o jubilación han aparecido como instrumentos del derecho del trabajador asalariado. El acceso a un puesto de trabajo en la economía social es el acceso a la seguridad social.

A julio de 2010, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía Informática (INEGI) la población económicamente activa representa el 59.1% de la población, aproximadamente 63.5 millones de personas, mientras que la población inactiva representa el 40.9%.

A nivel nacional la Tasa de Desocupación (TD) fue del 5.70% de la población económicamente activa lo que significa 3.6 millones de personas sin empleo, a los que habría que agregar, siguiendo las cifras oficiales, 8.5% de subocupados que son alrededor de 5.4 millones de personas.

A lo anterior hay que adicionar, con todas las implicaciones que representa, las cifras relativas al “sector informal de la economía. 12.6 millones de personas que al tiempo que no pagan impuesto, no realizan aportaciones de seguridad social y solo obtienen coberturas marginales de los programas sociales para población abierta.”<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> [www.losrecursoshumanos.com](http://www.losrecursoshumanos.com)

A julio de 2010, México enfrenta el reto de crear 3.6 millones de empleos en el sector formal y de mejorar la calidad, contribución y salarios de 5.4 millones de puestos de trabajo. Simultáneamente, debe enfrentar el reto del rediseño de la política laboral, partiendo de nuevas leyes federales del trabajo, tanto para el sector público como para el sector privado, con el objeto de disminuir las opciones en el sector informal y dar esperanza a los cientos de miles de personas que anualmente se encuentran preparados para ingresar en el mercado laboral.

### **Prioridad 8: Infraestructura.**

Convencionalmente la infraestructura se integra por carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidrocarburos, electricidad, agua y telecomunicaciones; La infraestructura es un factor altamente relevante en el crecimiento y potencial económico de un país, así como en su competitividad y productividad: así mismo, existe un importante vínculo entre infraestructura y desarrollo social, tanto en términos de generación de empleos permanentes y temporales como en conectar a las comunidades con los mercados, acceso a la educación a través de la WEB o mejora de la salud mediante la dotación de agua potable.

En los años recientes, el gobierno mexicano ha determinado evaluarse en esta materia con base en el índice de competitividad de la infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial (WEF); de acuerdo con el reporte 2006-2007 de este organismo internacional, México se ubica en el lugar 64 de 125 países, con una inversión anual promedio (2001-2006) equivalente a 3.5% del PIB, del cual 1.4% corresponde a inversión en hidrocarburos y 2.1% a otros sectores.

Año tras año México pierde competitividad en materia de infraestructura. Por ejemplo, en comparación con los 10 países más desarrollados del mundo, según datos del Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO) México tiene rezagos de más del 80% en indicadores como longitud de la red carretera asfaltada,

transporte interurbano, infraestructura portuaria, número de vuelos, longitud de la red ferroviaria y capacidad de carga de la industria marítima.”<sup>203</sup>

En el programa nacional de infraestructura 2007-2012 (PNI) el Gobierno de la República afirma que la inversión en infraestructura de comunicaciones, transporte y agua para el periodo 2007-2012 debe ser financiadas 58% con recursos privados y 42% con recursos públicos y que el monto de inversión base debe ser de 2,532 miles de millones de pesos en dicho periodo, correspondiendo 749 a comunicaciones y transportes, 202 a aguas y 1,581 a energía. La meta implícita del gobierno mexicano es pasar del lugar 64 del ranking del FEM a un lugar entre el 20 y el 30.

No obstante, un análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, realizado en 2009, arroja que el monto presupuestal de infraestructura carretera se disminuyó de 2008 a 2009 en un 26.2% al pasar de 40,478 MDP a 29,088 MDP, lo que contradice el propósito gubernamental.

Por su parte, en el 4° informe de gobierno (2010) el Gobierno Federal informa que el avance respecto a la meta programada en el PNI 2007-2012 en materia de construcción y modernización de carreteras (17,500 km) es de apenas 600 kms, equivalente al 4%.

La infraestructura en México se enfrenta a diversos retos que van desde el a) las limitaciones a la participación conjunta entre los sectores público y privado b) la corrupción prevaleciente en el sector, c) la falta de tecnología, d) insuficientes profesionistas, e) derechos de vía, f) estudios de impacto ambiental, g) organizaciones sociales opositoras, h) burocratismo, y i) subejercicios presupuestales recurrentes.

---

<sup>203</sup> Moreno Pérez Salvador, *La infraestructura y la competitividad en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. México, 2008. p. 10.

### **Prioridad 9: Medio ambiente.**

Si bien la Organización de las Naciones Unidas creó en 1972 el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente (PNUMA), fue en la década de los 90's cuando se generalizó en el mundo la preocupación por cuidar el medio ambiente y sus efectos en el largo plazo.

Así, en 1992, la ONU realizó la "Cumbre por la Tierra" en la que:

- Se creó el programa 21,
- Se definieron los derechos y deberes de los estados en materia de medio ambiente,
- Se abordaron temas relacionados con protección de los bosques, cambio climático, diversidad biológica y desertificación, entre otros.

En esta reunión se firmó la "Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".

En 2002 se llevó a cabo la "Cumbre de Johannesburgo". También organizada por la ONU cuyo tema central fue el desarrollo sostenible, en esta cumbre se abordaron temas como:

- Erradicación de la pobreza y elevación de niveles de vida,
- Producción y consumo sostenibles,
- Gestión sostenible de los recursos naturales,
- Seguridad alimentaria y agricultura,
- Energía,
- Agua,
- Asentamientos humanos,
- Salud.

Los acuerdos de esta cumbre, avalados por todos los dirigentes mundiales que asistieron, se plasmaron en la “Declaración de Johannesburgo” en la que los estados participantes reafirmaron su determinación de trabajar a favor del desarrollo sostenible.

En octubre de 2008, se lanzó la iniciativa para una economía verde, enfocada en aprovechar las oportunidades que este nuevo concepto tiene para ofrecer y que busca lograr dos resultados: Primero, presentar el caso macroeconómico “más allá de las anécdotas” para fomentar la inversión en los sectores que producen productos y servicios amigables con el ambiente o que mejoran el ambiente (“inversiones verdes”). Por “caso macroeconómico” se hace referencia a la contribución de las inversiones verdes al crecimiento de la producción y empleo.

Segundo, la iniciativa intenta ofrecer orientación sobre como potenciar las inversiones verdes a favor de los pobres. El objetivo es motivar y facilitar que los políticos apoyen el aumento de las inversiones tanto en el sector público como en el privado.

México ha dado pasos en la dirección correcta con la promulgación en enero de 1988 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la creación de la SEMARNAT, de la Procuraduría del Medio Ambiente (PROFEPA) y del Instituto Nacional de Ecología (INE). El presupuesto asignado a este sector para 2010 es de 46,230 MDP.

En México el desarrollo sostenible es un desafío debido, entre otras cosas a 1) disponemos de una inmensa riqueza de recursos naturales por preservar, 2) requerimos impulsar las actividades empresariales y promover el aparato industrial del país, 3) no tenemos una cultura nacional de cuidado por el medio ambiente y los recursos naturales, 4) la corrupción y la impunidad están presentes en este tema, 5) las instituciones públicas directamente responsables de esta materia

destacadamente a nivel estatal y municipal son débiles y vulnerables, 6) el desarrollo sostenible tiene costos económicos tanto para el estado como para los particulares, 7) el rezago tecnológico del país requiere de la importancia de conocimientos y de tecnología, 8) los niveles de pobreza no apoyan las acciones de desarrollo sostenible, 9) la legislación en materia de medio ambiente y recursos naturales requiere actualizarse, 10) no se tienen herramientas ni sistemas para medir el valor económico de las medidas en beneficio del medio ambiente y de los costos de su implantación o de su no implantación, 11) Los estímulos fiscales son notoriamente bajos, 12) se requiere financiamiento suficiente, y 13) las políticas de medio ambiente tienen el carácter de transversales, es decir, abarcan a sector público, sector privado y sector social.

#### **Prioridad 10: Migración.**

La migración constituye un fenómeno histórico mundial. Desde tiempos inmemoriales existen pobladores que cambian de residencia buscando distintas o mejores condiciones de vida. No obstante, en la actualidad, la migración es un problema complejo que debe evaluarse desde distintas perspectivas: legal, económica, social, demográfica, cultural y de derechos humanos.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) estima que en 2010 el total de la población migrante es de 214 millones de personas, cifra 19 millones superior (9%) a la registrada en 2005. La tasa anual de crecimiento de la población migrante se ubica en 1.7% en las regiones más desarrolladas y en 2.0% en la regiones de menor desarrollo.

En 2010 Estados Unidos albergará 42.8 millones de migrantes y Canadá 7.2 millones, ubicándose en la primera y en la quinta posición del ranking mundial. En

el quinquenio (1995-2000) Estados Unidos registró una migración neta positiva de 1.6 millones de migrantes anuales.

Por su parte, México es uno de los países líderes en el mundo en migrantes; de acuerdo con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés). “Cerca de 400 mil mexicanos cambian de residencia legal o ilegalmente cada año y su destino principal es Estados Unidos”.<sup>204</sup>

Así, México es prototipo de migración neta negativa, ya que en el período 2005-2010 perdió por migración 486 mil personas al año y se estima que en las próximas cuatro décadas mantendrá “una pérdida de habitantes de aproximadamente 320 mil personas al año”.<sup>205</sup>

Estrechamente ligado a la migración, México ocupó en 2007 el tercer lugar en transferencia de recursos con 27,000 millones de dólares. (El primer lugar lo ocupó India con 39,000 y el segundo China con 33,000 millones de dólares) producto de la crisis financiera global estas remesas disminuyeron a 21,181 millones de dólares en 2009.

La complejidad del problema de la migración para México está representado por los siguientes factores: 1) su estrecha vinculación con los temas de pobreza, empleo y desigualdad sociales, 2) su ámbito binacional con el gobierno de Estados Unidos y la tendencia de éste a rigidizar su política migratoria, 3) la extensión de la franja fronteriza (3,000 kms.), 4) la migración de tránsito de Centro y Sudamérica hacia América del Norte, 5) la corrupción, 6) los vínculos recientes entre migración y narcotráfico, 8) la debilidad de las instituciones públicas

---

<sup>204</sup> <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/234556>

<sup>205</sup> <http://www.vectoreconomico.com.mx>

responsables de la migración como son la SEGOB y el INM, 9) Falta de infraestructura y tecnología y 10) presupuesto insuficiente.

### **Prioridad 11: Narcotráfico.**

A mitad de la década de los 80's, el narcotráfico empezó a formar parte de la agenda de problemas públicos de México. Desde entonces, sus repercusiones políticas, económicas y sociales han crecido desmesuradamente, al tiempo que transitamos de país intermediario a país productor y consumidor.

Por su posición geográfica, México es el país que provee mayores cantidades de drogas a Estados Unidos, que es el mercado de mayor consumo a nivel mundial. De acuerdo con la Procuraduría General de la República existen siete carteles operando en el territorio mexicano: el cartel de Juárez (Carrillo fuentes), el cartel del golfo (Osiel Cárdenas), el cartel de Tijuana (Arellano Félix), el cartel de Colima (Amezcuca Contreras), el cartel de Sinaloa (Palma, Guzmán Lara), el cartel Milenio (valencia) y el cartel de Oaxaca (Díaz Parada).

“El gobierno de Estados Unidos ha cuantificado en 25,000 millones de dólares anuales el negocio de los carteles mexicanos.”<sup>206</sup>

En este contexto, desde el inicio de su gobierno, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, inició una “guerra al narcotráfico” que entre otras implicaciones, ha representado el despliegue de más de 30,000 elementos del ejército mexicano y de la Policía Federal; 28,228 homicidios: (al 29.07.2010); 25,445 ejecuciones y 2,773 muertes por enfrentamientos y agresiones.

---

<sup>206</sup> <http://www.cnnmexico.com.mx/nacional/2010/08/05>

En el período 2006-2009 el personal de la Procuraduría General de la República pasó de 7,047 a 14,447 personas; el personal de la Secretaría de Seguridad Pública se incrementó de 1,551 a 1,845 personas; las toneladas de marihuana asegurada aumentó de 1,902 a 2,105; las toneladas de cocaína aseguradas prácticamente se mantuvieron sin cambio con 213 en 2006 y 217 en 2009; el decomiso de armas se incrementó notablemente al pasar de 4,220 aseguradas en 2006 a 32,407 en 2009 y el número de detenidos se elevó de 15,952 en 2006 a 28,342 en 2009. El presupuesto total del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el año 2010 ascendió a 7,699 MDP.

El problema del narcotráfico es ilustrativo de la complejidad actual para resolver los problemas y necesidades sociales, sin embargo esta complejidad no es privativa de este fenómeno y sus características son aplicables a casi todos los temas de la Agenda Pública.

### **Prioridad 12: Salud.**

En México hasta hace pocos años el acceso a la salud, como todos los temas de seguridad social se mantuvo estrechamente vinculado a contar con un empleo formal.

Recientemente, a través de nuevos esquemas como “Seguro Popular” subsidio a personas mayores, embarazo saludable y seguro médico para una nueva generación, el acceso a la salud se ha ampliado de manera importante dando como resultado un importante avance cuantitativo hacia la meta de cobertura universal en salud, meta que a la fecha representa 112.4 millones de personas.

Con base en datos del anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) da cobertura a 50.4 millones de personas, el Instituto de Seguridad y de Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a 11.9 millones y el Seguro Popular a 31.1 millones de personas, lo que totaliza 93.4 millones de mexicanos con acceso a servicios de salud. Cantidad equivalente al 83% de la población.

No obstante, la salud en México enfrenta retos en las materias de cobertura de enfermedades, de infraestructura inmobiliaria, de equipamiento, de tratamientos (incluidos los medicamentos), de profesionalización del personal médico y paramédico, entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA LUIS F.; *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- AGUILAR VILLANUEVA LUIS F.; *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA LUIS F.; *Gobernanza: Normalización conceptual y Nuevas Cuestiones. ESADE, Barcelona, España, 2008.*
- AGUILAR VILLANUEVA LUIS F.; *GOBERNANZA: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México, 2010.
- ARRELLANO, DAVID; «Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte», en revista *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, Enero -Marzo.1995.
- BANCO, MUNDIAL; *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington. 1997.
- BARZELAY, MICHAEL; *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.1998
- BOZEMAN, BARRY; *Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica, México. 1998
- BURGOA, IGNACIO; *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973.
- CASAS GUZMÁN FRANCISCO Y ROGOZINSKI, JAQUES «El proceso de Desincorporación en México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993.
- CEDILLO HERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL. *La modernización de la Administración Pública en México*. MIMEO, México, 1996.

- CHEVALLIER, JACQUES «La transformación de los correos y de las Telecomunicaciones», revista *Actualidad Jurídica*, Francia, 20 de octubre, tomado de «Nuevas formas de acción administrativa», en *La documentación francesa* de Pertek, Jacques (coord), París, Francia, 1992.
- COHEN, LAMOZI, LAURENT; «Una doctrina para la regulación», en Pertek, Jacques, “Nuevas formas de acción administrativa”, Ed. *La documentación francesa*, Francia 1992.
- CLOSETS, FRANCOIS; «Eficacia del Estado del X plan», Ed. *La Documentación francesa*, París.1989.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), “Informe de balance: La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, <http://www.elunivesal.com.mx/editoriales/178721.html>, 29 de junio de 2010
- DERLIEN, HANS – ULRICH « Modernización administrativa: 1997-1998 ¿moderna, modernista o postmodernista? », en Revista *Gapp*, Madrid, núm. 7–8.
- DROR YEHEZKEL; *Opciones para incrementar la innovación*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht.1988.
- DUNLEAVY, PATRICK Y HOOD, CHISTOPHER «De la Administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos Países desarrollados», en revista *Gapp*, núm. 3, mayo–agosto, Madrid. 1995.
- FARELL, CUBILLAS, ARSENIO; Prólogo, en José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, FCE, México, 1998.
- FRAGA, GABINO; *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2001.

- GRAY, JOHN citado por Giddens, Anthony, en *La tercera vía*, Taurus, España.1999.
- GUERRERO, OMAR; «El management de la interdependencia Global», en revista del Instituto de Administración Pública de Guanajuato, México, Septiembre, 2000.
- GUERRERO, OMAR; *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- GUERRERO, OMAR; *Gerencia Pública en la globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- GUERRERO, OMAR, *La Reforma del Estado como Modernización*, Civitas, Mexicali, México, 1991.
- JOIN-LAMBERT CHRISTIAN «La evaluación de las políticas Públicas: hacia una racionalización de las intervenciones del Estado», en revista *Pasado Mañana*, París, núm. 335, junio, 1992.
- KLIKSBURG, BERNARDO; *El rediseño del Estado*, FCE, México, 1996.
- KLIKSBURG, BERNARDO; *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional*, INAP/FCE, México, 1995.
- LABRA MANJARREZ, ARMANDO; Coordinador, *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006.
- LEVY, SANTIAGO; «La apertura comercial y el programa de desregulación económica de México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993.
- LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO; Ed. Porrúa, México, 1993.

- MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL, *Las políticas de la OCDE en la Reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México*, ponencia presentada VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2009.
- MARTÍNEZ, REYES, HÉCTOR Introducción a *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México, 1998.
- MINISTERIO DE LA FUNCION PÚBLICA «La función pública del Estado. Informe general de marzo de 1992 a marzo de 1993», Ed. *La documentación francesa*, París, 1994.
- MOCTEZUMA, BARRAGÁN ESTEBAN «Avances de la federalización educativa en México», en *La administración pública contemporánea en México*, FCE, México, 1993.
- MORENO, PÉREZ, SALVADOR; *La infraestructura y la competitividad en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. México, 2008.
- MORLAND, DAVID; citado por Giddens, Anthony, en *La tercera Vía*, Grupo Santillana, Madrid, 1998.
- MORRIS, DAVID, /KARL HESS, *El poder del vecindario, el nuevo localismo*, Ed. Gustavo Gili, España, 1978.
- NATERA, ANTONIO; *La noción de Gobernanza como gestión pública Participativa y reticular*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España, 2005.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE); *La modernización del Estado: el camino a seguir*, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2006.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, España, 1997.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; *Un gobierno alerta*, México, OCDE/Departamento del Distrito Federal, 1997.
- OROZCO, JOSÉ LUIS; «Globalización», en Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (coords), *Breviario político de la globalización*, Fontamara/UNAM, México, 1992.
- OSBORNE, DAVID Y GAEBLER, TED; *Reinventando el gobierno*, Gernika, México, 1994
- PERTEK, JACQUES (coord), «*Nuevas formas de acción Administrativa*», Ed. La documentación francesa, París, 1992.
- PETERS, GUY; *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- PIERRE, JHON, “*La reforma administrativa en Suecia ¿hacia una disminución del control político de la administración?*”, en “Las administraciones de Europa: de una modernización a otra” Revista francesa de Administración Pública, núm. 75, julio-septiembre de 1995, Francia, 1995.
- Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996.
- RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE. *Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena (1990-2003)*. INAP, Madrid, España. 2004.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Diccionario de la lengua española, Espasa, Calpe, Madrid, España, 2006.
- REYES, HEROLES, JESÚS; Precariedad Fiscal en México, <http://www.elunivesal.com.mx/editoriales/47984.html>, 14 de abril de 2010.
- ROCHA, VALENCIA, ALBERTO; *Gobierno y gobernabilidad locales*, Manuscrito, 1999
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS;” Democracia republicana Ni Estado ni mercado: una alternativa ciudadana”, Ed. Random House Mondadori, México, 2010.
- SÁNCHEZ GONZALEZ, JOSÉ JUAN, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1997.
- SERRA, ROJAS, ANDRES; *Derecho administrativo*, Porrúa, 2 México, 2001.
- SOROS, GEORGE; “El nuevo paradigma de los mercados financieros,” Editorial Taurus, Madrid 2008.
- VÁZQUEZ, CANO, LUIS; «Los sistemas de control y evaluación en la administración pública», en *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, Diana, México, 1989.
- VICHER GARCÍA, MÓNICA DIANA. *De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanoamérica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México, 2009.
- WRIGHT, VINCENT; “*Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública*” en “*Gestión y Análisis de Políticas Públicas*”, Madrid, 1997.
- WRIGHT, VICENT, «*El caso británico: el desmantelamiento de la administración*» en “*Las Administraciones de Europa: de una modernización a otra*”, Revista francesa de Administración Pública, Núm. 75-julio/septiembre de 1995, París, Francia, 1995.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- [Http://www.ceneval.gob.mx](http://www.ceneval.gob.mx)
- [Http://www.losrecursoshumanos.com](http://www.losrecursoshumanos.com)
- [Http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/234556](http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/234556)
- [Http://www.vectoreconomico.com.mx](http://www.vectoreconomico.com.mx)
- [Http://www.cnnmexico.com.mx/nacional/2010/08/05](http://www.cnnmexico.com.mx/nacional/2010/08/05)
- [Http://www.wikipedia.org.es/wiki/Crisis\\_economica](http://www.wikipedia.org.es/wiki/Crisis_economica)
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe\\_de\\_Estado\\_en\\_Chile\\_de\\_1973](http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Chile_de_1973)
- <http://www.oscarozlak.org.ar/articulos-esp.php>
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar)
- [http://www.inwent.org.pe/capacidades/docs/moder\\_gestion\\_publici\\_chile.pdf](http://www.inwent.org.pe/capacidades/docs/moder_gestion_publici_chile.pdf)
- <http://www.politicapublica.cl/wp-content/uploads/2008/07/serie-prospect-horizont-3.pdf>
- [http://www.dipres.cl/572/articles-43549\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-43549_doc_pdf.pdf)
- <http://www.agendapublica.uchile.cl/n11/CristianPliscoff.pdf>
- [www.elpais.com/articulo/economía/Obama](http://www.elpais.com/articulo/economía/Obama)
- [www.cincodias.com/articulo/economia/Stiglitz](http://www.cincodias.com/articulo/economia/Stiglitz)

- [www.elpais.com/articulo/opinion/mercado](http://www.elpais.com/articulo/opinion/mercado)
- [www.elpais.com/articulo/economia/necesitamosalianza](http://www.elpais.com/articulo/economia/necesitamosalianza)
- <http://prodavinci.com/2010/05/09/roberto-mangabeira-unger>
- [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/22](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/22)
- [www.eldiplo.com.pe/europa-el-combate-contra-los-mercados](http://www.eldiplo.com.pe/europa-el-combate-contra-los-mercados)
- [www.eluniversal.com.mx/editoriales/51451.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51451.html)