

004633
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
ADMINISTRACION PUBLICA

NUEVAS TENDENCIAS DE TECNOLOGIA
INFORMATICA PARA LA DEFINICION DE
POLITICAS SOCIALES EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



ASESOR:

MTRO. CARLOS RUIZ SANCHEZ

MEXICO, D. F.,

DICIEMBRE 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

269503



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

PARA TÍ QUE AÚN SIENTES EL DOLOR DE TU PUEBLO...

"El hombre que carece de lo preciso para alimentar a su familia, ve la instrucción de sus hijos como un bien remoto, o como un obstáculo para conseguir el sustento. En vez de destinarlos a la escuela, se sirve de ellos para el cuidado de la casa o para alquilar su débil trabajo personal, con que poder aliviar un tanto el peso de la miseria que lo agobia. Si ese hombre tuviera algunas comodidades; si su trabajo diario le produjera alguna utilidad, él cuidaría de que sus hijos se educasen y recibiesen una instrucción sólida en cualquiera de los ramos del saber humano. El deseo de saber y de ilustrarse es innato en el corazón del hombre..."

B.JUAREZ...

DICIEMBRE DE 1998

AGRADECIMIENTOS

**ES GRATIFICANTE SIEMPRE CONTAR CON LA ORIENTACIÓN EN
EL SABER HUMANO DE INTELLECTUALES DEL CONOCIMIENTO...**

INCANSABLES FORMADORES DE PROFESIONALES...

**GRACIAS POR SUS CONSEJOS Y ORIENTACIONES EN ESTE
ARDUO PROCESO...**

**PARA USTEDES, SÍNODO DE ESTA INVESTIGACIÓN MI MAS
SINCERO RECONOCIMIENTO Y APRECIO...**

ANTONIO RUEZGA B.

ROBERTO MORENO R.

VALENTÍN YAÑEZ C.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ G.

CARLOS HUMBERTO RUIZ S.

DICIEMBRE DE 1998

DEDICACIONES

**ESTE TRABAJO, LO DEDICO A MI HIJO COMO UN
RECONOCIMIENTO A LA MARAVILLOSA RESPONSABILIDAD DE
SER PADRE...**

PARA TI:

JUAN EDUARDO MONTES DE OCA RÍOS.

GRACIAS KATY POR TODO EL AMOR QUE ME HAS DADO...

DICIEMBRE DE 1998

ÍNDICE GENERAL

CAPITULO I ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA 1 PROBLEMÁTICA SOCIAL EN MÉXICO

1.1 EL ESTADO	5
1.1.1 ATRIBUCIONES DEL ESTADO	8
1.1.2 FINES DEL ESTADO	10
1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	12
1.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
1.2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	17
1.3 RESPONSABILIDAD ESTATAL DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	19
1.3.1 ÁREAS Y MODELOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	24
1.3.2 FOCALIZACIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES EN POBREZA	28
1.4 FACTORES INCIDENTES DE LA POBREZA EXTREMA: EDUCACIÓN, SALUD, ALIMENTACIÓN Y VIVIENDA	33
1.4.1 DECISIONES ESTRATÉGICAS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	44

CAPITULO II TECNOLOGÍA INFORMÁTICA PARA LA AUTOMATIZACIÓN DE 46 PROCESOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

2.1 ANTECEDENTES GENERALES DE LA INFORMÁTICA.	49
2.2 INFORMÁTICA EN MÉXICO	52
2.2.1 IMPACTO DE LA INFORMÁTICA EN LA SOCIEDAD	54
2.3 INFORMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	59
2.4 AUTOMATIZACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	67

CAPITULO III POLÍTICAS PUBLICAS COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS PARA LA 71 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

3.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	72
3.2 CARACTERÍSTICAS, CLASIFICACIÓN Y MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	77
3.3 ETAPAS PARA PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	85
3.4 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	90
3.5 AGENDA DE LOS PODERES PÚBLICOS	96
3.6 ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	99
CONCLUSIONES GENERALES	105
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	110
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	118
HEMEROGRAFÍA	122
ANEXOS 1	125
APÉNDICE GENERAL	129



INTRODUCCIÓN

Los retos que la Administración Pública deberá afrontar en estos momentos de cambio, transformación y reformas en sus tres ordenes de gobierno, la vincula a un nuevo planteamiento desde una perspectiva integral entre la actividad gubernamental, y las tecnologías computacionales.

Este replanteamiento nos permite buscar la mejor solución institucional y la mejor estrategia político-administrativa para conciliar la operatividad de la administración pública y la participación de todos los sectores de la sociedad respondiendo con mayor eficiencia, equidad y vocación de servicio a las demandas sociales.

La gran dinámica que genera la definición de políticas sociales para la satisfacción de las necesidades, ha determinado que sea imperativo disponer de mejores conocimientos administrativos y elementos técnicos para su mayor cobertura, con el propósito de utilizar racionalmente los escasos recursos disponibles y obtener respuestas y soluciones a los principales problemas y obstáculos que se presenten.

Por lo que las tecnologías técnico-administrativas son base de una buena definición de políticas y se tornan imprescindibles en el proceso de actualización y modernización de las estructuras administrativas públicas. que enfrenten el nuevo milenio.

Los enfoques modernos para el diseño, y formulación de políticas deberá surgir como una respuesta a la demanda social en los municipios, en los estados y de la comunidad nacional, para desarrollar una acción conjunta y coordinada que permita un esfuerzo significativo, institucional y permanente, en favor de las estructuras sociales mexicanas.

Bajo esta perspectiva debemos considerar que el mundo, se ha acercado gradualmente hacia la constitución de una "aldea global". En muchos casos los grandes cambios tecnológicos han conllevado la reestructuración del medio ambiente humano o a la creación de otro completamente nuevo. Al aparecer tecnologías que implican mayor acercamiento entre los hombres, mejor comunicación, mayor facilidad de producción o distribución; las estructuras sociales se alteran para mantener su viabilidad y estabilidad. Las necesidades de cambio se manifiestan como etapas de crisis, que tarde o temprano alteran las sociedades desde sus cimientos.



En general, los cambios sociales han sido menos rápidos que la aparición y difusión de las nuevas tecnologías que los provoca. Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres, valores, tradiciones, culturas o intereses; alteraciones en modos de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización. Se ha señalado que las sociedades han mostrado impericia en adaptarse a la "razón de cambio", independientemente del contenido o dirección del propio cambio, la que históricamente se ha convertido en un verdadero problema para la administración pública.

A partir de los años 50, en algunos países desarrollados, inicia una "era de la información", como etapa sucesora de una era industrial. El trabajo humano se orienta crecientemente hacia el descubrimiento, invención, comunicación o proceso del conocimiento. Esta "era de la información" tomó mayor fuerza con el desarrollo de: 1) Las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, y 2) Las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, también conocidas como informática o computación, en estas se ha permitido un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que de hecho, facilita accesos, alteraciones, filtrado o procesamiento, almacenaje y distribución de datos; referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre. Así, permite incrementos importantes de productividad en personas y organizaciones, al facilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.

La incorporación de la computación en la administración pública, ha sido poco ordenada, al no responder a un proceso planeado y sistemáticamente fundamentado. Se adoptan recursos informáticos en momentos en que todavía no existía personal que evaluara acertadamente la viabilidad de las inversiones, cotejada con necesidades y posibilidades reales de automatización de procesos de datos. Una causa directa de ello ha sido la falta de preparación técnica de los administradores o tomadores de decisiones, respecto a la informática. Por tanto, la tesis central de esta investigación gira entorno al siguiente planteamiento hipotético: la tecnología informática en los procesos administrativos del aparato gubernamental ha sido subutilizadas, sin producir los resultados esperados para la satisfacción de necesidades sociales.

La introducción de computadoras ha partido de suposiciones erróneas acerca de los alcances, limitaciones y características de estas nuevas tecnologías. Se trata de una situación parecida a la que ha tenido lugar en otros países.

En los últimos diez años la práctica de la administración pública en México se ha visto afectada por la Ciencia de la Administración y la tecnología de las



computadoras. Definida en términos amplios, la Ciencia de la Administración es la aplicación de procedimientos, técnicas y herramientas científicos a problemas operativos, con el objeto de desarrollar y evaluar soluciones. Como disciplina la Ciencia de la Administración incluye todos los enfoques racionales que se aplican en la toma de decisiones en administración y que se fundamenten en la aplicación de una metodología científica.

La ciencia de la administración se basa, en gran parte en la filosofía de la toma de decisiones y consiste en:

- 1) identificar y analizar problemas cuantificables,
- 2) comprender las relaciones entre los factores interrelacionados y
- 3) aislar los factores sobre los cuales tiene el control quien toma las decisiones.

El objetivo de la ciencia administrativa pública es proporcionar procesos y procedimientos que ayuden a resolver problemas.

Las Instituciones públicas de nuestra época, dependen en gran parte de las computadoras y de los novedosos métodos cuantitativos (procesos estocásticos, investigación de operaciones, ruta crítica, teoría de juegos y simulación) y técnicas administrativas (reingeniería de procesos en toma de decisiones y políticas públicas) para la interpretación, manejo y solución de sus innumerables problemas, tanto los de rutina como los más complejos.

Bajo esta dinámica técnica-administrativa pública, esta investigación pretende ser un instrumento de apoyo para aquellos a los que la administración pública les resulta una vertiente prioritaria, para configurar un verdadero desarrollo integral en el México moderno.

Por lo que la propuesta sugerida en el uso de la tecnología informática para la definición de políticas sociales, es una posibilidad para poder fortalecer las estructuras del análisis, diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas tendientes a satisfacer la demanda social bajo el siguiente objetivo general:

Proporcionar un marco de análisis sustentado en la utilidad de la tecnología informática para la definición de políticas sociales tendientes a satisfacer la demanda social, para cumplir eficientemente con las exigencias, y necesidades de la población mexicana.

Esta investigación constituye un esfuerzo teórico-metodológico al integrar elementos claros de análisis, destacando el uso de la tecnología informática en la administración pública principalmente.



Por tanto, esta investigación, se ha integrado en tres capítulos, con el objeto de contribuir con una propuesta que responda al objetivo general y a los que de alguna forma consideren que el uso de la tecnología informática en los procesos de modernización de la administración pública es verdaderamente prioritario.

En este sentido, el primer capítulo integra los elementos teóricos para la definición de la problemática social en México, da cuenta de un recorrido conceptual en donde se trata de relacionar los elementos del proceso de análisis, como insumos básicos, en la detección y solución de problemas, mediante una acción integral de participación entre sociedad y Estado para la definición de políticas sociales de corte gubernamental, que contribuyan verdaderamente a la satisfacción de la demanda social contingencial.

Este desarrollo contempla las bases teórico conceptuales en torno a la Sociedad, el Estado, el Gobierno y Administración Pública, destacando un análisis de la política social, elementos prioritarios que integran la base estructural de esta investigación.

Ahora bien, en el segundo capítulo, tratamos de manera particular las acciones y actividades referentes a la tecnología informática, se describen los elementos conceptuales que nos permiten conocer algunos aspectos relevantes sobre su descripción, composición, usos, alcances y limitaciones en la estructura administrativa de la administración pública. Así como su relación con la definición de políticas sociales, sin dejar pasar el impacto que representa en la sociedad.

Por último, el tercer capítulo integra una descripción teórica y conceptual de las políticas públicas como herramienta de análisis para la definición de políticas sociales, destacando principalmente la definición conceptual, sus características, clasificación, principales enfoques y modelos, así como el proceso de elaboración.

Sobre esta misma base se realiza un recorrido descriptivo de principales elementos que encierra el análisis de las políticas públicas considerando principalmente su definición, la agenda de los poderes públicos, actores, escenarios y conflictos, además de conocer las diferentes etapas del proceso de elaboración.

Además, al final se realizan un conjunto de conclusiones generales y se concentran los anexos, así como el apéndice respectivo



CAPITULO 1 ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL EN MÉXICO

El mundo vive años de transformación vertiginosa, como la globalización cada día mayor de la economía mundial, el fin de la guerra fría y el derrumbe de los sistemas centralmente planificados y su tránsito hacia economías de mercado, por solo citar algunos. Detrás de estos fenómenos esta la revolución científica-técnica que se vigoriza cada día. La importancia de ésta va más allá de sus consecuencias aparentes. Los cambios que trae consigo significan una nueva posición del hombre en el proceso productivo y un nuevo factor estratégico en el poder económico y en la competencia internacional. El ser humano maneja cada vez menos materiales en forma directa. En lugar de ello diseña y programa robots, se ocupa de la comercialización y manejo y aprovecha la teleinformática. El factor estratégico de la competencia global es cada vez más la capacidad humana que prepara el proceso de producción. El desarrollo de estas capacidades humanas es, quizá por primera vez en la historia el factor clave del poderío económico, desplazando al capital que a su vez había sustituido a la tierra. El sentido profundamente alentador es que el desarrollo económico y el desarrollo humano puede dejar de contraponerse por primera vez. Así, el desarrollo de las capacidades humanas es ya el requisito fundamental del desarrollo económico. Superar la pobreza deja de ser una preocupación moral para convertirse en un imperativo económico que preocupa cada vez más al gobierno por lo complejo que resulta.

En este sentido la sociedad juega un papel fundamental, ya que se ha convertido en el punto de partida y el punto de llegada de todas las acciones que realiza el gobierno sustentadas en la visión del Estado, es decir, es a partir de una sociedad y de sus necesidades como se conforma un Estado.

La Sociedad es definida por algunos estudiosos como un conjunto relativamente grande y relativamente autónomo de personas que comparten una herencia común que se transmite de generación en generación y que interactúan en relaciones socialmente estructuradas. Las sociedades modernas se inclinan a



establecerse en un territorio y están ligadas a unidades políticas, conocidas como Estados.¹

La sociedad es la que da legitimidad a las formas de organización que controlan el poder, es finalmente la que crea al Estado. A su vez, el Estado es el aparato que procura salvaguardar los intereses de esa sociedad; en este sentido, la sociedad depende del Estado, pero también el Estado depende de la sociedad en la medida en que ésta lo legitima; dándose así una relación simbiótica o complementaria entre el todo que es el Estado y una de sus partes que es la sociedad.

En tanto que el Estado es la expresión de la voluntad política de la sociedad, el papel del ciudadano ante él, generalmente es de demandante o de oposición, es decir, el ciudadano expresa al Estado la forma en la cual debe conducirse para satisfacer sus necesidades, proponiendo en ocasiones, alternativas a sus propias demandas, las que deben ser tomadas en cuenta para elegir la mejor decisión pública.

Por su parte, el gobierno como un elemento integrante del Estado, es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad, siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar.

A partir de recientes décadas, el notable cambio de la sociedad hacia una participación más activa en los asuntos públicos, hace cada día más compleja la tarea del gobierno, pues éste debe considerar cada vez más variables e intereses de la comunidad en sus estrategias y cursos de acción. Lo anterior ha llevado al Estado a replantear sus funciones de ente benefactor y hacedor omnipresente de las políticas públicas, para dar mayor apertura a la participación de las comunidades para la toma de decisiones de orden público.

Actualmente la sociedad propone y toma decisiones sobre sus problemáticas concretas, ya no espera pacientemente la acción del gobierno, quedando demostrado que la sociedad mexicana ha rebasado en muchas ocasiones la acción del aparato estatal, como ha sucedido en diversos casos donde la población se ha organizado de manera espontánea, proponiendo e implementando acciones concretas para resolver sus propias necesidades colectivas, que en otras épocas resultaban exclusivas del gobierno.

¹ MARTINEZ Silva Mario (Coord.) Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III (N-Z), Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1981. p. 563



En México, en las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar.²

Para estar en posibilidades de conformar una alianza entre Estado-Sociedad, esta última debe tener el conocimiento de la forma de pensar del Estado, saber que es lo que quiere y bajo que mecanismos y estrategias pretende lograr los objetivos planteados en los diversos proyectos, programas, planes y políticas.

En este sentido, resulta necesario conocer la referencia del marco ideológico-político del Estado, a partir del cual se puedan analizar las políticas y la dirección con que operarán las entidades públicas. Este marco está dado generalmente por documentos rectores de la política nacional como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Plan Nacional de Desarrollo.

El hombre, desde sus orígenes, atendiendo a su naturaleza de ser social, ha tenido la necesidad de relacionarse entre sí, para asegurar en primer término, su reproducción como especie; en segundo lugar, para satisfacer sus necesidades individuales, mismas que al ir transitando de la barbarie a estadios superiores de desarrollo, se convirtieron en necesidades de interés común. Esa permanente interacción humana ha procurado conjugar esa diversidad de intereses para culminar en un fin común: la vida en colectividad.

Así, la articulación de esfuerzos y la conjugación de intereses individuales enmarcados dentro de un orden social, caracterizan la vida del hombre en sociedad.

Por lo tanto, el fundamento de la sociedad se halla en la interacción humana: hombre y sociedad van de la mano, ambos dependiendo uno del otro para garantizar su conservación.

De esta manera, en el seno de la sociedad, el hombre ha desarrollado diferentes formas de asociación y por consecuencia de administración, atendiendo a sus formas de vida en comunidad, dentro de los diferentes grados de desarrollo. A manera de ejemplo, en la etapa de la barbarie, dicha asociación descansó en la institución de la "gens", que constituyó la forma de organización familiar primitiva de las tribus y "que formó la base del orden social de la mayoría de los pueblos

² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995. p. 125.



bárbaros.”³ Su importancia radica en el hecho de que al interior de la “gens”, se observa ya una forma de administración de tipo comunal, basada en la economía doméstica, en donde las actividades y obligaciones del hombre y la mujer estaban perfectamente delimitadas: el primero tenía a su cargo el procuramiento de los elementos necesarios para la alimentación y la vestimenta, mientras que la segunda se encargaba de la dirección del hogar. A su vez, las “gens” se relacionaban entre sí para decidir sobre los asuntos que les eran comunes. De ahí que “la administración sea una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad.”⁴

Conforme evolucionó la convivencia humana, las formas de organización se volvieron más complejas, debido a la concentración de la riqueza por consecuencia del derecho de herencia; ello motivó la diferenciación de familias dentro de la sociedad, caracterizada por la apropiación de bienes materiales.

“Se abusa de la antigua organización de la “gens” para justificar el robo de la riqueza por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa: una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases. Y esa institución nació. Se inventó el Estado.”⁵ Así, el Estado se erige en la sociedad por encima de los hombres, para regular sus relaciones y custodiar sus intereses.

En su evolución histórica, el Estado ha adquirido diversas formas que se han materializado en la creación y funcionamiento de sus instituciones; consolida su presencia a través de un régimen político con el que al mismo tiempo, se relaciona con la sociedad, a través de la actuación del gobierno, es decir, de la administración pública. Por ello, se afirma que “la administración pública nace con la necesidad de armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como funciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado: el Estado.”⁶

Sobre la base de lo anterior, a continuación, se presenta un breve recorrido conceptual, así como la descripción de las principales atribuciones y fines del

³ ENGELS Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Ed. Progreso. Moscú. p. 35.

⁴ BONNIN C.J.B. Principios de Administración. Revista de Administración Pública. (ed. Especial) 1983.p. 83.

⁵ ENGELS Federico.Op.Cit. pp. 106-107.

⁶ GUERRERO Orozco. Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. I.N.A.P. México, 1979. p. 394.



Estado, que en esencia, son el eje fundamental para el desarrollo del presente análisis.

1.1 EL ESTADO

El Estado históricamente es el resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos.

Por esto resulta ser la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.⁷

El Estado tiene dos sentidos diferentes, uno cuando se refiere de la intervención en las empresas privadas, cuando se le critica y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental. En cambio, cuando se habla de naciones, sé esta refiriendo a comunidades humanas de un tipo particular.⁸

"En una fase inicial del Estado moderno caracterizado por la unidad territorial y por el surgimiento de una instancia de poder parcialmente hegemónica en la figura del Príncipe, pero también por la presencia de una válida organización de las fuerzas sociales tradicionales sobre dos planos estrechamente vinculados, de la decisión y de la administración."⁹

Entonces podemos hablar de dos sentidos del Estado, una como nación que es en sentido amplio y la otra, donde se trata como gobierno, que es en sentido estricto.¹⁰

El Estado es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diferentes criterios: los lazos de solidaridad particularmente intensos.

⁷ UVALLE Berrones, Ricardo. Estado Gobierno y Políticas Públicas. *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. México, 1996. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 11

⁸ DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional *Colección Demos Ediciones Ariel* Barcelona 1970, pp. 44-45

⁹ BOBBIO Norberto Matucci, Nicola. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, Tomo I México 1981 pp.626-634

¹⁰ DUVERGER, Maurice. *Op.Cit.* p. 45



una organización básicamente potente, la diferencia del Estado con otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.¹¹

Los grandes teóricos del Estado, han coincidido y puesto de relieve, en todos los tiempos, la gran importancia que tienen los hechos geográficos para la vida estatal. Tanto Platón y Aristóteles como Maquiavelo, Bodino, Montesquieu y Hume, Herder y Hegel han hecho uso de esta idea en sus concepciones sobre El Estado.

La integridad geográfica, es el rasgo final del Estado, pues tiene determinados límites. El Estado es entonces un artefacto, una asociación legal cuyas reglas públicas se aplican a todos aquellos que residen dentro de sus límites o viajen a través de ellos.¹²

Las relaciones del Estado con, el espacio son muy importantes pero las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar por sí solas la unidad, ni la peculiaridad de un Estado; por otro lado, la agrupación unificadora en el pueblo, aunque no del pueblo, es, pues, evidentemente, un factor fundamental para el nacimiento y permanencia, no sólo del Estado, sino de cualquier organización.¹³

En lo referente al poder, se puede advertir que, la profunda raíz social en la sociedad civil, hace que sea finalmente, el mismo orden el que aparece como persona y sume en sí los elementos de legitimación del poder son los individuos mismos los que conservan el instrumento directo de determinación de tal orden, a través de la fatigosa raíz del poder decisivo (el de mando, es decir legislativo) por parte de la fuerza hegemónica de la sociedad organizada.¹⁴

El Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar.¹⁵

El Estado se caracteriza también por estar formado sobre la libertad política (no solamente privada) y sobre igualdad de participación de los ciudadanos frente al

¹¹ *Ibidem*. pp. 45-46

¹² ASHFORD, Nigel, Davies, Stephen. Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal. Ed. Nueva Visión Buenos Aires 1991.p. 114

¹³ HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Ed. F.C.E, México 1990 13 ed. pp 154-183

¹⁴ BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. *Op.Cit.* p. 634

¹⁵ CROSSMAN, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Ed. F.C.E., México 1990 p.20



poder, pero administrado por la clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por los derechos y la economía.¹⁶

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado así constituido, con sus elementos concretos: pueblo, territorio, poder y orden jurídico, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva, que solo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de naturaleza material; el tercer y cuarto elementos (poder y orden jurídico) pertenecen al reino ideológico.¹⁷

Toda política gubernamental emanada de instituciones públicas tiene relación con la figura del Estado puesto que ella es producto de la orientación que en determinada materia se le da a las diversas demandas de la sociedad, las cuales busca satisfacer a través de acciones ejecutadas por el gobierno.

El término Estado, de manera coloquial, lo entendemos como un conjunto de órganos a los que fue delegada la voluntad nacional y que cuenta con tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno, teniendo como funciones el promover y preservar un mejor nivel de vida para la sociedad, así como regular las relaciones entre los individuos y las relaciones entre el Estado y los individuos.

Para definir el término de una manera, más completa citaremos a Wilburg Jiménez Castro, quien agrega y explica otros elementos que se adaptan de manera más completa a la realidad mexicana.

El Estado, personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual esta asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social.¹⁸

¹⁶ BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. Op.Cit. p.634

¹⁷ FISBACH, Oskar G. Teoría General del Estado. Ed. Generat, México, 1968, p. 19

¹⁸ JIMENEZ Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. México, 1975. p. 152



Partiendo de esta premisa, resulta necesario continuar con la explicación de algunos de sus elementos que lo integran, a fin de conocer más específicamente cual es su campo y formas de actuación hacia la sociedad.

1.1.1 ATRIBUCIONES DEL ESTADO

El Estado como ente, no se agota en sí mismo, no es una entidad perfecta, pero es perfectible; es ante todo una entidad que tiene cualidades pero también se encuentra expuesto a tener defectos que inciden en el terreno de la sociedad.

Es creado con un sentido de utilidad, como artefacto que permite alcanzar otras fines, considerando como artefacto, el Estado rebasa la consideración mecánica y se precisa en el rubro de medios. El Estado en consecuencia, existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardo y velar por que no sea quebrantado.¹⁹

Es aquí donde se constata que hay fines que trascienden al Estado, uno de ellos es el bien común. La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación debe de ejecutar para la realización de sus fines.²⁰

El Estado como obra humana, ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales, no para servir fines particulares de un individuo, casta o un grupo privilegiado que abuse del poder; casi la totalidad de los fines del Estado, coinciden en lo más importante de la sociedad, pero no puede llegar a la totalidad.²¹

¹⁹ UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Ed. IAPEM México, 1993. pp. 57-76

²⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1985. p. 3

²¹ La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del "gobierno en acción", de captar la médula sustancial de ese "hacer" concreto, de esos "quehaceres" cotidianos, de esa "galaxia" institucionalizada de cometidos del Poder Público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo.

En los tiempos del liberalismo, en que escribe Otto MAYER (pp. 218-219), estamos únicamente *ante cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista: Relaciones Exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior*. No otros eran en definitiva los cometidos del Estado mexicano bajo la presidencia de Benito JUÁREZ, en el apogeo liberal de la Constitución de 1857. Desde entonces, la idea de la libertad ha cambiado: El mismo vocablo recubre en nuestro tiempo otros contenidos. No son ni siquiera los algo difusos del capitalismo anterior a la Segunda Guerra Mundial y que Gabino FRAGA intentaba apenas abarcar con el género *ATRIBUCIONES*, sin lograr empero desconocer que la función administrativa, en los tiempos posteriores a la crisis del 29 y



Hay aspectos, en los cuales no puede, no debe o no quiere penetrar el Estado y que forman una barrera infranqueable a su actividad.²²

Los fines exclusivos del Estado, serán aquellos que la Constitución le marca, con exclusión de cualquier particular, tal es el caso de la seguridad nacional, banca central o alguno otro que este marcado por la legislación como propias del Estado.

Para designar el contenido de la actividad estatal se usan muy diversas denominaciones, tales como las de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias estatales", sin embargo, algunas de esas expresiones tiene una significación o muy genérica, o que se presta a diversas interpretaciones; el término "competencia" es inadecuado ya que es diferente la capacidad genérica del Estado, de la facultad concreta que se otorga a uno de sus órganos para ejecutar los actos que integran aquella capacidad, facultad que puede ser dividida entre varios órganos respecto a uno solo de dichos actos, y que es lo que propiamente constituye la competencia. Por su parte la palabra funciones tiene significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial, las cuales pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado.

Se estima que el término "atribuciones del Estado", es la que debe adoptarse, ya que su connotación gramatical es adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines.

A lo largo de la historia del Estado, han variado sus fines y como consecuencia sus atribuciones. Sin embargo, considero que se pueden caracterizar tres etapas sucesivas sobre estas atribuciones:

cuya vanguardia mexicana fuera el cardenismo, se extendía a lo antes vedado (p.149), asumiendo la acción directa del Estado modalidades no sólo de autoridad sino de gestión (pp-267, 295). Ello en cumplimiento de las adiciones y modificaciones de la Constitución de 1917, que imponen al Poder Público un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales del Estado decimonónico juareziano, para complementarlos, como veremos detenidamente más lejos, con los cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles. Estos son los nuevos baluartes del contemporáneo concepto de libertad. Esta existe, no porque nos defendamos exclusivamente de las acciones del Estado contrarias a nuestra libertad física personal, sino porque nos defendamos de su omisión en el cumplimiento de las prestaciones(agua, transportes, educación, salud, vivienda, subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario. Cfr., más ampliamente, CORTIÑAS-PELAEZ, León. "Estado Democrático y Administración Prestacional." Montevideo: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, XXII 1-4, 1971. tomado de GUERRERO Omar. "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Harla México, 1986. p XXXI

²² SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México, 1990. pp. 337-339



En la primera etapa, el Estado está reducido a un mínimo respecto a sus fines y atribuciones, pues se limita al mantenimiento y protección de la existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y al libre juego de las leyes sociales y económicas; así tenemos que las atribuciones del Estado en dicha etapa se circunscriben en actividades de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de lo particular más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden.

En un segundo momento, y en razón de irse adquiriendo un grado mayor de desenvolvimiento, por el aumento de población, por los progresos del orden técnico y por otros muy variados factores, el Estado interviene en mayor grado en actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como por el aumento de las necesidades generales.

En una tercera etapa, y que corresponde a la actualidad, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores, las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia, "de justicia social", que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al estado gendarme de la primera etapa, en un estado providencia o estado social de derecho, cuyo problema fundamental, será conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

El problema de saber cuales son las atribuciones del Estado, se encuentra vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de las actividades de uno, tiene que traducirse forzosamente en reducción de la esfera de acción de los otros.

La actuación estatal a través de reglas públicas, quiere significar que ciertas disputas tienen una dimensión social que no puede ser incorporada a los procedimientos del derecho privado.²³

1.1.2 FINES DEL ESTADO.

Para afirmar su permanencia, el Estado promueve y genera las condiciones materiales y consolida las relaciones sociales, con el fin de garantizar su existencia y conservación, a través de la creación de instituciones que sirvan para tal fin.

²³ ASHFORD, Nigel, Davies, Stephen. Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal. Ed. Nueva Visión Buenos Aires, 1991. p. 114



Al situarse por encima de los hombres, el Estado está dotado de poder político soberano que se institucionaliza a través del derecho, y conserva para sí, unidad de mando y dirección. Para su ejercicio, se vale de la búsqueda permanente de su reconocimiento, del consenso y de la legitimidad; pero al mismo tiempo y de ser necesario, ejerce la coacción en algunos ámbitos de la vida nacional. De los medios de que se valga el Estado para ejercer su poder, depende en gran medida su estabilidad política.

Para ello, el Estado no sólo se erige como árbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad. También escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas, es decir, en bienes y servicios públicos. Es precisamente en ese momento, en donde el Estado se relaciona con la sociedad, a través de la administración pública.²⁴

En ese sentido, la actividad del Estado, por mediación de la administración pública, tiende a la razón de Estado: "la paz pública, el bienestar social, el orden y la justicia social buscados en un ámbito de responsable ejercicio de la libertad integran el concepto de bien público."²⁵ Al mismo tiempo, constituyen los medios para consolidar su existencia.

Con base en lo anterior, la administración pública se presenta como la actividad organizadora del Estado, y por ende, su naturaleza es dinámica, y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público, mediante un engranaje institucional que contribuya a preservar las condiciones materiales, para coadyuvar a la estabilidad política y social, en que descansa el fundamento mismo del Estado.

En ese contexto, la diversidad de actividades que el Estado realiza se organizan por medio de la acción administrativa, y se manifiestan en la sociedad como funciones concretas.

De acuerdo a la clasificación que hace Omar Guerrero,²⁶ el Estado moderno realiza 5 funciones, a saber:

²⁴ Carlos Marx ha dicho que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. El desarrollo de la ciencia de la administración es un historia que se asemeja más a una tragedia, que a una comedia. Nuestra disciplina una vez se perdió y otra estuvo a punto de volver a ocurrir. En su desenvolvimiento, la época de cultivo y fecundidad se han alterado con periodos de sequía y esterilidad; y entre una y otra fase, han ocurrido lapsos muy largos de amnesia que han hecho que se pierdan los logros alcanzados; tomado de GUERRERO Omar. "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Haría México, 1986. p XVI

²⁵ GOMEZ Sandoval Fernando. Teoría del Estado. Ed. Universidad Anáhuac. Escuela de Derecho. México, 1992. p. 361.



- Administración del servicio exterior;
- Administración de la defensa;
- Administración de la hacienda;
- Administración de justicia; y
- Administración interna.

A través de la primer función, entra en contacto con otros Estados, y busca el reconocimiento de su carácter autónomo frente a los demás; la segunda proviene de su legítimo derecho a defender su autonomía y por ende, su soberanía. La tercera y cuarta funciones son ejercidas al interior de la vida nacional: mientras que una tiene que ver con los medios de que se vale el Estado para allegarse los recursos económicos necesarios para realizar las demás funciones, la otra se aboca a hacer cumplir las normas elevadas a la categoría de leyes, para regular la conducta entre los individuos, y entre éstos con las clases sociales.

Por su parte, la administración interna adquiere especial importancia, por todos los renglones que le toca armonizar, y es que en ella descansa la tarea de regular la vida personal y en colectividad, es decir, la vida social, a la vez que reproduce las condiciones materiales que dan sustento a la vida económica.

1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Lo anterior nos permite centrar la atención en una aproximación conceptual de la administración pública.

La administración pública es aquella rama de la administración que tiene como función ejecutar la voluntad del Estado y se considera como ejemplo fundamental para el desarrollo del país. Frank Goodnow refiere que la Administración Pública "es el conjunto de servicios públicos destinados a la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general."²⁷ Para diferentes autores la Administración Pública debe de contemplarse por el lado práctico del gobierno, ya que su finalidad es que los servicios públicos se realicen eficientemente y estén de acuerdo con las necesidades de la población de la mejor manera posible.

La Administración Pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensen seguir. Su compleja organización esta en relación con

²⁶ GUERRERO Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Ediciones INAP. México, 1989. p. 45.

²⁷ GOODNOW, Frank. Política y Administración: Funciones Primarias del Estado. Revista de Administración Pública (RAP), 25 Aniversario INAP, México, Julio de 1980. pp.37-247



las estructuras jerárquicas ya establecidas por la estructura como son: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

De acuerdo al glosario de términos para el proceso de Planeación en México, editado en 1985 por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la Administración Pública en México se define como "el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno."²⁸

Por otra parte, Wilburg Jiménez Castro define a la administración pública como "la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."²⁹

En la década de los ochenta Alejandro Carrillo Castro analiza algunas cuestiones sobre los propósitos que el Estado debe realizar a través de la administración pública, haciendo alusión al dinámico vaivén de la sociedad en su conjunto y al nuevo papel que deberá desarrollar el Estado en la vida nacional.

Los propósitos de la administración pública, han sido objeto de una total reorientación debido a que los fines del Estado moderno han experimentado una verdadera revolución hoy día se espera que el Estado sea el acelerador de la transformación económica y social y que deje de ser el conservador del status quo. Y se confía en que, en su nueva función de promotor y estimulador del desarrollo nacional, haga llegar a los más, los beneficios del progreso económico y social.³⁰

Actualmente, el Estado mexicano continúa en esa tesitura de promotor del desarrollo nacional y del mejoramiento del nivel de vida, como lo señalan los lineamientos que sobre el tema aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo: "Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la

²⁸ Glosario para el Proceso de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). México, Ed. SPP. 1985. p. 31.

²⁹ JIMENEZ Castro Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E.. México, 1975. p. 152.

³⁰ CARRILLO Castro Alejandro, Administración Pública, Marco Internacional. Ed. ONU-México. 1981, p. 33.



población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.³¹

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.³² La nueva administración pública poco comparte con la vieja y repetida división del trabajo según la cual los políticos deciden y los administradores ejecutan o con aquella otra según la cual los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos.³³

La administración pública ha sido favorecida por la metodología del análisis de políticas públicas, debido a que esta última plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales, es decir, se convierte en su instrumento de explicación y análisis más detallado que le permite una mejor orientación para la toma de decisiones, ya que anterior a este planteamiento, no se asumía la pluralidad y complejidad que presentaba la sociedad, sólo se gobernaba a partir de un esquema de política general, uniforme y verticalista que no hacía una separación del todo en sus partes específicas y por ende, ofrecía grandes posibilidades de llevar al fracaso los programas destinados a la sociedad.

En este sentido, considero que la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación.

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995, p. 62

³² *Ibidem.* pp. 62-63

³³ AGUILAR Villanueva, Luis F. Políticas Públicas. Ed Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio, No. 4, México, 1990. p. 251.



La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, la necesidad política coyuntural y la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

1.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública mexicana se ha venido acrecentando a lo largo de los años como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha tenido que enfrentar el Gobierno Federal para proporcionar bienes y servicios a la población. De esta forma se han creado y desaparecido según el caso, en las diferentes administraciones de gobierno, organismos que se encargan en forma específica, de una nueva tarea en los diferentes campos de acción de la Administración Pública Federal.

Esta expansión permanente de la administración pública se explica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, cuyas funciones tienden a ser absorbidas por los organismos públicos; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, han provocado, un cambio en el número, variedad y complejidad de las funciones de la administración pública; y finalmente, porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública es obtener la mejor u óptima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.



Por lo anterior, considero que la administración pública moderna, deberá cumplir con los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamenten un pleno desarrollo social, político y económico en México.

- a) Preservación del Sistema Político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc;
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc;
- c) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programa de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc;
- d) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc;
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc;
- f) Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc;
- g) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etc;
- h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, entre otros.

Cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad y esta en transformación continua.

En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica necesariamente, la acción gubernamental. La superioridad de la administración pública en poder, recursos, organización, experiencia y competencia profesional, frente a todas las instituciones sociales, le ha permitido asumir más y más funciones.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la administración pública han sufrido un cambio cualitativo: las relaciones internacionales ha multiplicado el número de contactos y tipos de intercambio entre los países. Las funciones de mantenimiento de la ley y el orden se han modificado conforme a las nuevas



condiciones de movilidad, urbanismo, y relaciones de la sociedad industrial. La construcción de obras de comunicación, irrigación, desagüe, supera en dimensión, tecnificación y periodicidad todo lo relacionado anteriormente. La tributación ha sufrido un cambio radical para contemplar distintas fuentes y discriminar diversos causantes. La protección de indefensos, antes de carácter humanitario, se ha reconocido como un derecho para sectores cada vez más amplios. Aun la guerra con su conscripción masiva y utilización de la ciencia y la tecnología, ha modificado por completo los conceptos de defensa.

Por otro lado la administración pública ha asumido nuevas funciones. En menos de un siglo, la regulación económica gubernamental ha experimentado una expansión extraordinaria ya que en la mayor parte, sino en todos los países, la administración pública constituye el empresario más grande. Este papel crece a medida que los mecanismos de mercado son incapaces de ofrecer solución a la problemática contemporánea; por lo tanto, la administración pública se ve obligada a estimular, complementar o sustituir a la empresa privada; a diversificar a la economía, a promover la productividad.

1.2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

La modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño, a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha estructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos interiores respectivos y a otras disposiciones complementarias.

En este proceso ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, fusionar las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y crear otras áreas a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.

Asimismo, se ha impulsado el proceso de descentralización administrativa para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de mayor autonomía de gestión. De igual



forma, se han promovido la redefinición de funciones, con el fin de especificar con mayor claridad y exactitud el alcance de las mismas y su nivel de responsabilidad.

Con base en las acciones emprendidas, se ha logrado una organización burocrática más racional y flexible para responder de manera adecuada y ágil a las nuevas condiciones del país. En este sentido, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta actualmente con las siguientes dependencias³⁴:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de la Defensa Nacional,
Secretaría de Marina,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Desarrollo Social,
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,
Secretaría de Energía,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural,
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Salud,
Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
Secretaría de la Reforma Agraria,
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Cabe señalar que a través de esta dinámica de mejora continua de la Administración Pública Federal ha adquirido un carácter racional, evitando los crecimientos desmedidos que conllevan a la formación de estructuras de gran tamaño, ineficientes y costosas. En resumen, su conformación actual no es fortuita o coyuntural, sino planeada y congruente con los avances que el país experimenta y prepara para ajustarse a las nuevas circunstancias de nuestra realidad como nación.

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 26, en vigor a partir del 5 de diciembre de 1997.



1.3 RESPONSABILIDAD ESTATAL PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.

En su diario quehacer, todo individuo aspira a alcanzar una forma de vida con bienestar, entendido éste como la obtención de bienes materiales o de seguridad, que son necesarios para cubrir sus necesidades y que tienen que ver con el desarrollo físico, intelectual y material del hombre, que le brinden satisfacción en armonía con sus intereses, y que le permitan vivir tranquilamente.

El hombre al vivir en asociación y desarrollar actividades productivas, su superación material y social depende del lugar que ocupe en la producción de la riqueza, en su distribución y en el producto final de las actividades económicas, es decir, en el consumo. En consecuencia, las carencias de satisfactores que se presenten en unos pueden ser las mismas de otros, por lo que las necesidades se tornan colectivas, que pueden o no ser satisfechas con sus propios recursos, y no en la misma medida que los demás. Lo anterior conlleva a que el hombre conviva en relaciones desiguales, como resultado de un sistema económico determinado. Así, la desigualdad se vuelve un fenómeno social, al igual que la necesidad de bienestar.

De ahí que se infiera que "los resultados en términos de bienestar social se vinculan tanto con el modelo de desarrollo como con la estrategia económica que sigue cada país"³⁵. Esto es, que los resultados de la producción se distribuyan equitativamente. Sin embargo, por la propia naturaleza de un Estado capitalista, los diferentes modelos económicos de crecimiento generan pobreza y marginación, al igual que reduce sus expectativas de superación individual, lo que patentiza la desigualdad; gran parte de la población queda excluida de los beneficios mínimos que por sí misma no puede lograr, lo que genera demanda social.

En consecuencia, a fin de evitar crisis de gobernabilidad, el Estado compensa esas desigualdades, interviniendo con medidas complementarias en aquellos renglones que garanticen la reproducción de las condiciones de vida básicas, sobre todo de las clases marginadas, dotando de bienes y servicios públicos que la sociedad demanda y que la actividad privada no hace, con objeto de aminorar los efectos sociales y económicos que se desprenden de los propios modelos económicos. Es así como la necesidad de bienestar se institucionaliza, dando paso a la política social.

³⁵ GONZALEZ Tiburcio Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos. Ed. I.N.A.P. México, 1993. p. 16.



Para lograr lo anterior, el Estado entra en contacto con la sociedad, y entabla alianzas con las clases populares y con los diferentes grupos de poder, para lograr la unidad y cohesión en torno a la política social. Por ello, el Estado "tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social."³⁶

La actividad del Estado inherente al bienestar social es realizada por conducto de la administración interna, toda vez que una de sus tareas es crear las condiciones necesarias para asegurar la subsistencia del hombre, así como la procuración de su bienestar en colectividad, mediante la reproducción de las condiciones de vida básicas. Tales funciones se llevan al cabo, por medio de las instituciones públicas creadas ex profeso, conforme los momentos históricos así lo requieren.

A través de la política social, el Estado se justifica y hace suyas las aspiraciones, dando cauce a las demandas de los grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada. En este orden de ideas, la acción del Estado en esta materia se encamina a cubrir necesidades esenciales en los renglones de alimentación, salud, educación, vivienda, asistencia pública, deporte, cultura y recreación, acceso a bienes de consumo, que procuren atemperar la pobreza y marginación. Por eso la política social es compensatoria de las desigualdades, y el gasto social se vuelve necesario, puesto que el mercado no puede resolver por sí mismo esas desigualdades; es decir, porque quienes detentan el poder económico no les interesa, puesto que no son para generar riqueza.

Para su instrumentación, el Estado se vale de las políticas fiscales de gasto público, en tanto sean recursos canalizados a gastos sociales, ya sea a través de asignaciones directas, o por medio de subsidios y transferencias. En ese sentido, el Estado financia dichos gastos, por medio de excedentes económicos que tienen algunas empresas públicas destinadas a actividades productivas y que por ello, le generan ganancias; también a través de la deuda pública, o bien, por recursos que se derivan de los impuestos.

En contrapartida, los gastos en bienestar social son por naturaleza deficitaria, dado que no generan ingresos. Sin embargo, en épocas de crecimiento sostenido, es posible mantenerlos e incluso incrementarlos, ya que a mayor acumulación, más ingresos para el Estado, y más necesidad de hacer sentir su presencia, por los efectos que esto conlleva.

³⁶ GUERRERO Orozco. Omar. Op.Cit. pp 571 - 572.



Sin embargo, en épocas de crisis en el proceso de acumulación, la intervención del Estado se torna más necesaria, pero al mismo tiempo, se reduce su capacidad interventora, puesto que sus ingresos bajan, y por consecuencia, se constriñe el gasto público, que tiende a rebasar a los ingresos. Entonces, desde el punto de vista del capital, el sostenimiento de la política social se vuelve una carga pesada para el Estado, y la función vital que desempeña en este sentido, se vuelve contra él.

Al respecto, en el capitalismo moderno, el periodo significativo de crecimiento y acumulación sostenidos, que va desde finales de los años treinta hasta los setenta, orientó el papel del Estado hacia el impulso del bienestar social, lo que permitió gobernar en condiciones de consenso y estabilidad. En cambio, a partir de la década de los ochenta, en que sobreviene una crisis económica en el ámbito mundial, la acción del Estado en este sentido se debilita, poniendo en riesgo la estabilidad política.

Por último, cabe mencionar, que el Estado y la Sociedad tienen un compromiso corresponsales en donde los esfuerzos deben conjugarse para lograr fortalecer, la base económica, política y sobre todo social, para despegar hacia un verdadero desarrollo nacional que soporte los embates del mundo globalizado, en vísperas del nuevo milenio, por que en nuestra actualidad lo que se requiere y se demanda son cambios en valores tales como participación contemplada como "la acción y compromiso que hace alusión a la actividad social que desempeñan unos individuos dentro del grupo del cuál forman parte, esta participación supone una cierta coincidencia de las finalidades operativas del grupo, un sentimiento de responsabilidad personal y obligaciones creadas por el deber,"³⁷ el compromiso es otro valor importante en tanto requiere de la disposición de la sociedad misma para afrontar cualquier problema y finalmente el tercer valor y no menos importante es la solidaridad que es "cohesión y concordia existente entre personas que confían plenamente unas en otras, de donde razonablemente parten para obtener objetivos en determinado orden: es dentro de las relaciones sociales una forma de garantía para la realización de algún objetivo de cuya efectividad todos los componentes de un grupo se hacen responsables."³⁸

Para acercarnos adecuadamente a la problemática de la definición de políticas tendientes a satisfacer necesidades sociales, es necesario trazar, los grandes ejes sobre los cuales desde una perspectiva particular se comprende la acción estatal.

³⁷ SALUSTIANO del Campo. A. Diccionario de Ciencias Sociales. Ed. Instituto de Estudios Políticos, UNESCO, México, 1979. p. 42.

³⁸ *Ibidem*. p. 47.



Primero es importante considerar la relación Estado-sociedad, en el devenir histórico del Estado moderno como un complejo entramado de interacciones, las cuales han sido explicadas de muy diversas maneras, según el enfoque adoptado.

Esta relación compleja puede ser esquematizada, desde una perspectiva específica, en un circuito sistemático, donde el ente estatal gestado a partir de las relaciones sociales se materializa en su conjunto de instituciones y adquiere un papel importante en la construcción de la realidad dinámica en que se inscribe la reproducción del sistema social. Así en el nivel de gestión, la administración gubernamental recibe de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción.³⁹

GOBIERNO-GOBIERNO: CONTROL ESTATAL

SOCIEDAD-GOBIERNO: ORGANIZACIÓN =

PARTICIPACION SOCIAL

La capacidad de "hacer" se sustenta en la cesión de una fracción de la soberanía individual que permite al Estado fungir como actor genérico y representante formal del interés común. A cambio, la sociedad exige del Estado la cristalización y establecimiento del conjunto de condiciones indispensables para desarrollar sus actividades y garantizar la satisfacción de las necesidades comunes.

Desde la irrupción en la historia del Estado moderno éste se asocia de manera cuasi natural a la prestación de servicios. La cesión por parte de los individuos en su nuevo "traje" de ciudadanos de una porción de sus capacidades de acción y decisión busca encontrar, contraparte, protección y seguridad por parte del gobierno.

Durante el presente siglo han existido notables oscilaciones en cuanto a la participación estatal, presentes claramente entre las visiones del Estado de

³⁹ EASTON David. El Enfoque Sistémico. Ed. Amorrortu, 2a. ed., Buenos Aires, 1973. También puede compararse con los estudios de Gabriel Almond sintetizados en Ronald Chilcote, Theories of Comparative Politics, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981. pp. 162-181.



bienestar o Estado benefactor y las que privilegian un Estado reducido, siendo estas últimas dominantes hoy día.⁴⁰

Pese a los cambios notables surgidos en materia de inversión y límites de la acción gubernamental, su cariz de servicio permanece. Así, aún dentro de la perspectiva del liberalismo, la prestación de servicios como responsabilidad del Estado tiende a seguir existiendo, aunque los aspectos a cubrir sean mínimos y no sea éste quien los proporcione directamente.

Nos encontramos pues ante una función con un alto grado de permanencia, por lo cual es de suma importancia analizar sus características e identificar las dificultades para su realización en contextos concretamente delimitados.

Durante los años setenta la crisis del modelo intervencionista y el proceso de endeudamiento asociado con su posterior dinámica negativa obligaron al Estado a replantear su interacción con la sociedad y su propia lógica de funcionamiento.

En la década de los ochenta, conceptos como eficiencia, eficacia, control y descentralización cobraron una nueva dimensión en el panorama de las propuestas de la solución proclamadas por los expertos de la administración. Los vientos del cambio alcanzaron así a las cuestiones operativas inscritas en marcos o preconcepciones de índole más inclusivo, tendencia aún prevaleciente en los albores de los noventa.

Siguiendo esta regla de reflexión, cabe abrir un espacio y detenernos ahora en ciertas condiciones particulares del caso del Estado mexicano.

En este ejercicio debemos tener en cuenta el uso de tres grandes niveles analíticos. Un primer nivel general asociado a las determinaciones de orden funcionalmente estructural en donde usamos el término Estado. Un segundo nivel, más concreto, bajo la etiqueta de régimen político, en el cual se tornan evidentes las formas de relación entre actores en determinadas estructuras normativas, corresponde a una ubicación en el espacio y en el tiempo de los elementos normativos y los canales de comunicación y construcción política. Un tercer nivel, identificado como administración pública o aparato burocrático, daría cuenta de las relaciones más concretas e instrumentales dentro de las estructuras existentes, pero conserva para sí un rango de capacidad de incidencia en la cristalización de las políticas sociales.

No podemos olvidar que la construcción de respuestas estatales a las demandas sociales requiere un instrumento político-administrativo acorde a las condiciones

⁴⁰ETAL Estado Moderno, Estado Modesto, Ed. F.C.E., México, 1987.



de cada país. Así, como conjunto de organizaciones e instituciones, la administración pública se inscribe dentro de una serie de especificidades definidas en el ámbito del régimen.

La estructura del régimen y su administrativo participan como factor de influencia directa al armar respuestas gubernamentales y por ello deben aparecer como precondiciones de la acción.⁴¹

Por lo general la organización política comprende varios ordenes de gobierno, cada uno de los cuales posee el ámbito de acción y su correspondiente rango de responsabilidad. En México se distinguen tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.⁴² El alcance de las políticas en cada orden se asocia inicialmente a sus competencias.

En México los actores institucionales de estos órdenes deberían de presentes desde la definición de la tendencia de estrategias globales dentro del proyecto político, permeando los procesos de decisión-acción, para la definición de políticas sociales.

1.3.1 ÁREAS Y MODELOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Dentro de la nueva modalidad de ejercer la política social, se impulsa la participación organizada de la sociedad en la distribución y consumo de los bienes socialmente necesarios, procesos en donde la injerencia de la comunidad marginada rural en la etapa de comercialización de productos básicos ha jugado un papel relevante, sobre todo porque se ha venido agrupando en torno a un fin que le ha permitido disponer de alimentos, ante la escasez, cada vez más marcada, de recursos públicos destinados a la política social.

⁴¹ SLOAN, J y Kent Tedin, The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs. Comparative Survey, Ed. Pittsburgh University Press. E.U.1984. p.134

⁴² El Gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, es una herramienta por medio de la cual se ejecutan las acciones encaminadas a satisfacer las demandas de carácter público de la sociedad. En este sentido, tomaremos el concepto que maneja Karl W. Deutsch, para explicar cual debe ser el papel del gobierno en un país: "El Gobierno como uno de los elementos del Estado, bajo el concepto del timonel, se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de la información y el control." (W.DEUTSCH Karl. Política y Gobierno. Ed. F.C.E. Madrid España, 1976. p 20)

Además, considero que puede concebir el término gobierno como el conjunto de los poderes públicos y los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía, siendo además el componente del Estado que tiene por objeto llevar la dirección del mismo, ya que el gobierno funciona como un agente de las funciones estatales.



"La promoción del desarrollo social debe ser realizada en el contexto de unas finanzas públicas sanas y con la participación de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo y sin falta, tomando en cuenta la voluntad corresponsable y las peculiaridades de las comunidades marginadas; la tarea debe ser emprendida por una administración pública adecuada y especialmente preparada para atender en nuevas formas los problemas de la pobreza."⁴³

Según el social-demócrata, "Richard Titmus, la política social se encarga de tres áreas básicas y que se vinculan entre sí:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación alimentación y vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- c) Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias".⁴⁴

La política social sería el conjunto de políticas gubernamentales tendientes a la formación de capital humano: alimentación, educación, salud. Que por medio del gasto social busquen la satisfacción de las necesidades esenciales y que permitan la obtención de un ingreso para satisfacerlas.

Un estudioso de la política social; Eduardo Bustelo, al establecer un análisis histórico, distingue tres modelos de política social: asistencial, econocrática y solidaria; los cuales son comparables entre sí sobre la base de ocho dimensiones que le son constitutivas: a) igualdad; económica, social y política; b) solidaridad como proceso perceptual, actitudinal o conductual que posibilita la incorporación de intereses y problemas ajenos a la propia; c) organizaciones sociales externas a los organismo públicos; d) creatividad como posibilidad o potencial de innovación; e) necesidades humanas de toda índole; f) sector público como estructuras, organizaciones y procesos controlados por el Estado; g) servicios sociales o prestaciones públicas; h) infancia como población foco de la política. La unidad de contenido de los distintos componentes, articulada en patrones

⁴³ ZORRILLA, Martínez Pedro. Desarrollo Social, Estado y Sociedad", en Reflexiones al Futuro. Ed. Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994. p.195.

⁴⁴ Citado en González, Tiburcio. Reforma del Estado y Política Social. Ed. I.N.A.P., México. 1993. p.15.



regulares de acción orientados a la consecución de los fines de la política social; que busque propiciar bienestar a la colectividad.⁴⁵

La política social asistencial, se sustenta en un análisis atomizado de la sociedad en que cada individuo persigue su bienestar personal, y donde el bienestar del conjunto es la consecuencia del equilibrio de la competencia del mercado. Bajo esta perspectiva, la pobreza es una condición natural derivada de las desigualdades que menoscaban la competencia con los más fuertes.

Lo que supone una fuerte estratificación en donde los triunfadores en la lucha económica, sobre la base de un imperativo moral, retribuyen al prójimo; los más desvalidos, parte de sus gratificaciones.

El bienestar social se obtiene ya sea por la familia o en el mercado; la familia debe asegurar las satisfacciones tempranas básicas y la provisión de los demás servicios; salud, previsión y educación, los que algunas veces deben adquirirse a precios de mercado. Particular importancia presenta el sistema educativo que actúa como mecanismo de selección natural de los más capacitados.

En este enfoque no es al Estado al que compete la acción reparadora de las desigualdades, por lo tanto la asistencia social más que la política social se realiza por medio de organismos del voluntariado civil. El objeto central de la ayuda es la infancia en condición de desnutrición, abandono violencia o explotación, población a la que se asiste mediante instituciones especializadas de cuidado, protección o educación.

El criterio que rige este tipo de política social es la caridad. Surge de la concepción de bienestar producto de la remuneración de un trabajo honesto y el esfuerzo personal de los individuos, razón por la cual los que se encuentran en situación más precaria pudieran ser asistidos por la generosidad de los demás.

Para el modelo de la política social econocrática, E.S BUSTELO⁴⁶ considera que es una forma de tecnocracia basada en el razonamiento económico. El eje de este modelo es la razón instrumental medios fines, según la cual el óptimo se obtiene utilizando la menor cantidad de recursos para el logro de la mayor cantidad de objetivos, lo que significa optimizar la diferencia neta entre costos y beneficios.

⁴⁵ E.S. BUSTELO y E.A. Isuani (eds). Mucho, Pochito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los Noventa. Ed. Siglo XXI. España, 1990. pp. 243-246.

⁴⁶ Ibidem. pp.243-246



En esta concepción el desarrollo es un proceso evolutivo lineal en el cual los países desarrollados representan el punto terminal al que deben acceder los países subdesarrollados. Esta meta consiste en que primero es el desarrollo económico lo que traería el desarrollo social, el imperativo básico crecer primero para distribuir después (la política económica segrega a la política social). La riqueza nacional generada mediante la tesis del goteo contribuiría a que el bienestar llegará a todos los pobres poco a poco, lo que les ayudaría a superar su pobreza.

La política social se concibe como un esfuerzo por mantener el ingreso real en un nivel razonable vía la inserción en el mercado de trabajo. Los servicios sociales deben ser privados y pagados por los sectores de ingresos altos, en tanto las prestaciones estatales deben ser gratuitas pero focalizadas en los individuos y hogares de escasos recursos; grupos más vulnerables.

Por último, la política social solidaria, se fundamenta en los principios de solidaridad e igualdad social en la satisfacción de las necesidades humanas como motores para la construcción de las políticas sociales. La lógica que subyace a este modelo de política social, son los principios de reciprocidad y simetría social, que contradice a lo lógico de la competencia. La reciprocidad supone trueque y no necesariamente precios de mercado y menos de caridad para el acceso al bienestar. De tal forma, que la satisfacción de necesidades es el punto de partida para el desarrollo y sustento para la planificación de políticas sociales.

El modelo se construye a partir del diagnóstico de satisfacción de necesidades básicas en la población. Se establece un criterio normativo de las necesidades y montos mínimos de satisfacción sobre la base de los cuales se diferencia a la población; luego la política social consistirá en la proposición de un plan de acción orientado al logro de niveles de satisfacción razonables para quienes no los poseen. Los servicios sociales serán provistos sobre bases universales, al margen del mercado y siguiendo el principio de necesidades básicas.

Por lo que la política social es responsabilidad del Estado en cuyo seno debe planificarse íntegramente el desarrollo. Lo que significa que los procesos de crecimiento económico y desarrollo social marchan al parejo y competen en un conjunto los órdenes político, económico y social. En este esquema se favorecen los procesos de descentralización, asignándose responsabilidades a los beneficiarios quienes pasan a ser objeto de la política a sujetos de su desarrollo.

La política social debe tener como objetivo el constante mejoramiento del bienestar social, que permita la elevación del nivel de vida, para que haga posible la justicia social y que permita a la población el desarrollo de sus capacidades



humanas. En la medida posible debe orientarse más hacia la erradicación de la pobreza, que el pretender sólo su alivio.

1.3.2 FOCALIZACIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES EN POBREZA

La focalización consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender a determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per capita.⁴⁷

Dentro de las ventajas sociales y políticas, se podría relegitimar al Estado y por ende devolverle credibilidad, que mediante este mecanismo se disminuya el clientelismo y paternalismo que caracterizó a la política social en el pasado.

Eduardo S. Bustelo⁴⁸, sintetiza como se estructuró la política social en el pasado:

1. La exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social.
2. La falta de equidad de los beneficiarios del gasto social, estuvo marcada y expresada en el acceso diferencial, en términos de servicios, área geográfica, edad, sexo, entre otros.
3. Manejo del gasto social al margen de las implicancias distributivas del financiamiento.
4. La excesiva burocratización y centralismo de los servicios sociales públicos.
5. La fragmentación institucional: falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias públicas y privadas.
6. Los altos costos operacionales de muchas políticas sectoriales del área social.
7. Las sociales que dependen de los recursos generales del Gobierno carecen a menudo de flujos financieros estables.
8. La debilidad o deterioro de las instituciones del sector público, como la pérdida de importantes recursos derivadas en la instrumentación adecuada del gasto.

⁴⁷ ONU-CEPAL. Focalización y Pobreza, Ed. ONU Santiago de Chile, 1995. p.13.

⁴⁸ BUSTELO, E. y Suani E. El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina. Ed. Comercio Exterior vol. 42, núm. 5. México, 1992 p.429.



En este sentido, considero que el capital humano constituye una de las medidas más eficaces para la lucha contra la pobreza, las políticas de alivio a la pobreza deben enfocarse en aspectos básicos, que mejoren la educación, alimentación y la salud.

La evidencia muestra, que la carencia de educación es un factor multiplicador de la pobreza; puesto que los campesinos ubicados en los primeros deciles de pobreza tienen un nivel de instrucción primaria ínfimo, de igual forma las mujeres que tienen los más altos niveles de fecundidad carecen de educación básica. El contar con un mayor nivel educativo implica un proceso de autoplanificación familiar; puesto que las mujeres en edad reproductiva no desearán tener más hijos que los que puedan sostener. A su vez puede contribuir a que se disminuya la mortalidad infantil. La educación puede constituir uno de los mejores mecanismos que contribuya a una distribución más equitativa de la riqueza, puesto que existe cierta correlación entre las personas que cuentan con mayores niveles educativos y los ingresos que reciben.

La alimentación está estrechamente relacionada con los niveles de productividad. en los niños un mayor aprovechamiento educativo y el desarrollo en la estructura y forma del cuerpo humano está relacionada con un mejor nivel de alimentación.

Con relación a la salud lo primordial sería atacar las causas que producen la desnutrición infantil. "Dadas las condiciones insalubres en que viven los extremadamente pobres, y la prevalencia a la diarrea y a otras enfermedades intestinales, él brindarles acceso a mayor cantidad de alimentos podría satisfacer sólo las necesidades de los parásitos que se alojan en sus estómagos."⁴⁹

Entre las diversas acciones para atacar las causas que producen las enfermedades previsibles de tipo intestinal en los menores se lograría con la dotación de infraestructura básica, principalmente el agua potable. Por lo que estas medidas en su conjunto se concatenan; al tener impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Otra acción que resulta clave para enfrentar este problema, es el referente al aumento del crecimiento económico el cual es necesario para que los proyectos sociales puedan ser financiados sin que provoquen los déficits fiscales a posteriori. La política económica debe ubicarse en el proceso de acumulación y lo social en el aumento del bienestar, de nada sirven los avances macroeconómicos cuando no se reflejan en el aumento del nivel de vida de toda la población, que mejore sus condiciones de salud, educación, alimentación y vivienda.

⁴⁹ LEVY, Santiago. La pobreza en México, en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*. Ed. ITAM-FCE, México, 1994. p.74.



Desde una visión hipotética Enrique Hernández Laos, propone que el crecimiento económico vaya acompañado con una distribución más igualitaria de la riqueza, además de que tal crecimiento debe ser por arriba de la tasa natural de crecimiento demográfico: puesto que en décadas pasadas el incremento de la pobreza tendió al alza cuando sufrió de una severa caída del PIB. Ya que la población en extrema pobreza se siguió incrementando. Por lo que el crecimiento económico con distribución del ingreso al menos debía ser del 4% anual cuando menos hasta el año 2007.⁵⁰

Dentro de esos criterios de política macroeconómica "la elevación de los niveles medios de productividad y remuneraciones reales; el mejoramiento de las condiciones prevalecientes en los mercados laborales, y en general la evolución de la marcha de la economía nacional"⁵¹, son factores que pueden influir en la disminución gradual de la pobreza.

Bajo esta tendencia corresponde al Estado modificar la distribución del ingreso y la orientación del gasto social considerando los siguientes apartados:

- a) Ampliar la capacidad financiera del Estado incrementando la tributación, sobre el consumo suntuario y sobre los ingresos más altos, y poniendo particular énfasis en la tributación directas sobre ingresos y activos, con miras a corregir la distribución a lo largo del tiempo;
- b) Aplicar una progresividad similar al conjunto de tarifas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan desproporcionadamente sobre los sectores de bajos ingresos;
- c) Reorientar el gasto público actualmente dedicado a funciones no productivas (como por ejemplo: *el gasto militar*) hacia inversiones productivas y políticas sociales;
- d) Reorientar el gasto social hacia la atención a grupos desprotegidos y hacia el establecimiento de servicios públicos de calidad homogénea;
- e) Lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas.⁵²

⁵⁰ HERNÁNDEZ, Laos E. Alternativas de Largo Plazo para Erradicar la Pobreza en México, Ed. Frontera Norte Vol.6 Núm.1 México, 1995. p.161.

⁵¹ HERNÁNDEZ, Laos E. La Evolución de la Pobreza y su Combate desde Solidaridad, en *Solidaridad a debate*, Ed. El Nacional. México, 1991. p.191.



Lo anterior nos ayudaría a consolidar una eficiente definición de políticas sociales que contribuyan de manera directa a la operatividad estratégica de la Administración Pública en el entendido de que:

- La estrategia de lucha contra la pobreza no se improvisa ni puede consistir en una suma de programas sociales aislados.
- La reducción de la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere políticas públicas adecuadas orientadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivos, una tradición nacional de servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que una regla.
- Una estrategia exitosa de lucha contra la pobreza que necesariamente es de largo plazo requiere un consenso nacional en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. Los programas que componen dicha estrategia deben construirse políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico y al mismo tiempo debe aislarse de conductas clientelísticas y tensiones políticas y partidarias.
- La estrategia debe partir de un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional en el cual va operar y en el que se insertan los programas. Igualmente debe identificar las modalidades de organización y las actividades que contribuyan a superar las inevitables resistencias burocráticas del aparato público y que fortalezcan la capacidad institucional para aplicar la estrategia y los programas que la componen.⁵³
- La formulación y posterior aplicación de las políticas sociales requieren apoyo técnico, además de consenso nacional y voluntad política. El país debe contar con una masa técnico analítica de profesionales de distintas disciplinas (economía, ingeniería, sociología, ciencias políticas y administrativas, antropología y psicología social) que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones, y que tenga conocimientos teóricos conceptuales e instrumentales de tecnología informática para tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores y sistemas de información. La estrategia también requiere la realización de estudios rigurosos sobre el tema, que reflejan la enorme diversidad de pobrezas y de los

⁵² *América Latina: Opciones para Eliminar la Pobreza* CEPAL, UNICEF. Ed. Comercio Exterior México, Febrero de 1987.

⁵³ RACZYNSKI, D. *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago Chile, 1995. pp. 34-35.



condicionantes de las diferentes situaciones de pobreza que pueden afectarse a través de las políticas públicas.

- La puesta en práctica requiere capacidad gerencial para programas sociales, equipos de trabajo sólidos en los gobiernos regionales y locales y en los organismos de ejecución, ya sean públicos o privados.

Sergio Molina propone que las políticas para la superación de la pobreza sean de dos tipos: distributivas y redistributivas. Las primeras relacionadas con la distribución primaria del ingreso resultado de la estructura de la propiedad y el funcionamiento del sistema económico. Están ligadas a la cantidad de empleos que genera la economía y la productividad que poseen los grupos pobres, lo que permitiría contar con algún tipo de ingreso a los grupos pobres.

Por otro lado las políticas redistributivas, que tiendan a corregir la distribución del ingreso, mediante transferencias de ingresos o bienes y servicios por medio de la recaudación fiscal que sea transferida a través del gasto social a los hogares con mayores carencias o por medio de los subsidios.⁵⁴

Sin embargo la pobreza por ser un problema tan ingente, necesita de la coordinación institucional de los diversos organismos dedicados al bienestar social, no se trata de crear más aparato burocrático sino que cada Secretaría de Estado cuente con unidades o departamentos dedicados única y exclusivamente a lo relacionado con pobreza extrema, ya sea de educación, salud, alimentación y vivienda, cuyo objetivo sea evitar la duplicidad de funciones y que el gasto social llegue a quien verdaderamente lo requiera. Existe la experiencia en varios países que sería digno de emular.

Unas de las ventajas serían "la reducción de traslapes y duplicaciones, disminución de celos y conflictos entre las diferentes funciones, un margen más reducido para la tendencia a evitar la responsabilidad, posible incremento en la participación comunitaria y en la concentración en el cumplimiento de objetivos, una mayor flexibilidad en la asignación de recursos."⁵⁵

Además de las estrategias descritas anteriormente los proyectos y programas para atacar la pobreza deben enfocarse en los sectores en peor desventaja económica y social dentro de estos los grupos más vulnerables.⁵⁶

⁵⁴ MOLINA, S. La Pobreza: Descripción y Análisis de Políticas para Superarla. Ed. Revista de la CEPAL. 1982.

⁵⁵ SAHOTA, G. Coordinación Institucional en la Instrumentación de Políticas Sociales. Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza, SEDESOL. México, 1993. p.94.



Dentro de estos grupos se encuentran los niños que forman parte de familias extensas, las madres que se dedican a la doble jornada, los ancianos, los indígenas, los impedidos físicos, entre otros.

La política social entonces deberá ser el medio para alcanzar el bienestar, la justicia y la igualdad de oportunidades "su función gravita en la redistribución de los ingresos que permite compensar las desigualdades sociales generadas en el carácter contradictorio del sistema capitalista" ⁵⁷

La política social desde esta perspectiva sería el medio para la realización de la justicia social y el Estado por medio de ella equilibraría los intereses entre los dominantes y los dominados. En este sentido se parte del supuesto de que la política económica se sitúa en el proceso de acumulación y la política social en el de distribución, ya no son políticas sociales de tipo universalista que generaban clientelismos políticos y abundante gasto social, sino políticas focalizadas a sectores que se encuentran en la situación más precaria de pobreza y pobreza extrema.

1.4 FACTORES INCIDENTES DE LA POBREZA EXTREMA: EDUCACIÓN, SALUD, ALIMENTACIÓN Y VIVIENDA

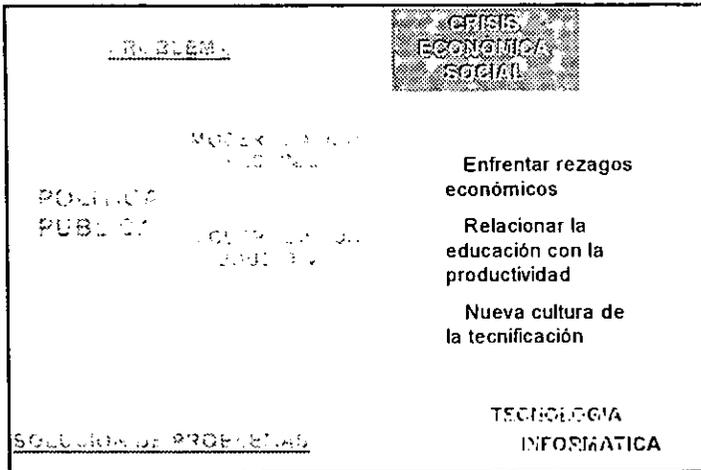
Uno de los fenómenos sociales que ha cobrado interés dentro de las agendas de los gobiernos es el de la pobreza, factor determinante en la severa crisis económica social, donde se debe tener una visión más objetiva, puesto que la lucha contra la pobreza en México no es algo simple, ni algo que se pueda resolver en períodos cortos.

El fenómeno de la pobreza, está ligado al subdesarrollo educativo prevaleciente en el sector rural, que se fue postergando desde el período en que inicio la industrialización, según estimaciones de Santiago Levy "el origen de la pobreza rural se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural: puesto que la pobreza urbana viene siendo el reflejo de la pobreza rural". ⁵⁸

⁵⁶ FIGUEROA, A. Estrategias y Políticas de Atención Social a Grupos Vulnerables, en Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza, SEDESOL. México, 1994. p. 82-88.

⁵⁷ FERNÁNDEZ, A. y Rosas, M. Políticas Sociales y Trabajo Social. Ed. Humanitas, Argentina, 1987. p. 54.

⁵⁸ LEVY, Santiago. La Pobreza en México. Ed. ITAM-FCE. México, 1994. pp.48-51.



Al no encontrar las condiciones adecuadas algunos de los que viven en estas comunidades tienden a emigrar. Por lo que la pobreza en extremo se refleja con mayor intensidad en el sector rural del país "conforme nos desplazamos hacia índices superiores, señala que la pobreza extrema no sólo es un fenómeno mayoritariamente rural, sino que los pobres entre los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en áreas rurales."⁵⁹

Desde hace varias décadas se tiene conocimiento que la pobreza tiene rostro indígena "la población indígena, por regla general, ha padecido un proceso de expulsión de sus tierras en que vivieron sus antepasados y se ha remontado a lo que ha llegado llamar regiones de refugio, hasta donde también llegan, causando cada vez mayor impacto las llamadas fronteras de la civilización no sólo una parte considerable de los grupos étnicos se ha refugiado en las zonas hostiles para la vida y el trabajo. Existe también un número importante de mexicanos de las zonas desérticas y de nuestras montañas que padecen incomunicación y escasez de recursos vitales como el agua"⁶⁰. Factores que de alguna forma retroalimentan a la pobreza y la perpetúan.

Dentro de las principales características, vinculadas a las poblaciones que viven en la pobreza extrema se encuentran:

- Comunidades rurales, cuya población en su mayoría pertenece a grupos étnicos.
- Su actividad preponderante es el sector agrícola, con tierras de temporal, la mayoría de veces para el autoconsumo.

⁵⁹ Ibidem. pp.48-51.

⁶⁰ COPLAMAR. Geografía de la Marginación. Ed. Siglo XXI. México, 1983. p.22.



- Perciben ingresos de hasta menos de dos salarios mínimos.
- Los jefes de familia tienen un nivel educativo ínfimo, principalmente las mujeres.
- Asociado a su bajo nivel educativo las mujeres en edad reproductiva presentan un nivel de fecundidad alto.
- La mortalidad y morbilidad infantil en menores de un año es considerablemente alta, debido a enfermedades de tipo previsible y la falta de infraestructura básica como el agua. Así como adecuadas medidas sanitarias.
- Habitan en su mayoría, en localidades dispersas: con menos de 2500 habitantes, ubicadas en la serranía y en algunas zonas limítrofes en varias entidades, principalmente en el Sur de la República.
- Las viviendas que habitan a parte del alto nivel de hacinamiento y la mala calidad de los materiales no cuentan con la infraestructura básica.

La ubicación geográfica de los pobres en extremo no parece seguir un patrón homogéneo en cuanto a su distribución territorial en el país, de acuerdo a datos de regionalización en la monografía censal en la región Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) el grado de marginalidad es considerado muy alto. En el Golfo Centro (Hidalgo, Puebla, Veracruz y Tlaxcala).

En las tres primeras, afecta en grado extremos, aunque cabe mencionar que a lo largo del territorio se dispersa en menor medida, y casi nula en ciudades industriales.

En las entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca e Hidalgo, hace ya varias décadas el analfabetismo afecta un poco más del 30% de la población, la cual, no cuenta con ningún grado de instrucción.⁶¹

⁶¹ MUÑOZ, G. y Suárez Z. Perfil Educativo de la Población Mexicana, serie monográfica, MOCEMEX 90, INEGI. México, 1994. p.32.



POLITICA PUBLICA EDUCACTIVA

FORMULACIÓN DE
LA POLÍTICA
PÚBLICA

OBJETIVOS

- ◆ Distribuir educación con mayor calidad
- ◆ Impulsar sistemas no formales de capacitación
- ◆ Capacitación magisterial
- ◆ Mayor presupuesto educativo
- ◆ Crear una nueva cultura, relacionando educación con productividad

CONDICIONES EXTERNAS

- Integración a bloques de desarrollo económico: TLC, APEC, OCDE
- Acuerdos comerciales con América Latina y Europa

MODERNIZACIÓN
EDUCATIVA



Sin embargo el problema se extiende hacia otros Estados y regiones que se ubican en Puebla, Veracruz, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

En su conjunto las 12 entidades concentran el 64% del analfabetismo total del país. La población más afectada por género la conforman las mujeres en una proporción del 40.5%.⁶²

Gasto público en desarrollo social y gasto en educación (porcentajes con respecto al PIB)			
	GP/PIB	GDS/PIB	GE/PIB
1989	17.3	6.1	2.6
1990	17.0	6.4	2.6
1991	17.2	7.7	3.1
1992	17.7	8.7	3.5
1993	18.5	9.5	4.0

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, Anexo del Sexto informe de Gobierno, 1994.

Nota: GP= Gasto Público, GDS= Gasto en Desarrollo Social, GE= Gasto en Educación.

Los niveles educativos más inferiores de acuerdo a información del INEGI, sobre los niveles de bienestar en México, se localizaron en la zona Tarahumara, La

⁶² Ibidem. pp.32-33



Huichola y Cora, así como la Tierra Caliente en Michoacán y Guerrero y la mayor parte del Estado de Chiapas.

En el ámbito regional las entidades que registraron ingresos nulos se localizaron en las entidades con mayor índice de marginalidad entre las cuales destacaron Pacífico Sur, Golfo Centro, Sureste Pacífico Centro.

En este sentido, otro problema ligado a las comunidades que viven en la pobreza extrema es el relacionado con la desnutrición. "La desnutrición que no mata, pero que produce enanos, que recluye por infecciones la mitad de los días de la infancia, que vuelve huraño al preescolar, que al escolar le impide concentrarse, que le hace fracasar en su intento por leer o escribir, que obliga al descanso excesivo, que encierra en sí mismo y que aísla a quien debería aprender interactuando, que produce futuras madres tan pequeñas y frágiles que no podrán sino procrear desnutridos."⁶³

Según un estudio realizado en 1993 por el Colegio de México, el 20 % de la población del país padecía desnutrición. Por grupos afectaba a la población más vulnerable 20% de los niños, de los cuales el 51% correspondía a las comunidades rurales. En cifras 2.6 millones menores de 5 años. Las entidades con los más altos índices de desnutrición se localizaron igualmente en Campeche, Chiapas, Guerrero; Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.⁶⁴

Gasto público, gasto en desarrollo social y gasto en salud y laboral (porcentajes con respecto al PIB)			
	GP/PIB	GDS/PIB	GSL/PIB
1989	17.3	6.1	3.0
1990	17.0	6.4	3.1
1991	17.2	7.7	3.6
1992	17.7	8.7	3.8
1993	18.5	9.5	4.1

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, Anexo del Sexto Informe de gobierno, 1994.

Las principales características de la salud que se pueden considerar en México son:

- "El peso de las enfermedades infecciosas, la desnutrición y los problemas de salud reproductiva es 2.2 veces mayor por habitante en el medio rural que en el urbano.

⁶³ Ibidem. p. 18

⁶⁴ Documentos de Trabajo: "Pobreza Social" mimeo Colegio de México. México, 1993



- Los hijos de las mujeres en la pobreza extrema presentan 2.5 veces mayor riesgo de morir antes de cumplir un año de edad que los hijos de mujeres no pobres.

- La prevalencia de desnutrición es 4 veces mayor entre los niños en pobreza extrema del Sur del país que entre los niños pobres del norte.

- La mitad de los partos de mujeres en pobreza extrema no son atendidos por personal capacitado; esto significa que cada año nacen sin atención adecuada alrededor de medio millón de niños en pobreza extrema.⁶⁵

Con base en las condiciones en que viven las comunidades que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, es factible establecer que la pobreza extrema tiene características endémicas por que no es tan fácil su erradicación.

Julio Boltvinik mediante el uso de la Medición Integrada de la Pobreza, con base a la información censal de 1990, estimó que el 83% de la población vivía en condiciones de pobreza, de los cuales dos terceras partes, el equivalente al 65.9% vivía en la indigencia, y el 17.2% en condiciones de pobreza moderada.⁶⁶

Por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas 79.5% eran pobres y el 62.4% indigentes.⁶⁷

El Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento de la política social, para el combate a la pobreza extrema mediante la coordinación institucional en los ámbitos de gobierno; federal, estatal y municipal y la concentración de las comunidades rezagadas.

La población objetivo a la que se dirigió el programa fue:

- Las poblaciones indígenas.
- Los campesinos que habitan en las zonas desérticas y semidesérticas.
- Los habitantes de las zonas urbanas populares.

Las estrategias y acciones para la lucha contra la pobreza (del sexenio de 1988-1994) quedaron definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.⁶⁸

⁶⁵ FRENK, J. Hacia un México más Saludable. Ed. Nexos, Núm. 202. México, octubre de 1994 p.56.

⁶⁶ BOLTVINIK, Julio. Pobreza y Estratificación Social en México, serie monográfica INEGI, COLMEX, IIS-UNAM. México, 1994. p.79.

⁶⁷ *Ibidem* p.87.



- Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser atendidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL);
- Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; los cuales iniciaron su operación en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la región Chinanteca; Es propósito de esta estrategia de desarrollo fue ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país incluyendo las zonas urbanas;
- Elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social;
- Diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores especialmente en el caso de los grupos indígenas;
- Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de las partidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y a la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de acciones;
- Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo;
- Impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades;
- Inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; Se formularán proyectos para que con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.

⁶⁸ Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal. 1989-1994, SPP, México. 1989. p.129.



Con Solidaridad se transformó la política social al tratar de brindar a la población más marginada de las capacidades básicas para romper el círculo que retroalimenta la pobreza, al buscar elevar el nivel de vida "evidencia un intento por llevar a cabo proyectos de infraestructura social que disminuyan la pobreza."⁶⁹ Creando las condiciones que posibiliten a los niños a incorporarse a la vida productiva en el futuro.

Un aspecto novedoso de la política social durante 1988-1994 fue el de la focalización "consiste en signar el gasto en función de criterios previamente decididos. Estos son principalmente el nivel de ingreso (pobreza), pero también el sexo, la edad (predilección por las políticas materno-infantiles) y la localización geográfica."⁷⁰ No obstante dado la extensión de la pobreza, este tipo de focalización no fue lo suficiente como para cubrir satisfactoriamente a los pobres en extremo.

De acuerdo con Sara Gordon la manera de administrar que fomenta el PRONASOL, al incorporar a los beneficiarios a las tareas de la gestión de la política social, "impulsa un nuevo modo de integración social en el que se recuperan valores ancestrales, a la vez que se destaca la responsabilidad individual en un marco comunitario. Emplea además la presión comunitaria de las relaciones primarias, para favorecer las contribuciones de los beneficiarios. Estimula formas democráticas de toma de decisiones en planos horizontales en el interior de pequeños grupos"⁷¹ con lo cual ayuda a romper con los burocráticos marcos verticales de la administración pública.

Desde este punto de vista este tipo de política social ha sido benéfico en cuanto a la participación de las comunidades más necesitadas lo que ha redituado:

"- Comunidades organizadas democráticamente que participan en la solución de sus necesidades prioritarias. Tienen nuevas bases y medios para encarar la vida en el futuro. Cuentan con una interlocución sustancial con las instancias de gobierno y una organización autónoma para hacerla efectiva y perdurable.

- Un parteaguas que genera en la realidad comunitaria y específica de las familias. La infraestructura de bienestar básica y de apoyo a la producción se

⁶⁹ BARRÓN, L. La Transformación de la Política Social Ed. Nexos vol. XVII. Núm., 202. México, Octubre de 1994. p.68.

⁷⁰ BERTRANOU, F. Programa Nacional de Solidaridad: ¿Un Nuevo o un Viejo Modelo de Política Pública?, en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM Julio Septiembre de 1993. p. 238.

⁷¹ GORDON Sara. La Política Social y el Programa Nacional de Solidaridad, en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM Abril-Junio de 1993 p. 361.



convierten en nuevos medios para la actividad económica y mejorar la calidad de vida.

- De la relación entre la sociedad y el gobierno destacan la experiencia y el conocimiento que adquieran las comunidades en el ejercicio de sus derechos y del funcionamiento del gobierno.
- La complementación de acciones focalizadas y generales, inmediatas y de repercusión futura, así como sociales, de infraestructura y productividad.
- Sostenimiento de los esfuerzos e inversión pública para el desarrollo social.⁷²

Dentro de este esquema de participación social "es donde radica una de las principales deficiencias del programa para combatir la pobreza extrema el problema es que los pobres extremos no están organizados, por lo que se prestaría a reforzar el caciquismo a costa de las comunidades pobres."⁷³

Sin embargo uno de los objetivos de la política social era romper con el caciquismo: "Solidaridad no sólo plantea la distribución de los recursos, en el marco general del combate a la pobreza extrema y a la elevación de los niveles de bienestar de los más necesitados, sino promueve y desarrolla una convocatoria a la organización social comunitaria, a fin de crear espacios de concertación social en donde surja la nueva relación entre la sociedad civil."⁷⁴

Algo que si propicio este tipo de política social focalizada, es que las comunidades organizadas no esperaban a que les llegara el PRONASOL, lo solicitaban "capitalizar su experiencia política ganada por medio de la gestión local, para la introducción de servicios; Acopio de recursos propios como las experiencias de socialización, politización y movilización."⁷⁵

En este sentido, la vivienda en que habitan en su mayoría las comunidades marginadas inciden en que se retroalimente la indigencia al respecto expone

⁷² MIRANDA, B.R. Referencias para la Evaluación Política del Programa Nacional de Solidaridad en Acta Sociológica, FCPYS UNAM, No. 10 México, Enero Abril de 1994. p. 25.

⁷³ CAMPOS, Emma. La Pobreza Rural en La pobreza en México: causas y políticas, Ed. UNAM México, 1993. p. 193.

⁷⁴ ECHEVERRÍA, R. Balance y Perspectivas Políticas del Programa Nacional de Solidaridad, en *Momento Económico*, UNAM, N. 76. México, Noviembre-Diciembre de 1994. p.18.

⁷⁵ TORRES, S. y López, R. Programas de Bienestar Social y Legitimidad en México, en *Estudios Políticos*, FCPYS UNAM, México, Octubre-Diciembre de 1994. p. 118.



Martha Scheingart. "La familia campesina habita en general pequeños espacios cerrados e insalubres y oscuros, a menudo frecuentados por perros, cerdos, aves de corral, en asentamientos dispersos que presentan grandes problemas para la provisión de servicios básicos de electricidad, agua entubada, y drenaje."⁷⁶

Mientras el grado de hacinamiento en las zonas urbanas es de 2.57 a 1.73 personas por cuarto en las zonas rurales equivale a 3.35 a 2.69. La calidad de los materiales en el ámbito regional. La región que incluye los Estado de Chiapas Guerrero y Oaxaca el 44.3% es considerado malo. En segundo lugar la región del Golfo Centro (Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, el 24.4% son de muy mala calidad: Las regiones que van del III al VI (San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Nayarit y Sinaloa) el porcentaje son entre el 10% y el 20% de mala calidad.⁷⁷

Con respecto al gasto social que genero el Programa Nacional de Solidaridad, los recursos fueron destinados a obras de infraestructura social básica: agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de escuelas, construcción de centros de salud, empresas en solidaridad y otras obras de beneficio social. Para ello fue necesario la aportación de las comunidades mediante su mano de obra o material. Este tipo de orientación de gasto de Solidaridad tiene implícito el supuesto del mejoramiento de que el mejoramiento de las condiciones de vida para facilitar la incorporación de la población de bajos ingresos a la actividad económica en forma regular. Al respecto, Nora Lustig considera, que el PRONASOL no es un instrumento destinado a modificar la estructura de la distribución del ingreso y por mas que este programa puede aliviar algunos de los efectos de la pobreza, no afecta las causas de las mismas que la producen, esencialmente, a la falta de ingreso permanente y adecuado a las necesidades de las familias.⁷⁸

Los recursos destinados al gasto en desarrollo social fueron del 6% del PIB en 1989 hasta el 10% en 1994. El gasto destinado a educación fue siempre en aumento. Así paso de 3.9% en 1989 a 6.1% en 1994; El gasto destinado a salud se mantuvo estable con un ligero aumento, pues fue de 3.0 en 1989, hasta llegar al 4.1% en 1994.⁷⁹

⁷⁶ SCHEINGART Martha y Solis Marlene. *Vivienda y Familia en México: un enfoque socio-espacial*, serie monográfica, COLMEX- UNAM. México, 1994. p.4

⁷⁷ Ibidem. pp. 8-9

⁷⁸ LUSTIG, Nora. *Solidarity as Strategy of Poverty Alleviation*, en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in México: the National Solidarity Strategy*. San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, E.U. 1994. p.12.

⁷⁹ Reporte Estadístico. Secretaría de Hacienda y Crédito Público(SHCP) *Informe Anual*. México, 1994.



NUEVAS TENDENCIAS DE TECNOLOGÍA INFORMÁTICA PARA LA
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO

JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE SOLIDARIDAD POR ESTADO (PERSONA POBRE)				
ESTADO	SUPERÁVIT	ÍNDICE DE MARGINALIDAD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	ÍNDICE DE SEVERIDAD DE POBREZA
D.F.	0	-1.6885	0.934	0.0347
COLIMA	4 942 135	-0.9685	0.780	0.0362
B.CAL.SUR	4 853 197	-1.3446	0.866	0.0325
B.CAL.NTE.	4 470 957	-01.3446	0.895	0.0320
SONORA	4 449 131	-0.8958	0.865	0.0296
AGUASCATES.	3 360 487	-0.8897	0.832	0.0430
Q. ROO.	2 974 796	-0.1912	0.752	0.0639
CAMPECHE	2 236 973	0.4774	0.728	0.0811
CHIHUAHUA	1 567 196	-0.8722	0.754	0.0460
COAHUILA	1 447.136	-1.0534	0.883	0.0402
YUCATÁN	1 345 593	0.3996	0.575	0.1046
MORELOS	1 210 734	-0.4571	0.600	0.0429
NAYARIT	959 324	-0.1337	0.637	0.0614
SINALOA	846 276	-0.1410	0.742	0.0430
NUEVO LEÓN	705 961	-1.3766	0.962	0.0346
TLAXCALA	618 652	-0.0362	0.685	0.0735
DURANGO	356 585	0.0118	0.840	0.0715
ZACATECAS	313 608	0.5681	0.547	0.0978
QUERÉTARO	310 265	0.1609	0.596	0.0566
MICHOACÁN	307 031	0.3727	0.310	0.0780
TAMAULIPAS	(49 473)	-0.6086	0.768	0.0513
GUERRERO	(82 839)	1.7467	0.209	0.1014
HIDALGO	(134 680)	1.1695	0.265	0.0838
OAXACA	(170 717)	2.0553	0.53	0.1514
CHIAPAS	(321 048)	2.3605	0.165	0.1698
TABASCO	(425 530)	0.5168	0.698	0.0810
JALISCO	(438 884)	-0.7676	0.735	0.0500
GTO.	(548 235)	0.2116	0.462	0.0633
MÉXICO	(565 143)	-0.6042	0.798	0.0460
S.L.P.	(572 481)	0.7488	0.563	0.0881
VERACRUZ	(796 612)	1.1303	0.440	0.0824
PUEBLA	(893 399)	0.8311	0.232	0.0944

FUENTE: Zepeda, Miramontes. *El Gasto Social en México: de la Estabilización Ortodoxa al Neoliberalismo Social en Frontera Norte* Vol. 6 Núm. 4. México, 1993 p.18.

Por último, cabe mencionar que de los recursos destinados a Solidaridad entre 1989 y 1994 por entidad federativa, el 25% se destinaron a Chiapas, México, Michoacán, y Oaxaca. A las entidades de Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán les correspondió el 26.6%.⁸⁰

⁸⁰ ZEPEDA, Miramontes. *El Gasto Social en México: de la Estabilización Ortodoxa al Neoliberalismo Social en Frontera Norte* Vol 6 Núm. 4. México, 1993 p.22.



1.4.1 DECISIONES ESTRATÉGICAS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Con respecto a la definición de estrategias, debemos partir de un análisis de la demanda social, dicha demanda proviene generalmente de :

- El crecimiento demográfico y la oferta de viviendas.
- El crecimiento económico y la oferta de empleos.
- El crecimiento espacial y la oferta de servicios y equipamientos públicos.

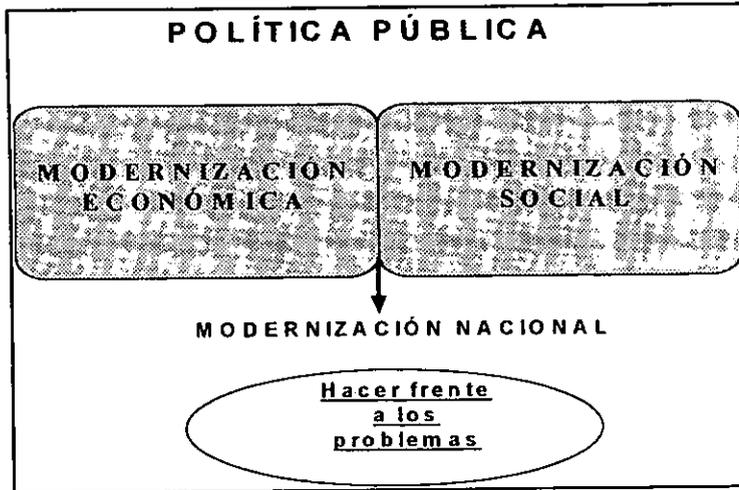
La toma de decisiones estratégica que genere las acciones de gobierno deberán estar relacionadas con la organización y su medio ambiente.

En el caso de la Administración Pública, las decisiones estratégicas sobre la gestión pública parte en función de la relación solución-demanda identificación del público usuario, es decir, de los usuarios tradicionales y nuevos a quienes de acuerdo a sus necesidades se les van a prestar servicios o satisfacer demandas públicas.

Los programas, políticas y procedimientos que hay que poner en práctica tienen que corresponder con las necesidades sociales para contribuir verdaderamente a la satisfacción de necesidades públicas del cliente ciudadano, por lo que definición de políticas sociales, debe auxiliarse de la tecnología informática en el manejo racional, eficiente y eficaz de los recursos e insumos necesarios.

Sin duda, la automatización de actividades administrativas en los últimos diez años, ha impactado a estructuras y funciones de la sociedad, como la han hecho otros avances tecnológicos en la historia, al permitir el manejo de grandes volúmenes de información y en donde se han afectado el sistema nervioso de las organizaciones públicas.

Los cambios tecnológicos son avances que han acercado personas, cosas y conocimientos; se constituyen "extensiones del hombre", que permiten mayor interacción del medio ambiente humano, o la creación de otro complemento nuevo. Al aparecer tecnologías que implican mayor acercamiento entre los hombres, mejor comunicación, mayor facilidad de producción o distribución las estructuras sociales se alteran para mantener su viabilidad y estabilidad. Las necesidades de cambio se manifiestan como etapas de crisis que tarde o temprano alteran las sociedades.



En general, los cambios sociales han sido menos rápidos que la aparición y difusión de las nuevas tecnologías que los provocan. Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres, valores, tradiciones, culturas o intereses; alteraciones en el modo de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización.

Bajo esta consideración, el próximo capítulo, integra el estudio y conocimiento de esta tecnología informática en los procesos actuantes y multifacéticos que engloba la administración pública en México, para la definición de políticas sociales.



CAPITULO 2 TECNOLOGÍA INFORMÁTICA PARA LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

A lo largo de la historia los grandes cambios tecnológicos han revolucionado la vida del hombre al permitirle mejor dominio sobre la naturaleza e imprimir mayor dinamismo en sus tareas cotidianas, ejemplo de ello fueron la escritura, la numeración los calendarios, la electricidad, las comunicaciones alámbrica e inalámbrica, la aviación, la energía atómica, entre muchas otras; todos ellos han cambiado drásticamente la vida del hombre.

A partir de los años 50, en algunos países desarrollados, inicia una "era de la información", como etapa sucesora de una era industrial. La sociedad se altera en una nueva fase en la que el concepto de valor económico o de activo se traslada gradualmente de bienes tangibles hacia la información. El trabajo humano se orienta crecientemente hacia el descubrimiento, invención, comunicación, o proceso de conocimiento.

Esta "era de la información" tomó mayor fuerza con el desarrollo de:

- 1) Las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, facilitando enormemente la transmisión de datos entre diversos puntos geográficos.
- 2) Las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, conocidas como computación, permitiendo un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que facilita accesos, alteraciones, procesamiento, almacenamiento y distribución de datos referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre; así, permite incrementos importantes de productividad de personas y organizaciones, al facilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.

Las instituciones públicas han extendido el uso de la tecnología informática en sus procesos de cambio transformación, reformas y modernización para la definición de políticas públicas oportunas eficientes y eficaces.

Sin duda, el uso de la tecnología informática en las actividades de la administración pública, es base sustancial de apoyo en el proceso de modernización, dicho uso requiere conocimientos técnicos y terminológicos especializados, por lo que en este capítulo, iniciaremos definiendo la base conceptual de la informática, así como los elementos técnicos más comunes, que envuelve lenguaje de comunicación entre sus distintos usuarios.

Etimológicamente la palabra informática, es derivada del francés "informatique". Este neologismo proviene de la conjunción de "information" (información)



"automatique" (automática). Su creación fue estimulada por la intención de dar una alternativa menos tecnocrática al concepto de "proceso de datos".

En 1966, la Academia Francesa reconoció este nuevo concepto y lo definió del modo siguiente:

"Ciencia del tratamiento sistemático y eficaz, realizado especialmente mediante máquinas automatizadas, de la información contemplada como vehículo del saber humano y de la comunicación en los ámbitos técnico, económico y social."⁸¹

Hacia principios de los años setenta este concepto presentaba limitaciones sobre todo por el énfasis en el uso de las máquinas. Otro esfuerzo por definir el concepto de informática, lo realizó en su época la Oficina Integral de Informática (IBI) quien la definió como:

"Aplicación racional sistemática de la información para el desarrollo económico, social y político."⁸²

En 1977, con la intención de actualizar y afinar el concepto, la Academia Mexicana de Informática propuso la definición que hace referencia a: *Ciencia de los sistemas inteligentes de información*.

De lo anterior, resulta claro que el concepto de informática en la actualidad debe separarse del uso de máquinas. Por ese motivo, es fundamental destacar que el concepto de informática es totalmente distinto al del uso de "computación".

La computación es un elemento fundamental para el origen de la informática y sigue siendo uno de los puntos principales de apoyo para la realización de sistemas informáticos. Sin embargo, resulta un error confundir ambos conceptos o tomarlos como sinónimos.

Las definiciones mencionadas tienen como denominador una asociación del concepto de informática con el manejo de información. Esto nos permite contar con un firme punto de partida para este concepto.

El concepto de información generalmente se considera erróneamente como sinónimo de dato por este motivo, resulta necesario distinguir entre ambos aspectos.

⁸¹ Diccionario de Términos Informáticos :Academia Francesa de la Lengua. Ed. A.F.L. París, Francia, 1966. p.76

⁸² Qué es la Informática. *Intergovernmental Bureau of Information (IBI) en Revista Computer World*. México, Agosto de 1983. p.13



El concepto de dato se refiere al símbolo o signo, mientras que la información se refiere al significado de esos símbolos.

Otra forma de ver la información, es considerándola como una forma de comunicación. A este respecto cabe aclarar que la información y la comunicación pueden verse diferente. La comunicación hace énfasis en los mecanismos para transferir los mensajes; en caso de la información, se trata más bien de estudiar el contenido de transmisiones y los requerimientos de los destinatarios.

W. Weaver propone un esquema que permite integrar la información con base en tres niveles:⁸³

El primer nivel lo denomina técnico, considera a la información desde un punto de vista de mensaje o signos que reducen la incertidumbre del receptor.

El segundo nivel lo denominan semántico, presupone que el anterior ha sido resuelto; y considera a la información desde el punto de vista de su significado.

El tercer nivel conocido como pragmático, da por supuesta la solución de los anteriores, y se orienta al efecto que la información tiene sobre el receptor en un contexto dado

Sin duda este es el nivel que nos interesa desde el punto de vista de la informática. Cabe aclarar que la información tiene un carácter normativo desde un punto de vista ético, o sea, considerando cuándo, dónde, a quién afecta la obtención o difusión de la información. "La información es una comunicación que modifica los parámetros de una situación e toma de decisiones."⁸⁴

Esta concepción es congruente con el tercer nivel mencionado y pone de manifiesto la trascendencia que tiene el receptor de la información en cuanto a los sistemas estructurados de procesamiento de datos, a través de los equipos computacionales.

En este sentido, los componentes básicos que integran a la informática son: software y hardware; por este último se entiende al equipo físico que

⁸³ Citado por Molina Enzo. Qué es la Informática. Ponencia Presentada en la Semana de la Informática, celebrada en la Universidad Anáhuac del 16 al 20 de Mayo de 1983, p. 9

⁸⁴ Ibidem. p. 13.



se aplica de forma genérica a los circuitos electrónicos y dispositivos físicos que constituyen una computadora, el software lo integran los sistemas de comunicación y enlace entre los usuarios y el equipo.⁸⁵

Una vez definidos estos componentes, cabe aclarar que una computadora es "una máquina que consta de: elementos de entrada, un procesador central dispositivos de almacenamiento y elementos de salida."⁸⁶ A través de los elementos de entrada (que pueden ser entre otros lectores de tarjetas, cintas y discos) la computadora es alimentada con información, la Unidad Central de Proceso (CPU), puede comunicarse a través de la pantalla del monitor y por la impresora, e interactuar directamente con el usuario mediante el teclado.

Dentro del CPU se encuentra el Procesador Central y la Memoria RAM (Random Access Memory). En esta memoria se llevan a cabo las operaciones aritméticas y lógicas, pues es en esta etapa, donde la información es procesada conforme a un programa previamente elaborado (software).

Los elementos de salida (impresora, cintas magnéticas entre otros.) registran y almacenan los resultados del proceso realizado por las computadoras.

La computadora recibe información, la procesa mediante un programa de trabajo preestablecido, y genera resultados que tendrán un uso en la toma de decisiones.

2.1. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INFORMÁTICA.

La evolución tecnológica, cuyos orígenes se remontan a los albores de la historia humana, a tenido, a partir de la década de los 40 un impulso extraordinario gracias al diseño y la progresiva popularización de las máquinas, llamadas computadoras u ordenadores electrónicos.

Esta computadora u ordenador electrónico, a lo largo de historia ha sido definida como una máquina capaz de realizar y controlar a gran velocidad cálculos y procesos complicados que requieren una rápida toma de

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Introducción al Sistema Operativo, en *Manual de Computación* Dirección de Políticas y Normas. Ed. INEGI. México, 1989 p.8.

⁸⁶ Programa Universitario de Computo: *Introducción al Área de Computación*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México, UNAM-PUC, 1984 . p. 52



decisiones. Su función consiste, por tanto, en tratar la información que se le suministra y proveer los resultados obtenidos.⁸⁷

Entre los principales precursores en la investigación de los sistemas mecanizados de cálculo podemos citar a los siguientes teóricos:⁸⁸

B. Pascal (1623-1662) diseñó y construyó una máquina sumadora accionada por engranajes, con el fin de alivianar el trabajo de contabilidad de los recaudadores de impuestos. El dispositivo, conocido popularmente como pascalina, a pesar de que recibió múltiples perfeccionamientos a lo largo de la vida de su inventor, tuvo poca aceptación en su época debido al bajo costo del cálculo manual.

El siguiente paso importante a señalar fue el de Wilhelm Gottfried Leibniz (1646-1716). Su calculadora universal era capaz de efectuar por medios mecánicos operaciones de multiplicación y división.

Hasta el advenimiento de la Revolución Industrial no se empezó a comprender la utilidad de estos mecanismos. Así pues, a principios del siglo XIX empezaron a comercializarse múltiples modelos de calculadoras manuales y cajas registradoras.

El telar de Joseph Marie Jacquard (1752-1834) se cita tradicionalmente como el pionero de las máquinas programables.

Podemos también citar los pianos mecánicos, que funcionan según el mismo principio que el telar de Joseph: Un rollo intercambiable de papel perforado que contenía codificadas las instrucciones que producirían la melodía.

Se considera al británico Charles Babbage (1791-1871) como el padre de la computadora. Su interés por las matemáticas le llevó a diseñar y construir su máquina de diferencias, capaz de calcular complejas funciones matemáticas, lo que le permitió corregir gran número de errores de las tablas de funciones de la época.

Babbage quiso ir más allá diseñando una máquina analítica, que contenía en germen todas las partes de una moderna computadora. En primer lugar, los cálculos que eran capaces de realizar la máquina no venían determinados por su mecanismo, sino por un sistema de programación

⁸⁷ MORA José Luis. y Molino Enzo. Introducción a la Informática. Ed. Trillas. México, 1985 . p.27

⁸⁸ Ibidem pp.27-40



análogo al del telar de Jacquard. Contenia también una memoria capaz de almacenar hasta mil datos de cincuenta cifras. Los resultados se imprimían sobre papel. Su gran defecto era el de ser demasiado compleja la tecnología del momento, pues requería la construcción de piezas de una precisión inimaginable hasta entonces. Para vencer las fuerzas de rozamiento de los miles de engranajes, estaba previsto el accionamiento a través de una máquina de vapor.

La invención de la máquina de escribir permitió llevar registros aun más detallados, aumentado la legibilidad y proporcionando medios para copias múltiples. La invención de dispositivos de cálculo para sumar, restar, multiplicar y dividir fue también un paso importante en la facilitación del procesamiento de datos. Tales dispositivos proporcionan un medio más rápido y más preciso para las operaciones aritméticas. Otro paso gigante en la evolución del equipo facilitante del procesamiento de datos, fue la creación del equipo electromecánico de tarjetas perforadas. El uso de las codificaciones por medio de agujeros perforados como dispositivo de control fue concebido ya desde 1801 para un telar en el cual el tejido era llevado a cabo de acuerdo con el diseño de agujeros perforados.

Herman Hollerith, un empleado de la oficina de censos ideó un código y aplicó la perforación en tarjetas que podían ser clasificadas mecánicamente. Las perforaciones efectuadas en diferentes posiciones de una tarjeta representan elementos individuales de datos. El control de clasificación y otras operaciones fue obtenido mediante contactos eléctricos a través de las perforaciones.

La máquina tabuladora realizada por el norteamericano Herman Hollerith en la década de 1880 para la oficina del censo de su país no pretendía realizar complicados cálculos matemáticos. Fue sin embargo, el primer intento con éxito para automatizar el tratamiento de grandes volúmenes de datos. Los datos del censo se perforaban en tarjetas de cartón que la máquina clasificaba y ordenaba con el fin de imprimir resultados.

El éxito de la máquina impulsó a su creador a fundar una empresa para su comercialización, que fue el núcleo de la futura IBM, la que a lo largo de la historia contemporánea ha contribuido en el desarrollo de los diversas generaciones de computadoras.



GENERACIONES DE COMPUTADORAS

Generación	Período	Características
0	Años Cuarenta	Procesador de bulbos, sin capacidad de memoria de programa.
1	Principios de los años cuarenta	Programas almacenados en la memoria. Programación en lenguaje. Procesador de bulbos.
2	Fin de los cuarenta	Lenguajes de programación de más alto nivel (Cobol). Unidades centrales en transistores discretos. Memoria magnética e impresoras, ingreso de datos con tarjetas perforadas.
3	Años sesentas	Circuitos integrados híbridos o de baja integración en la unidad central. Trabajo en tiempo compartido.
4	Fin de los sesentas hasta el presente	Circuitos integrados de alta integración (VLSI), redes, microprocesador y microcomputadoras; almacenamiento en disketts y discos ópticos; super computadoras.
5-6	Fin de los sesentas hasta el presente	Programación en lenguaje natural. Reconocimiento de la voz. Síntesis de la palabra. Circuitos integrados de arseniuro de fadio. Tratamiento de conocimientos y no solo de datos. Procesamiento paralelo.

FUENTE: Carlos María Correa. "Innovación Tecnológica en la Informática" en Comercio Exterior, vol. 38, No. 1. México, enero de 1988, p.56

2.2 INFORMÁTICA EN MÉXICO

Desde hace más de dos décadas se reconoció en México la importancia estratégica de las tecnologías de la información como un medio para apoyar el desarrollo nacional, y se iniciaron acciones de distinta índole para estimular su instrumentación y asimilación por las instituciones públicas.⁶⁵

Consecuentemente, a lo largo de este tiempo se han instituido diversos mecanismos y disposiciones, que han evolucionado de acuerdo con el marco de las condiciones generales del país y del propio desarrollo de las tecnologías de la información.

⁶⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Coordinación General del Sistema Nacional de Información. Política Informática Gubernamental. México, 1979. p. 13.



En los años sesenta, por ejemplo, se instrumentaron políticas de protección para los usuarios incipientes del sector público frente a un mercado oligopolio muy orientado por la oferta. En los años ochenta, las acciones estuvieron orientadas a favorecer el establecimiento de una industria microelectrónica nacional y a mantener, por otra parte, un adecuado control del gasto gubernamental en bienes informáticos.

En este sentido, el impacto de la tecnología de la información ha sido tan amplio, que han incursionado prácticamente en todos los sectores económicos transformando las estructuras de producción y comercialización, así como la prestación de servicios públicos y privados. A este efecto se suma el impacto de la Informática en el ámbito social y en prácticamente todas las actividades cotidianas.

Cabe reconocer además, que la revolución informática se da en un contexto mundial de gran dinamismo tanto en lo político, como en lo económico y lo social. contexto en el cual México está inmerso.

La preeminencia de la estrategia de modernización nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, otorgó un nuevo papel a la informática, al constituirse en una herramienta de cambio y modernización para enfrentar los retos de insertarnos en la economía internacional y promover mayores niveles de bienestar y justicia en el país.

De este proceso de modernización se derivaron, además, diversas acciones con efectos substanciales para el sector informático: la globalización de la economía, la apertura de fronteras al mercado de cómputo, la reorientación de la política y el mercado de telecomunicaciones, la privatización de los bancos, la desincorporación de empresas paraestatales y la redefinición del papel rector del Estado.

Dentro de este marco, el gobierno mexicano ha realizado una revisión profunda de sus objetivos y asumió la responsabilidad de planear las estrategias con las cuales se debe adoptar e incorporar esta tecnología a nuestra sociedad, reorientando sus acciones hacia una política informática concertada y de fomento.⁹⁰

En el proceso de modernización del país, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) emprendió, en estrecha colaboración con otras dependencias de la Administración Pública, una revisión profunda del marco normativo de la informática.

⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Situación Actual de la Informática en México. Ed. INEGI edición 1992. México, 1993. p.5



Diversos ordenamientos jurídico-administrativos hacen explícitas para el INEGI sus responsabilidades y atribuciones específicas en materia de informática. En esencia, se le encomiendan dos funciones: fomentar el buen uso de la informática en la Administración Pública Federal, y promover el desarrollo tecnológico nacional en informática.

Para cumplir con esas responsabilidades que la ley le confiere, en el marco de la política informática, el INEGI desempeña tres funciones principales:

- Una función de información y monitoreo, para la cual el INEGI cuenta con una posición privilegiada en el país, por sus propios recursos como Instituto Nacional de Estadística.
- Una función de coordinación y concertación como autoridad nacional en Informática.
- Una función de asesoría y apoyo, encaminada principalmente a la Administración Pública Federal, derivada de sus facultades normativas, perspectiva particular y experiencia.

2.2.1 IMPACTO DE LA INFORMÁTICA EN LA SOCIEDAD.

Los grandes cambios tecnológicos, cómo sostiene Marshall McLuhan, "son avances que han acercado personas, cosas y conocimientos, se constituyen extensiones del hombre, que permiten mayor integración o interacción entre las sociedades. El mundo, así, se ha acercado gradualmente hacia la constitución de una aldea global."⁹¹

En muchos casos, los grandes cambios tecnológicos han conllevado la reestructuración del medio ambiente humano, o a la creación de otro completamente nuevo.⁹²

Al respecto, Nora y Minc afirman que las *revoluciones tecnológicas*, en el pasado, provocaban una intensa reorganización de la economía y la sociedad. Al aparecer tecnologías que implican mayor acercamiento entre los hombres, mayor comunicación, mayor facilidad de producción o distribución, las estructuras sociales se alteran o deben hacerlo para mantener su viabilidad y estabilidad. Las necesidades de cambio se manifiestan cómo etapas de crisis de diversas

⁹¹ MCLUHAN, Marshall Understanding median: the extensions of man. New York: Sig. Books, 1964 pp.1-22

⁹² ACKOFF Russell. Rediseñando el Futuro. Ed. Limusa. México. 1983. pp. 4 - 5.



magnitudes y orientaciones que tarde o temprano alteran las sociedades desde sus cimientos.⁹³

En general, los cambios sociales han sido menos rápidos que la aparición y difusión de las nuevas tecnologías que los provocan. Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres, valores, tradiciones, culturas o intereses; alteraciones en modos de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización. Alvin Toffler ha señalado que las sociedades han mostrado impericia en adaptarse a la "razón de cambio", independientemente del contenido o dirección del propio cambio. Y ello, reconoce, es un problema crítico en la actualidad.⁹⁴

El trabajo humano se orienta crecientemente hacia el descubrimiento, invención, comunicación o proceso del conocimiento. Así, la dinámica del mundo moderno gira, cada vez más, en torno a la capacidad de manejar y disponer de información.⁹⁵

Esta "era de la información" toma mayor fuerza con el desarrollo de 1) las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, y 2) de las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, también conocidas como informática o computación. Con las primeras, se ha facilitado enormemente la transmisión de datos entre diversos puntos geográficos. Con las segundas, se ha permitido un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que, de hecho, facilita accesos, alteraciones, filtrado o procesamiento, almacenaje y distribución de datos; referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre. Así, permite incrementos importantes de productividad de personas y organizaciones, al facilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.⁹⁶

Al respecto, considero que la incorporación de la computación en la administración pública, ha sido poco ordenada, al no responder a un proceso planeado y sistemáticamente fundamentado. Se adoptan recursos informáticos en momentos en que todavía no se capacita al personal que evaluará acertadamente las posibilidades reales de automatización de procesos de datos.

Russell Ackoff afirma al respecto que "a pesar de la enorme propaganda que se ha hecho a los sistemas de información administrativa, pocos satisfacen las

⁹³ SIMON Nora y Alan Minc. La Informatización de la Sociedad. Ed. F.C.E. México. 1980. p.17

⁹⁴ TOFFLER citado por Ackoff, Op.Cit. p. 5

⁹⁵ NAISBITT, John. Macrotendencias. Ed. Edición. México, 1985. p.22.

⁹⁶ SIMON Nora y Alan Minc Op.cit. p. 123



necesidades de los administradores que los autorizan o utilizan⁹⁷ Aun más, se trata, del problema referido por Nora y Minc, acerca de las crisis sociales desprendidas de la utilización de nuevas tecnologías.

A nivel organizacional, la informática ha inducido desajustes diversos, al alterar canales y formas de comunicación -que son esencia de organización-, métodos y procedimientos de manejo o tratamiento de información y funciones del personal, acostumbrado a laborar de cierto modo, es obligado, repentinamente, a trabajar con equipos informáticos. Por otra parte, se crean nuevos polos de poder o influencia en las unidades administrativas que concentran servicios informáticos.⁹⁸

La informática con su herramienta principal la computadora facilita el trabajo de las actividades humanas.

En lo que respecta a los aspectos políticos, considero que la informática se refiere al tratamiento automatizado de la información, significa poder para quien la posee y la utiliza para decidir y actuar. Por lo tanto, la información automatizada más que una cuestión tecnológica es una cuestión de decisión política.

En este sentido, las reflexiones formuladas en reuniones de expertos en informática y electrónica, se informó que la "informática está en las bases de las más profundas alteraciones en el mundo. Por esto es imposible pensar en desarrollo sin tener en cuenta la informática. Esta no es neutra: sirve al desarrollo o sienta las bases de una nueva y más profunda dependencia."⁹⁹

Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres valores, tradiciones, culturas o intereses, alteraciones en modos de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización, al respecto Alvin Toffler ha señalado que las sociedades han mostrado impericia en adaptarse a la "razón del cambio", independiente del contenido o dirección del propio cambio.¹⁰⁰

En esta nueva era de la producción de información automatizada, considero básico tomar en cuenta las siguientes consideraciones: 1) las telecomunicaciones incluyendo los satélites y 2) las tecnologías para procesamiento automático de

⁹⁷ ACROFF Russell. Op.Cit. pp.3-4

⁹⁸ HERBERT Simón La Nueva Ciencia de la Decisión Gerencial. Ed. El Ateneo. México, 1982

⁹⁹ SISTEMA Económico Latinoamericano. *Revista Trimestral*. Caracas Venezuela. No12 Abril-junio 1986. p.1-3

¹⁰⁰ TOFFLER, citado por Ackoff, Russell, Op.cit. p. 17.



datos, también conocido como informática o computación. Con las segundas se han permitido un manejo veloz de mayores volúmenes de información, la que, facilita accesos, alteraciones, filtrado o procesamiento, almacenaje y distribución de datos, referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre. Así, permite incrementos de productividad de personas y organizaciones, al facilitar el proceso de información que sustenta acciones o decisiones.

En este sentido, cabe mencionar que si bien la evolución de la informática ha estado determinada en los últimos años por la dinámica de la industria microelectrónica, la cual la ha conllevado a un intenso cambio tecnológico que no ha alcanzado su grado de madurez, es una rama que requiere mayor movilidad tecnológica ya que sus productos tienen un tiempo de obsolescencia que varía de los diez hasta los dos o tres años, esto ha provocado dos fenómenos importantes: por una parte un aumento creciente de nuevas aplicaciones que entraña la creación de nuevos productos y servicios basados en las computadoras y, por otra parte, el surgimiento de la cultura informática o la informatización de procesos sociales consecuencia de la drástica reducción del costo de sus productos y componentes.

Si bien el término *cultura informática* puede asociarse con modos de ver y entender el mundo de la informática que nos circunda, estimar el grado de cultura informática en nuestro país no es una tarea fácil, ya que son muchos los factores que inciden en su creación y desarrollo. Sin embargo, a continuación se ofrecen algunos indicadores que nos permiten apreciar una presencia y difusión cada vez mayor de esta herramienta computacional en México

Dentro de la industria de hardware, el segmento de microcomputadoras es el que ha mostrado mayor crecimiento en los últimos 10 años, al representar el 68% del mercado total. Una de las principales tendencias observadas en este mercado es, precisamente, la migración hacia sistemas pequeños y el uso de redes de computadoras y sistemas multiusuarios mainframes. De acuerdo con datos de Servicios de Estrategia en Electrónica (SELECI), una empresa especializada en ofrecer servicios de información sobre la industria y el mercado de la electrónica.¹⁰¹

En México, la banca comercial es uno de los usuarios más importantes de computadoras, equipo y servicios asociados.

Otros usuarios importantes de la informática en el país son las casas de bolsa, cadenas comerciales, tiendas departamentales, supermercados, industria

¹⁰¹ CRUZ Pantoja Saúl. ¿Cuales son las perspectivas para los distribuidores de la industria de cómputo en México? INEGI. México, 1991 p. 38



automotriz, química y de la construcción, así como el sector servicios y el sector educativo.

Dentro de este panorama general, es importante señalar que el contexto macroeconómico de México y la apertura económica han sido factores determinantes en la dinámica del mercado informático en los últimos años. Un ejemplo de esto es el hecho de que la apertura de fronteras haya contribuido a la baja de precios y, por tanto, al incremento en el número de unidades vendidas. Esta misma política de apertura dio pie a la entrada de nuevas marcas importantes en el ámbito internacional a nuestro país conformándose así un mercado más competitivo y diversificado.

La gran actividad informática se refleja también en la agrupación de profesionales y empresas en diversas asociaciones. Actualmente existen más de 30 distintas agrupaciones profesionales y empresariales de carácter nacional, algunas con más tres décadas de experiencia en promover aspectos como: formación y capacitación en derecho informático, consultoría y auditoría en informática, comunicaciones, servicios, ingeniería especializada y desarrollo de aplicaciones a la medida.

Conforme a los datos reportados en las encuestas aplicadas por el INEGI a la Administración Pública, los sistemas operativos propietarios representan la minoría, es decir, el 24.5% en la Administración Pública Estatal y el 41.8% en la Federal. DOS es el sistema operativo más utilizado, seguido muy de cerca por UNIX.¹⁰²

MERCADO DE EQUIPO DE COMPUTO (Millones de Dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SIST. MULTIUSUARIOS (Minis/macros) Crec. Anual	291.5	351.9 20.7%	387.0 9.9%	436.0 112.6%	448.0 11.0%	554.0 11.0%	621.0 12.0%
SIST. PERSONALES (PC'S / Otros) Crec. Anual	344.0	552.2 51.8%	610 16.8%	693.1 13.4%	800.7 17.6%	998.2 24.6%	1245.5 24.7%
COMUNICACIONES Crec. Anual	10.4	14.6 28.7%	18.5 21.0%	23.5 21.2%	30.1 21.9%	38.5 21.8%	49.5 22.2%
TOTAL Crecimiento Anual	645.9	888.7 27.3%	1016.3 16.3%	1152.6 11.8%	1314.8 12.3%	1590.7 17.3%	1916.0 16.9%

FUENTE: Computer Industry Almanac 1990, Banco de México-INEGI

Por último, cabe mencionar que una de las tendencias más importantes del mercado de hardware es la integración de sistemas híbridos y redes.

¹⁰² Ibidem p 38



2.3 INFORMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el propósito de contar con elementos objetivos de análisis para la definición e instrumentación de políticas que permitan promover el desarrollo y uso adecuado de la informática en el sector público, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática llevó a cabo la Encuesta Nacional de Servicio Civil en Informática, misma que fue aplicada entre agosto de 1991 y febrero de 1992.¹⁰³

En este acontecimiento, el Comité de Informática para la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), tuvo un proceso extraordinariamente importante; se redefinieron sus funciones, su estructura, sus modos de participación y se consolidó un plan de trabajo, comisiones y actividades que han fortalecido de manera sustancial la capacidad de colaboración entre los diferentes núcleos de gobierno y la capacidad de prospectiva e identificación de proyectos de interés común y de direccionamiento de mediano y largo plazo para los estados y municipios.

En el gobierno mexicano, hay atribuciones que afectan a la política informática y que por su naturaleza, se encuentran depositadas en diversos actores dentro de diferentes unidades de responsabilidad del sector público como la Secretaría de Comunicaciones, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la Secretaría de Gobernación y en el INEGI con responsabilidades específicas en materia de informática que afectan la realidad tanto normativa como en la práctica de la informática no solo al interior de la administración pública sino también en el contexto general del país.

Las organizaciones gremiales constituyen un elemento extraordinariamente importante en lo que se refiere al desarrollo nacional de la informática. Son sectores activos en la formación de especialistas, técnicos y usuarios, y en la instrumentación y promoción de actividades conducentes al desarrollo informático nacional de diferentes tipos. Por ello el INEGI percibe como esencial una colaboración estrecha y una consolidación de los mecanismos de participación de estas organizaciones.

En la política nacional de modernización de la administración pública la informática es un punto de apoyo

No olvidemos que la aparición de la informática ha impactado estructuras y funciones de la sociedad, cómo lo han hecho otros avances tecnológicos en la historia. Al permitir el manejo de grandes volúmenes de información que sustenta acciones y decisiones a grandes velocidades.

¹⁰³ MIRELES Gavito, Blanca. E. *La informática en la Administración Pública en Boletín de Política Informática*. Año XV Número 3, INEGI. México, 1992. pp. 3-12.



Las instituciones públicas han extendido el uso de tecnología computacional, sin embargo, ello no ha sido correspondido con un rediseño o cambio organizacional que propicie un desarrollo armónico entre organismos y tecnología. La sola incorporación de equipos informáticos no moderniza una administración.

Sin embargo, la revolución informática ha afectado el *sistema nervioso* de las organizaciones y de la sociedad entera, gestando una forma de sociedad y de civilización basada en el proceso rápido y masivo de datos. La tecnología informática presiona gradualmente hacia el cambio y readaptación de funciones y estructuras de la sociedad.¹⁰⁴

A hora bien, la tecnología informática solo puede ser un agente modernizador, cuando se armonizan tecnología y organización, donde ésta sé rediseñe, adapte y se superen las crisis resultantes del choque tecnología - tradicionalismo. Así, la sola adopción de equipos no moderniza de modo estable, seguro, duradero y funcional con los objetivos propuestos. Deben cambiar instalaciones o ambientes de trabajo, modos de comunicación, normatividad, actitudes y aptitudes de los servidores, métodos y procedimientos de trabajo, principalmente. De acuerdo con Russell Ackoff, las instituciones deben buscar enfrentarse de manera efectiva con las problemáticas que surgen en el medio ambiente, cada vez más complejo y dinámico, donde día a día aparecen nuevos recursos tecnológicos, se deben satisfacer los propósitos institucionales, de manera que se satisfagan los propósitos de cada uno de sus componentes como requisito de un óptimo y moderno desempeño.¹⁰⁵

De manera casi simultánea a la aparición de la informática, nació la administración de centros de cómputo y sus servicios. Se pretendió, con ello, racionalizar las adquisiciones y uso de tiempo de recursos computacionales. Ello significa integrar conocimientos que soporten una toma de decisiones que aborde de manera integral los aspectos de protección de los datos, su integridad y confidencialidad, así como el resguardo de los activos informáticos, en general. Se constituye así un nuevo terreno de toma de decisiones racional y ordenado, que deberá atender el administrador público moderno.

La Administración Pública ha jugado un papel muy importante en el proceso de informatización nacional. De hecho, fue uno de los primeros sectores que incorporaron la computación en México, hace poco más de tres décadas y ha representado, desde entonces, un segmento importante de la demanda de bienes y servicios informáticos en el país.

¹⁰⁴ Ibidem. pp. 17-19

¹⁰⁵ ACKOFF, Russell, Op.Cit. pp. 1-3



Desde los años sesenta a la fecha, el uso de las tecnologías de la información ha ido evolucionando conforme a la naturaleza de las actividades del sector público, la cual le da un carácter distintivo al que pueden tener otros usuarios.

La preeminencia que adquiere el proceso de modernización en el ámbito del sector público y los cambios de la política informática dan adicionalmente un nuevo contexto al uso de las tecnologías de la información como herramienta básica para optimizar la gestión interna de las dependencias y entidades, así como para mejorar y ampliar los servicios que demanda la sociedad.

Sin duda, el uso de las redes de área local son base importante en el desarrollo estratégico de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, ya que es manifiesta la proliferación de éstas tanto en la Administración Pública Federal como en la Estatal, en la primera se ha llegado a instalar un total de 780 redes. El 79% de los sistemas operativos funcionan en ambiente Unix, 20% en Netware y el 1% restante corresponde a una gran variedad de sistemas operativos.¹⁰⁶

Por lo que respecta a la estrategia de bases de datos en la Administración Pública Federal, el estándar más utilizado es SQL. Los tres productos específicos para el manejo de bases de datos con mayor presencia en la Administración Pública Federal son: Informix, Oracle y Adabas. Los tres principales manejadores de archivos son: DBase, Clipper y Fox-Pro. Comparativamente, en la Administración Pública Estatal se registra una marcada preferencia por la utilización de manejadores de archivo del tipo XBase, siendo Clipper, DBase y Fox-Pro los productos más usados. Los tres productos más populares para el manejo de bases de datos son Informix, el manejador de base de datos de AS/400 y Progress. El uso de la tecnología de procesamiento de imágenes es todavía incipiente, ya que sólo 8 de las dependencias federales encuestadas (el 38%) reportó su utilización. De ellas, 6 la usan para el procesamiento digitalizado de documentos, 4 para cartografía digitalizada, 2 para percepción remota y 1 para el procesamiento digitalizado de fotografías.¹⁰⁷

Por lo que respecta al parque instalado, la situación refleja claramente el predominio de las microcomputadoras, tanto en la Administración Pública Federal como en la Estatal.

Análogamente, en los gobiernos estatales los sistemas multiusuario grandes o 'mainframes' representan poco más del 0.1% del parque instalado, los sistemas multiusuario medianos o minicomputadoras participan con el 3.0%, los servidores de red representan el 4.1%, las estaciones de trabajo "inteligentes" o

¹⁰⁶ INEGI. Boletín de Política Informática, Año XVII Número 2, Ed. INEGI. México, 1994. pp. 27-35

¹⁰⁷ INEGI. La Situación de la Informática en México, Ed. INEGI. México, 1992. pp.61.62



'workstations' el 0.2%, y las computadoras personales el 92.6%. De hecho, los sistemas personales tienen una participación conjunta del 96.9%, la cual resulta ser ligeramente inferior al 97.4% de la Administración Pública Federal. Del inventario de productos de software reportado se puede apreciar que los sistemas operativos propietarios representan la minoría, es decir, el 24.5% en la Administración Pública Estatal y el 41.8% en la Federal. DOS es el sistema operativo más utilizado, seguido muy de cerca por UNIX.¹⁰⁸

Los tres lenguajes de programación más populares son: Cobol y "C". De hecho, 17 dependencias federales y 14 entidades federativas utilizan Cobol para el desarrollo de aplicaciones; cabe notar que 16 entidades federativas y 10 dependencias federales usan lenguajes del tipo XBase; y 10 entidades federativas y 7 dependencias federales utilizan "C". Con respecto a lenguajes de cuarta generación, solamente 9 de 23 estados y 4 de 21 dependencias federales reportan su uso.¹⁰⁹

Lotus 1-2-3 es la hoja de cálculo más utilizada; 20 entidades federativas y 16 dependencias federales reportaron su uso. Excel y Quattro le siguen en orden de importancia.

Word Star profesional y Word Perfect y Word for windows son los procesadores de texto más populares en la Administración Pública Estatal, mientras que en la Administración Pública Federal Word for windows es el procesador de texto más utilizado. Por otra parte, Works es el paquete integrado más utilizado tanto en la Administración Pública Estatal como en la Federal.

En cuanto al desarrollo de sistemas, éste se realiza mayoritariamente en forma interna, es decir, más del 80% de las aplicaciones han sido desarrolladas por el personal informático del sector público.

Si bien las dependencias federales consideran que las necesidades institucionales de informática están razonablemente satisfechas, las áreas reportadas como problemáticas son aquellas relacionadas con el reclutamiento y la administración de los recursos humanos, en primer término; la adquisición de equipo de cómputo e infraestructura, en segundo; y el trato con proveedores, en tercero.

El uso de la tecnología informática, mediante la introducción de equipos de computo en las áreas administrativas ha induciendo al personal a emplear estas

¹⁰⁸ Ibidem pp 63-65

¹⁰⁹ Ibidem p.66



herramientas y permitiendo desarrollar algunos sistemas de apoyo, sin embargo, se requiere de otros niveles de procesamiento vía satelital o cable, que permitan interconectar las instituciones públicas para atender eficientemente la totalidad de las demandas ciudadanas.

El uso de sistemas comerciales autodidactas como procesadores de texto, bases de datos y programas de graficación han permitido que el personal no especialista en computo pudiera incorporar la microcomputadora como instrumento de trabajo en forma inmediata.

Sin embargo, las necesidades de sistemas especializados han ido en constante aumento y actualmente todas sus unidades administrativas requieren de programas de sistemas de uso específico para operar eficientemente.

La interacción que existe actualmente entre la informática y las telecomunicaciones ha propiciado un gran progreso en lo que se refiere al manejo de datos por parte de la administración pública. En el futuro no muy lejano, podemos esperar cambios benéficos en nuestra forma de vida y soluciones para diversos problemas sociales basándonos en la ayuda que ya proporciona la informática para la planeación de políticas públicas en aspectos como descentralización de la población, educación, comercio, salud, trabajo, y vivienda.

La administración pública sea convertido en un usuario muy importante generalizado en el sector público mexicano son los de tipo administrativo y financiero; más de 400 sistemas administrativos importantes han sido desarrollados por los centros informáticos de la administración pública, por ejemplo, sistemas de planeación y explotación mineral, hidráulica y eléctrica, sistemas y modelos de geografía y geofísica, en diseño, planeación urbana y aplicaciones médicas, entre otros.

De este modo, se aprecia que las tecnologías dedicadas a distintas facetas del procesamiento y comunicación de información han cobrado importancia fundamental en el desarrollo del país.

La incorporación de la computación en la administración pública mexicana no ha ocurrido por medio de una estrategia bien planeada, sino de una forma desordenada e incluso improvisada. Se implementaron recursos informáticos sin una adecuada evaluación de inversiones, costos, riesgos y necesidades reales de automatización de los sistemas. Así mismo, la falta de preparación en el campo de la informática de los administradores públicos y del personal en general de la organización (mucho menos acostumbrado a trabajar con computadoras) han propiciado que la seguridad informática en la administración pública no sea tan



eficaz como se quisiera, lo que hace vulnerables los sistemas de bases de datos y de todo tipo que se utilizan en el tratamiento de políticas sociales.

Debido a esto, debe implementarse una adecuada administración de los recursos tecnológicos del procesamiento de datos para optimizar sus rendimientos en beneficio del país y sus instituciones. Esa administración de recursos debe asegurarse de que haya un buen uso y resguardo de los elementos informáticos (equipos, programas y datos), garantizando así la integridad y confidencialidad de la información. Para ello, se debe regular qué información se acceda, cuando, dónde y quién es el indicado para procesarla.

Sin duda, la seguridad informática en los últimos diez años ha cobrado mayor importancia en la administración pública en México, en la medida en que ésta se hace más dependiente de los recursos informáticos.

El aparato estatal está en proceso de modernización, la informática es herramienta para ello, al facilitar mejor información para la toma de decisiones.

El manejo irracional o incontrolado de la información que genera la administración pública puede ser altamente nocivo en terrenos políticos, económicos o sociales, así como en el daño de los derechos individuales y grupales. Si la información sustenta poder, su falta de control lo disocia, así como la seguridad informática se convierte en elemento de consideración para la paz social y la seguridad nacional.

Una discusión frecuente a nivel internacional concierne a la merma en la privacidad que provoca el manejo de información nominativa de personas físicas o morales. El Estado ha dispuesto de datos de éstos desde antes del advenimiento del cómputo. Pero con la capacidad actual de proceso y distribución de información, se posibilita mayormente el manejo, la adquisición, cruce o intercambio de este tipo de datos.¹¹⁰

Con base en lo anterior, es necesario establecer una adecuada administración de los recursos tecnológicos de procesos de datos, para que de ellos se derive un funcionamiento óptimo. La sola introducción de los computadores en las instituciones públicas, no garantiza su buen y adecuado funcionamiento. Por lo que se debe, definir claramente los planes y programas de operación e instalación de los recursos computacionales, así como un adecuado programa de capacitación y actualización permanente, para los funcionarios públicos.

¹¹⁰ HERRERÍAS Franco Alberto. Seguridad informática y administración pública, Ed. INEGI. México. 1993. pp. 8-25



La informática encuentra aquí su campo de acción. Su esencia está en asegurar la continuidad, sana operación de un organismo, el control del buen uso de la información y el mantenimiento de la integridad y confidencialidad de los datos y otros activos informáticos. Se trata de regular que información sé accesa; cómo debe de hacerse; en qué momento; en qué instalación, sitio, equipo o terminal; quién está autorizado para hacerlo y qué fines debe tener la utilización de los datos o programas. Se trata de un problema que comprende un conjunto de problemas interrelacionados entre sí y cuya solución requiere la consideración de los diversos elementos que intervienen, a saber, instalaciones; equipos; programas; comunicaciones; sistemas administrativos; aspectos jurídicos; personal operativo, supervisor o directivo, entre otros. No existe solución única para atender los aspectos negativos o riesgosos, que presentan las nuevas tecnologías de proceso electrónico de datos.

En este sentido, la tecnología informática, debe constituirse como elemento fundamental en la sana operación de la Administración Pública. Se trata de garantizar que el proceso de datos sea eficaz y eficiente a los fines que se tengan y no vulnerables. El impacto negativo, desventajas o amenazas que conlleva el procesamiento electrónico de datos es menos reconocible que los beneficios que ha aportado. La informática permite eficiencia, pero también es campo potencial de errores, actos ilegales o delictivos.

Un análisis de la vulnerabilidad informática debe proponerse en cuatro vertientes:

- 1) Los errores y omisiones.
- 2) Las pérdidas por desastres naturales.
- 3) Los delitos informáticos.
- 4) Mal funcionamiento de equipos o dispositivos informáticos o de comunicación.

- Las pérdidas por errores y omisiones. Constituyen el campo más frecuente de daños en sistemas de automatización. Se producen por falta de capacitación del personal en el funcionamiento del sistema. Se extravían dispositivos de almacenamiento de información (cintas y discos), se pierden programas y archivos por haber ejecutado instrucciones erróneas, se descomponen los equipos por falta de mantenimiento oportuno y adecuado.

- Las pérdidas por desastres naturales. Es este caso, por ejemplo, de sismos, inundaciones o incendios, los cuales pueden atacarse con una mejor planeación en la ubicación de las instalaciones y con planes de acción en caso de que se presenten este tipo de situaciones. También entran en éste rubro condiciones ambientales como humedad, partículas sólidas o sustancias corrosivas en el aire, radiaciones o fauna nociva que daña el equipo de cómputo.



- Los delitos informáticos. Este aspecto se refiere a los usos indebidos de la información. Tal vez el delito más impactante es el que se hace por medio de redes de teleproceso para desfalcos bancarios y accesos ilegales a bancos de información.

En las organizaciones es muy común la formación de grupos reducidos que conocen a fondo el funcionamiento de los sistemas de información y el volumen de los datos que se manejan, lo cuál constituye un riesgo para la seguridad, dado que cualquiera de esas personas podría cometer un ilícito con suma facilidad. Un delito informático es muy difícil de detectar, en parte por la falta de expertos en la materia y también porque los volúmenes de información que se pierden pueden tardar hasta meses para detectarse, debido a la gran cantidad de datos que se maneja comúnmente en las organizaciones. Además, el delito informático no está tipificado, por lo que hay muchos ilícitos y pocas denuncias.

- Mal funcionamiento de equipos o dispositivos informáticos o de comunicación. Las fallas en los sistemas de información afectan principalmente a los equipos de proceso, recuperación o almacenamiento de datos y a las líneas de comunicación.

Las fallas en los equipos se pueden evitar si se les da un mantenimiento periódico, en tanto que la instalación de plantas eléctricas de emergencia reducen al mínimo el riesgo de falla por falta de energía. Las fallas en las líneas de comunicación se deben principalmente a agentes atmosféricos, sobrecargas de tráfico en las líneas de comunicación y a acciones humanas accidentales o voluntarias. Una vez identificados estos cuatro aspectos de la vulnerabilidad informática y la necesidad de una mayor seguridad en el campo, queda volando la cuestión de cómo eliminar los cuellos de botella de los sistemas para mejorar su funcionamiento y su confiabilidad.

Existe la alternativa de que el administrador público sea también el administrador de la seguridad informática en el sistema; en la seguridad informática se hace patente la necesidad de una toma de decisiones racional, y quién mejor que el administrador público para llevar a cabo esta tarea, acostumbrado a hacerlo en su trabajo cotidiano.

No se trata de que él opere los sistemas de seguridad, sino que los administre y conduzca garantizando su funcionamiento. El administrador público debe conocer el panorama del fenómeno informático, su problemática y las características la institución en la que labora, como máquinas, programadores, información, entre otros. Deberá además aplicar los elementos del proceso administrativo (Planeación, Organización, Dirección, Control y Evaluación) al sistema de seguridad informática como lo haría en cualquier otro sistema.



Con base en lo anterior, considero que la toma de decisiones que debe afrontar el administrador público en el campo de la seguridad informática comprende los siguientes niveles:

- El entorno nacional, que provee un marco legal aplicable a la informática.
- Administración de los servicios informáticos en las organizaciones, referente principalmente a políticas de operación.
- Seguridad física (control de acceso a las instalaciones y protección de equipos).
- Hardware.
- Software.
- Seguridad en datos. Aquí se establece que es conveniente ocultar cierto tipo de información y controlar el acceso a ella.

2.4 AUTOMATIZACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.

A través de la historia el hombre ha buscado reemplazar sus propios esfuerzos con dispositivos mecánicos. Sus esfuerzos han conducido a dispositivos tales como la palanca, la rueda, el molino de viento, la fuerza del vapor, la electricidad y otras formas de energía controlada.

La revolución industrial vio el enfoque de la energía controlada sobre el proceso productivo. Se agregó un proceso de producción en masa, utilizando la intercambiabilidad de partes. Una tendencia insistente, que es la mecanización creciente ha involucrado el uso de las máquinas para reemplazar el esfuerzo humano. El resultado neto ha sido un aumento continuo en la productividad o salida por hora-hombre.

La automatización es un paso adicional en la larga línea de innovaciones tecnológicas. La automatización tiene diferentes matices y significados para diferentes personas. Sin embargo, un elemento común incluye el concepto de la aplicación de la energía controlada del proceso mecánico que es llevado a cabo sin la intervención humana. Esto implica el control del autoajuste, que se mantiene midiendo continuamente los resultados planeados o deseados contra la acción real, haciéndose los ajustes de acuerdo con las diferencias determinadas.

La automatización como término ha sido también aplicado al flujo de información necesaria para guiar el proceso de producción. Con esto la automatización puede



ser aplicada en dos formas diferentes: 1) el procesamiento del producto y 2) el procesamiento de la información necesaria para producir el producto. Esta última función ha sido llamada algunas veces la automatización de la oficina. La actividad a la cual es aplicada la automatización, en este caso, es la del procesamiento de datos. Lo fundamental, desde el punto de vista de sistemas automatizados, vincularía un proceso de producción completamente controlado desde el principio hasta el fin sobre las bases de un criterio preestablecido y por medio de un sistema de decisión e información que puede ser llevado a cabo sin la intervención humana.

La computadora electrónica ofrece un potencial como herramienta administrativa. Puede hacer trabajo más rápido y confiable de cualquier otro equipo. Es más exacta que la gente u otras máquinas en uso, lleva a cabo fácilmente operaciones consideradas imprácticas, ofrece la oportunidad para extender la visión de conjunto del flujo de información mecanizado.

Debido a que la computadora es una herramienta poderosa, le proporciona a los analistas una oportunidad real para rediseñar los sistemas de flujo de información.

Sin embargo, hay muchas razones que explican por qué el potencial de las computadoras electrónicas no han sido considerados totalmente en la mayoría de las instalaciones.

1. Se le ha dado demasiado énfasis a los ahorros inmediatos sobre los costos.
2. La administración no ha sido convencida del mérito de las computadoras electrónicas en todos los casos, como podía haber sido esperado por aquellos en el campo. Además, la falta de un apoyo firme de la alta dirección ha hecho muy difícil de *vender* la idea de la importancia que representan para las áreas administrativas de las instituciones públicas.

En general, el problema en la mayoría de las instalaciones de procesamiento de datos ha sido la preocupación del tiempo que debe ser dedicado a la capacitación de recursos humanos quienes operan y desarrollen los sistemas, pero sobre todo, planeación de largo alcance de las instituciones públicas para satisfacer la demanda social.

Este enfoque es típico e indica por qué no ha sido obtenido el potencial total de las computadoras electrónicas. Un esfuerzo concertado debe ser enfocado en los aspectos de largo alcance de la función de procesamiento de datos, con objeto de que se obtengan resultados óptimos de tan poderosa herramienta.



En este sentido, considero que debe llevarse a cabo una reevaluación completa de los sistemas de flujo de información de las instituciones públicas con objeto de proporcionar un marco de referencia apropiado para las aplicaciones asignadas a la computadora. Si cada una de estas aplicaciones está relacionada con el plan total (o modelo de comunicación), el resultado será óptimo para satisfacer la demanda social mediante políticas públicas automatizadas.

Si estamos de acuerdo que una computadora puede hacer cualquier cosa que nosotros le digamos que haga, entonces, ¿por qué no es obvio que la falta de una computadora en producir un resultado no esperado es la falla de la persona que proporciona las instrucciones?. Si nosotros deseamos mejorar la administración, debemos estudiar administración en lugar de computadoras. Esto es, los administradores deben estudiar las actitudes, objetivos, técnicas y limitaciones para determinar las acciones pertinentes que permitan soluciones inmediatas a problemas inmediatos con el uso de la tecnología informática.¹¹¹

Es interesante observar que el desarrollo de procesamiento de datos no mencionan a la computadora electrónica en sí misma. La preocupación aquí parece ser la colección y preparación de los datos para la entrada a la computadora. Refiriéndose al ciclo de cuatro fases el procesamiento de datos, colección, proceso, comparación y decisión, la instrumentación de este ciclo de procesamiento de datos sobre las bases del sistema en amplia escala, tiene como eje principal la fase de colección. El procesamiento, primariamente en términos de las posibilidades de la computadora, no parece ser problema. En realidad, se tiene, hoy en día, equipo que es más que adecuado en términos de velocidades de cómputo, capacidad de almacenamiento y velocidad y flexibilidad de los dispositivos de entrada y salida. El verdadero impedimento a la instrumentación del flujo de información es aun la recolección, transcripción y transmisión de los datos apropiados para la entrada a las unidades de procesamiento central. La fase de recolección requiere equipo para el registro del origen de la información y facilidades apropiadas de transmisión de alta velocidad. También involucra todos los problemas organizacionales y administrativos involucrados en la administración de las fuentes de datos que pueden ser introducidas dentro del sistema, con objeto de proporcionar información para la toma administrativa de decisiones para la definición eficiente de las políticas públicas, encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Por lo que resulta claro que la combinación técnica-administrativa del manejo y control de datos genera mayor grado de certidumbre para la toma de decisiones. sin embargo es importante integrar a estas técnicas computacionales e informáticas, las herramientas de apoyo administrativas como las políticas

¹¹¹ WOLF, Chapin. An Introduction to automatic Computer. D. Van Nostrand Company, Inc.. N.Y. E.U. 1975. pp. 46-57



públicas capaces de garantizar una real y verdadera solución a los diferentes problemas contingenciales y de alta incertidumbre que enfrenta la población mexicana para su desarrollo social.

No olvidemos, que los datos son solo acontecimientos usados como una base para la estimación y el procesamiento involucra una serie de acciones u operaciones que conducen a un fin. Así, los acontecimientos son el material en bruto para la función del procesamiento de datos. En las instituciones públicas modernas resulta abrumador el número de acontecimientos significativos para la toma de decisiones en los diferentes niveles. Estas son tan voluminosas que únicamente los acontecimientos más pertinentes pueden ser reportados en el curso normal de las operaciones. Uno de los propósitos principales de la función del procesamiento de datos es el filtrado, el cotejo, el arreglo y la relación de los diferentes hechos que son escogidos en las operaciones diarias, con objeto de desarrollar información significativa para la toma de decisiones político-administrativas que pueden generar conjuntamente la técnica informática y la herramienta teórico-administrativa de las políticas públicas.

En este sentido, cabe destacar que el uso de los equipos informáticos son importantes para la facilitación del flujo de información y el procesamiento de datos. Tal "equipo" permite el mantenimiento de los registros. El registro escrito aumentó el tamaño y la confiabilidad de almacenamiento de datos, superando así a la memoria humana y a la habilidad de localización. Sin embargo, aun con registros, el elemento humano requiere de articulaciones administrativas capaces de garantizar el óptimo aprovechamiento de estos procesamientos, es aquí en donde las políticas públicas se convierten en una herramienta imprescindible para el uso exacto de la información en toma de decisiones para la definición de políticas sociales.

El enfoque de políticas públicas permite recuperar el papel que juegan las decisiones que se toman dentro de la administración pública sin omitir el carácter político que le es intrínseco. Además el análisis realizado bajo su directriz permite "ubicar y dimensionar los problemas y posibilidades de solución, no dentro de un esquema de optimización, sino dentro de lo preferible y satisfactorio".¹¹²

Por lo que el próximo capítulo integrará suficientemente un recorrido teórico conceptual del análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

¹¹² MENDOZA Huichan, Ernesto. Política de Modernización y Negociación, La Revista del Colegio, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Año II, Núm. 4. México, Octubre de 1990. p.329



CAPÍTULO 3 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.

El concepto de políticas públicas se desarrolla en los Estados Unidos de Norteamérica, después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los planteamientos formulados por Harold Lasswell. En nuestro país, sólo en años recientes ha cobrado fuerza el uso del enfoque de políticas públicas como tecnología de gobierno,¹¹³ cuya intención es la de proveer a los gobernantes de herramientas que les permitan enfrentar situaciones imprevistas.

Su objeto de estudio es el proceso de decisión dentro de la administración pública, como una extensión del proceso político, superando así la dicotomía política-administración, porque aún dentro del aparato administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan para influir en la implantación de medidas que aunque definidas políticamente, su instrumentación aún permite que dichas fuerzas continúen manifestándose, ya sea a favor o en contra.

Asimismo, hemos asistido, a una complejización de la sociedad y de la administración pública, en donde el papel de los expertos y especialistas, incide fuertemente en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el aspecto fiscal, donde la Cámara de Diputados aprueba en forma general la Ley de Ingresos de la Federación, durante el mes de diciembre de cada año, la cual es completada con una miscelánea fiscal emanada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conlleva un importante proceso de negociación entre las cúpulas empresariales y el Gobierno.¹¹⁴

Algunos de los elementos que integran la definición de una política pública son:

Agenda de los poderes públicos, entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado. Actores: los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública. Escenarios, construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores. Ecología, relación de equilibrio que debe existir entre los

¹¹³ GUERRERO, Omar, Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Política, ponencia presentada en la mesa redonda "El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos", Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., 9 de noviembre de 1988.

¹¹⁴ Al respecto LINDER Y PETERS, afirman que "Los cuerpos legislativos de todo el mundo se especializan ahora en aprobar la legislación facultativa y en permitir luego a la burocracia pública desarrollarse y ejecutar los detalles de la políticas." La Ejecución como Guía para la Formulación de la Política: Una Cuestión más del Cuando que del Cual, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Nacional de Administración Pública (España). Separata, Volumen 56. Número 4, Diciembre de 1989.



seres humanos y el medio ambiente. Gobernabilidad, capacidad del gobierno para mediar en los conflictos, obteniendo soluciones satisfactorias para las partes en pugna. Conflicto, situación en la cual existe contradicción de intereses.

3.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para comprender el estudio de las políticas públicas es necesario partir de la conceptualización del término *policy* indebidamente vertida al español como política, ha originado frecuentes errores de interpretación.

La *policy* tiene un carácter más amplio que las reglas y las regulaciones administrativas por los gobiernos, no se define por sí misma sino que es una categoría analítica.

En los países de lengua inglesa se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diferentes. *Politics* se traduce como lo que entendemos en español por política, es decir, los fenómenos por la lucha del poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, por ejercer mayor influencia dentro del gobierno, o bien de manera popular, lo que se entiende por *grilla*.

Police se traslada a nuestro idioma como policía, lo que hace referencia a lo que fue la Ciencia Política, estas se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado. Por lo que se refiere a la *policy*, esta palabra proviene del griego *politeia* y pasa al latín como *politia*, que deriva del alemán como *policey*, en inglés como *policy*, al igual que otros términos carece de equivalentes en español y en el francés.

En inglés *policy* significa comúnmente curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programa de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente.

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.¹¹⁵

En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema.

¹¹⁵ DUNCAN MacRag, Jr. The Social Function of Social Science. (New Haven: Yale University Press. 1976). pp. 279-280



Que puede actuar a través de una reconstrucción racional o no, que actúa en algún sector de la sociedad o espacio geográfico. Lo que significa una variedad de acciones hechas por el gobierno: organización, regulación, distribución.

Debemos reconocer que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social".¹¹⁶

De igual forma, la concepción de las políticas como argumentos ha sido contrastada con la definición más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas.

En la práctica existen otras concepciones: las políticas como la búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.¹¹⁷ Asimismo, podemos considerar otros puntos de vista que las definen como:

- 1) Normas y Programas Gubernamentales.
- 2) Política Pública sin adjetivo calificativo de pública se usa en ocasiones como sinónimo de decisión gubernamental.
- 3) Policy se usa también para distinguir las decisiones que se toman sobre las metas.¹¹⁸

A las políticas públicas, también se les puede interpretar desde un punto de vista sistémico.¹¹⁹ Donde los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas. Y a través de las instituciones y sus estructuras transforman las demandas en decisiones.

¹¹⁶ Citado por Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara, Segunda ed. México, 1988. pp.47

¹¹⁷ MAJONE, Giandomenico. Los Usos del Análisis de Políticas. pp.364. En Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera edición, México, 1992.

¹¹⁸ J.C. PLANO (Etal). The Dictionary of Political Analysis. Santa Barbara California, 1983, pp. 120

¹¹⁹ DYE R, Thomas. Politics, Economics and Public. Rand McNally & Company, Chicago Illinois. EU. 1983



Esto implica una relación entre las demandas que se hacen al sistema y a las etapas de la formulación de la política.¹²⁰ Por otra parte, se les puede definir como un modelo teórico aplicable a la explicación de la evolución de los hechos.

De igual forma, se le puede considerar como un proceso donde se revisan las consecuencias de los hechos y divisiones que implican un cierto avance en la modificación de la realidad.¹²¹

Al afirmar que las políticas públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un universo de exploraciones hacia nuevas formas de gestión pública; estaremos en el mismo sentido que Omar Guerrero. Al definir a la política pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una "tecnología del gobierno".¹²² Donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

A continuación se presentan algunas interpretaciones más sobre el concepto de política pública, con el objetivo de enriquecer el análisis y la interpretación de esta investigación.

Tomás Dye la define, "como cualquier decisión o elección gubernamental, incluyendo la de no actuar. Es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del gobierno."¹²³

F. M. Frohok argumenta que la "policy es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación"¹²⁴ por consiguiente una política pública es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2.- Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1.- Reconciliar demandas conflictivas o

¹²⁰ PRESTHUS, Robert. Public Administration (The Ronald Press Co., 1975), pp.14

¹²¹ SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. INAP, Madrid, 1989. pp 40-41

¹²² GUERRERO Omar. Curso de Teoría de la Administración Pública Mimeo F.C.P. y S. UNAM, 1991

¹²³ DYE R, Thomas Understanding Public Policy. The Emerging Conception of the Policy Sciences. Ed. Printice Hall. 1972.

¹²⁴ Citado por Guerrero, Omar en "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, p. 53



2.2.- Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas pero encuentran irracional cooperar con otros.¹²⁵

Para Heinz Eulau y Kenneth Prewitt la "policy se define como una *decisión permanente* caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran como por aquellos que se atienen a ella."¹²⁶

Existe una discusión sobre el empleo del término políticas públicas, por no corresponder a una traducción exacta del término policy, en este sentido, Eduardo Alvarez afirma sobre la traducción de los términos policy y politics:

"De hecho, la inexistencia en español de la dualidad de términos presente en inglés no es, como han querido mostrar algunos, la expresión de una especie de subdesarrollo lingüístico-teórico. Por el contrario, es una adecuada indicación de que ambas cosas no están tan separadas como se pudiera pensar de acuerdo a los convencionalismos gramaticales y politológicos anglosajones."¹²⁷

El análisis de las políticas públicas es una herramienta útil para la toma de decisiones, al proporcionar elementos que permitan una elección más racional.

Dicho análisis puede fundarse en herramientas de tipo matemático como es la investigación de operaciones y el análisis de sistemas. Así como en instrumental derivado de aspectos jurídicos, económicos, sociales y políticos.

Cuando se trata de problemas de carácter técnico, relacionados con la eficiencia de la administración pública, el uso de la investigación de operaciones y el análisis de sistemas es recomendable, porque existe un número limitado de variables a considerar. En cambio, cuando los problemas forman parte de un proceso complejo, el método incrementalista, es más útil.

Al respecto, considero que el proceso de políticas públicas plantea y mejora el funcionamiento de la administración pública, ya que no solo refuerza, sino que además detecta las ineficiencias de la actuación pública. De la misma forma, a través del enfoque de políticas públicas, se conjugan los intereses y los conflictos

¹²⁵ Citado por Carlos Ruiz Sánchez en Manual para la Elaboración de Políticas Públicas Ed. Plaza y Valdés -UIA. México, 1997 p.14

¹²⁶ Citado por Jones, Charles en "Introducción al Análisis de la Policy Pública", capítulo II. Madrid 1982

¹²⁷ ALVAREZ, Eduardo, Análisis de las Políticas Públicas. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. CLAD. CDAI, 1993, p.14



de clase en un proceso político, que permite a las organizaciones, negociar o contender en un juego institucional.

Luis Aguilar Villanueva considera, que el uso de las políticas públicas contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos".¹²⁸ En el mismo sentido, cabe aclarar que el modelo adoptado en el proceso de definición y desarrollo de las políticas públicas son las responsabilidades asumidas por el gobierno.

En el caso del modelo sistémico, identifica a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, y ponen énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos, de acuerdo a la capacidad de gobierno.

Los componentes de este modelo son: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; 3) un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; 4) las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales, 5) los resultados de la política tal y como en la realidad se ofrecen al público; 6) la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.¹²⁹

Una aplicación importante para entender la política pública es su aplicación a la teoría de sistemas, puede observarse en los siguientes términos:

- 1) Un sistema es técnicamente una interrelación de dos o más elementos interdependientes que persisten en el tiempo. Los sistemas son abiertos o cerrados. La diferencia reside en los contactos con el medio ambiente.
- 2) Los sistemas abiertos son sujetos a estímulos internos y externos, ya que responden a una variedad de formas. Algunas de estas respuestas contribuyen a la persistencia del sistema.

¹²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p.10

¹²⁹ AGUILAR Villanueva Luis F. La implementación de las políticas, Ed. Miguel Angel Porrúa México, 1992, pp. 97-98.



3) Un sistema político es un subsistema de actividades que se relacionan con el sistema social.

Dentro de la evolución del Estado, las políticas públicas surgen en dos grandes momentos, que son determinantes en su desarrollo: el primero, que se identifica dentro de la gran tradición político-administrativa, donde se le exige al gobierno racionalidad, eficacia, eficiencia en sus decisiones y organizaciones y el segundo momento, en donde el análisis de políticas públicas se identifica con las críticas al Estado social interventor.

Conceptos como *decision making*, formulación de opciones de decisión, *decision maker*, formulador de opciones de decisión; *policy*, cursos de acción, *policy analysis*, análisis de *policy*, *policy maker*, formulador de Cursos de Acción, *policy sciences*, ciencias de los cursos de acción, *policy studies*, estudios de los cursos de acción, son conceptualizaciones tautológicas de política pública que intentan explicar el concepto.

3.2 CARACTERÍSTICAS, CLASIFICACIÓN Y MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las características de las políticas públicas se pueden enumerar en diez puntos:

1. Contenido
2. Programa
3. Orientación normativa
4. Factor de coerción
5. Competencia Social
6. Objetivo
7. Mejora la toma de decisiones
8. Deben ser evaluadas continuamente
9. Buscan medios para estimular la creatividad en la innovación
10. Retroalimentación para una política

Las políticas públicas, se componen de un contenido, que puede ser un programa, con una orientación normativa, que puede influir como factor de coerción, son de competencia social, ya que cuentan con un objetivo, el cual mejora la toma de decisiones, a través de diferentes tipos de evaluación, con el objeto de encontrar los medios para estimular la creatividad y la innovación en el diseño de estrategias de acción.

En este sentido, existe una clasificación que define a las políticas públicas como: redistributivas o regulatorias.



Estas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes, las unas de las otras y libres de toda regla general, incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente las decisiones individuales deben estar interrelacionadas.

El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.

La política pública regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. En tal sentido, aunque la implementación y caso por caso, las políticas regulatorias no pueden desagregarse a la medida de cada organización específica o individual, por que las decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general y por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley, en virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores.

En el desarrollo de las acciones para la definición de políticas públicas redistributivas o regulatorias se hace necesario considerar la implementación de un modelo para la construcción de la política, los modelos ayudan a entender las causas y consecuencias de los actos de gobierno en la medida que establecen un marco teórico de referencia para saber quienes, como y por que surgen las políticas. En este sentido, los modelos conceptuales son las redes por las que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular.

Entre los principales modelos existentes podemos considerar :

- 1) El modelo racional;
- 2) Incrementalista;
- 3) El llamado "mezcla de distintos tipos de exploración" (mixed scanning) y
- 4) El modelo organizacional.

El modelo racional, es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo, se



hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos en las políticas. Debe aclararse que para decir se contemplan y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

A partir de este modelo los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba.

El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice),¹³⁰ que significa simplemente demostrar cómo pudo haber escogido esa acción de manera racional.

El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere aplicación.

En este sentido, los siguientes elementos son los que se consideran básicamente para la elaboración de la política pública basada en este modelo.

- a) Actor: es considerado como una unidad coherente de acción que percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan del análisis para la elaboración, en ejemplo puede ser el gobierno concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de alternativa).
- b) El Problema: la acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta.
- c) Selección estable: la suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su "solución". La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos.

d) La acción como elección racional:

Los componentes incluyen:

¹³⁰ AGUILAR Villanueva, Luis F. Políticas Públicas :La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio. Ed. Porrúa México. 1992. p.37



1. Metas y objetivos: Son las categorías principales para definir las metas estratégicas.
2. Opciones: Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configura la gama de opciones.
3. Consecuencias: La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos de las metas y objetivos estratégicos.
4. Elección: La elección racional maximiza valores, el agente racional escoge la alternativa de cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos. Sin embargo, este modelo presenta un conjunto importante de variantes que se deben considerar:

La primer variante, se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular, en consecuencia los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo: las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un "código operativo"; el interés en ciertos objetivos y principios especiales de acción que recalifican y reducen las "metas" o las "alternativas" o las "consecuencias".

La segunda variante, se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección.

Por último, la tercera variante es más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso.

Por otro lado, el modelo incremental, es un enfoque que proporciona al hacedor de políticas públicas, una herramienta para el diseño y análisis de los cursos de acción política, sobre la base de un contexto que no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes, pero que en cambio les permite dar respuestas inmediatas a las contingencias.

La política incremental, y por ende su método, se basan en la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, que se toman para continuar e incrementar las acciones que determinan su correspondiente política pública y en la que generalmente los problemas se van resolviendo conforme van surgiendo.



En el modelo del incrementalismo Thomas R. Dye inserta la policy como una variación del pasado, señalando que "el incrementalismo ve a la política pública como una continuación de las actividades pasadas del gobierno, sólo que con las modificaciones incrementadas."¹³¹

De acuerdo con él, quienes elaboran las decisiones no revisan anualmente la total extensión y propósitos de las policies, la identificación de los fines sociales, la búsqueda de beneficios y costos de policies alternas en la ejecución de dichos fines. El modelo es conservador porque la existencia de programas y gastos son considerados como una base y la atención se encuentra en los nuevos programas y policies, en su incremento, decremento o modificaciones a los programas corrientes. De esta manera, quienes elaboran la policy generalmente aceptan la legitimidad de los programas establecidos y tácitamente convienen en continuar con las policies anteriores.¹³²

En este sentido, Carlos Ruiz Sánchez¹³³ menciona algunas características del enfoque incrementalista:

Los incrementalistas ven al desarrollo e implantación de una policy como un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados (próximos o remotos) de una acción. Para los incrementalistas, la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir un programa completo de policy. La policy para los incrementalistas tiende a tener un desarrollo gradual. Las metas emergen como una consecuencia de las demandas el estilo operativo del incrementalista es el del regateo, constantemente oye demandas, prueba intensidades (fuerzas) y propone compromisos.

Al servidor público le resulta más cómodo elaborar sus programas (que son de alguna manera políticas públicas) sobre la base de lo ya establecido, sin realizar un diagnóstico y análisis actual de su área, por lo que generalmente no se preocupa por revisar nuevas alternativas o métodos para resolver problemas públicos, y visto desde esta óptica, resulta preocupante para la administración pública, pues esto es un camino directo hacia la obsolescencia político-administrativa de nuestro sistema gubernamental.

A hora bien, el modelo "mixed scanning" pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del "racionalista" y del "incrementalista", pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o

¹³¹ DYE R, Thomas, Understanding public policy, Prentice Hall, Englewoods Cliff. N.Y. 1982. p.112

¹³² Ibidem. p.113

¹³³ RUIZ Sánchez, Carlos. Administración y Gerencia Pública, 1993. Tomados de JONES, Ch. O. Para Estudiar el Proceso de Policy, (traducción de Carlos Ruiz Sánchez). An introduction to the Study of Public Policy, Brooks/Cole Publishing Co. Monterrey, California, 1984.



tesis, es una mezcla de distintas formas de exploración, consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

A este enfoque se le ha denominado también como *administración, planeación o toma de decisiones estratégicas*, debido a que para que avancen las organizaciones, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.¹³⁴

La exploración combinada es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales. La estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques a utilizar.

Desde el punto de vista abstracto, la exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información, una estrategia de asignación de recursos y, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos.

La estrategia combina un análisis detallado (racionalista) de algunos sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo de toda la región, resultan interesantes o necesarios, junto a una revisión "selectiva" de los demás sectores.

La inversión relativa en las dos clases de exploración -detallada y selectiva- así como el proceso mismo de exploración depende de que tan costoso sería ignorar, por ejemplo un huracán, o de qué tan costoso sería emprender sondeos adicionales y cuanto tiempo consumirían.

La exploración podría dividirse en más de dos niveles, podría haber varios niveles de exploración de acuerdo al grado de detalle y de cobertura requerido, pero en realidad es mucho más efectivo incluir un nivel que abarque todo el universo de observación y un nivel de gran detalle.

Por otro lado, el modelo organizacional, caracteriza la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. Deja ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su propia vida. Sin embargo los gobiernos perciben los problemas a través de los censores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus

¹³⁴ ROBLES Tapia, Gonzalo. La Evaluación de Alternativas en el Análisis de Políticas Públicas. Mimeo ENEP- Acatlán. México, 1992.



consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.

Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones. Se puede, por tanto entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento.

Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de las organizaciones. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados, reglas de acción.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto establecido de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones, esta determinado por rutinas establecidas que pueden identificar verdaderas unidades básicas de análisis como producto de estas organizaciones públicas:

- a) Los sucesos son en realidad productos de organizaciones, las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizaciones.
- b) Las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema.
- c) Los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los dirigentes frente a cualquier asunto.

En este sentido, cabe señalar los elementos que integran la elaboración de políticas bajo este modelo.

A) Actores Organizacionales.

El actor no es una nación o gobierno unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.



B) Problemas segmentados y poder fraccionado.

Es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Para evitar la parálisis.

C) Prioridades localistas, percepciones y cuestiones articulares.

Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional. Otros factores adicionales refuerzan esta tendencia:

1. La información a la que puede tener acceso la organización.
2. El reclutamiento de personal.
3. Los cargos de los individuos dentro de la organización.
4. La presión de los grupos pequeños dentro de la organización.
5. La distribución de recompensas por parte de la organización.

D) La acción como producto organizacional.

En la identificación de las características de las actividades de una organización en su carácter programado se pueden considerar:

1. Metas: exigencias que definen una actuación aceptable.
2. Atención secuencial a las metas.
3. Procedimientos operativos estandarizados.
4. Programas y repertorios.
5. La necesidad de evitar la incertidumbre.
6. La búsqueda dirigida a los problemas.
7. El aprendizaje y el cambio organizacional.

E) La coordinación y el control central.

En este último elemento del modelo organizacional, la concepción racionalista de cómo se toman las decisiones y deben tomar las decisiones es la más difundida, un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido.



3.3 ETAPAS PARA PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para la elaboración de políticas públicas, generalmente se consideran cuatro etapas:

- Análisis
- Diseño y formulación
- Implementación
- Evaluación

La etapa del análisis, se concibe como un proceso donde lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, para lo cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales, correspondiente a la llamada incorporación a la agenda. En esta etapa corresponde cuestionarse y analizar como se va a enfrentar el problema.

La etapa de diseño y formulación se refiere al uso de la información con que se cuenta para el análisis del problema, lo cual en muchas ocasiones constituye uno de los problemas para el hacedor de políticas públicas dado que ésta suele ser limitada y en ocasiones distorsionada.

Una vez hecho el estudio del gobierno, se deberá decidir si se adopta una solución preliminar o propuesta, o en su caso, se selecciona alguna de las propuestas derivadas de la etapa anterior.

La ejecución de la política o implementación de la misma corresponde a una etapa problemática, pues se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público. Para muchos gobiernos es desalentador el toparse con una incapacidad para llevar al cabo decisiones políticas, derivada de diversos factores, donde existe carencia de recursos, de formación y hasta niveles de corrupción importantes.

La última etapa corresponde a la respuesta de si la política hace lo que supuestamente debe hacer. En esta etapa muchas ocasiones se prefiere un evaluación más intuitiva que sistemática.

Por su parte, y coincidente en la mayoría de las etapas, José Luis Méndez¹³⁵ señala que una política pública tendrá por lo menos seis elementos básicos:

¹³⁵ MENDEZ José Luis. Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública(INAP). México. 1993, p. 109.



- 1) El problema
- 2) El diagnóstico
- 3) La solución
- 4) La estrategia
- 5) Los recursos
- 6) La ejecución

A continuación tratare de describir algunos de los elementos que integran la elaboración de políticas, los cuales son pieza clave durante este proceso:

Los actores son los distintos participantes cuyos intereses y valores son afectados por la formulación o implementación de las políticas públicas. Pueden ser partidos políticos, organizaciones sociales, gremiales, el ejército, las centrales obreras y campesinas, las Secretarías de Estado, los Gobiernos estatales y municipales, empresas paraestatales, empresas privadas, entre otras.

Las características que presentan son: existencia de un grado de organización y agregación de diversos intereses.

Estos actores de acuerdo al tiempo, se enfrentan en arenas o escenarios. En el primer caso, se refiere a una situación presente, en el segundo, a una construcción a través de la cual se intenta prever como se comportaran a fin de analizar cuales serán las consecuencias de cada posible curso de acción que puedan elegir y por tanto actuar sobre alguna o algunas de las variables, para modificar dicha situación.

Uno de los propósitos de las políticas públicas es reducir la incertidumbre que existe respecto del futuro, para lo cual con base en el análisis de los distintos elementos que inciden en la política pública, permite fijar las distintas posibilidades que pueden darse en lo futuro y por tanto preparar respuestas a cada una de las opciones analizadas.

Para cada situación presente existen 3 posibilidades en lo futuro, que la respuesta dada sea totalmente satisfactoria para todos los actores, en este caso hablamos de un escenario optimista. Por lo contrario, las posiciones asumidas por cada uno de los actores sea irreductible o sin posibilidad de solución en el corto plazo, en esta situación estamos ante un escenario pesimista. Por último, tenemos un escenario basado en que cada uno de los actores obtuvo una parte de lo que pretendía, como producto de la negociación y concertación ante las diferentes posiciones iniciales presentadas, al podemos llamar escenario deseable.



Otro de los requisitos necesarios para que los acuerdos derivados de la negociación pueda ser llevados a cabo, es que exista un clima de tranquilidad en el cual el gobierno pueda cumplir con los compromisos asumidos. o bien, tenga capacidad de controlar los desacuerdos derivados de la misma.

Uno de los rasgos característicos de la sociedades, es su constante cambio, es la existencia de problemas, ante los cuales sus integrantes reaccionan en diversa forma, dependiendo de sus intereses, valores y preferencias. Esa contradicción de como debe ser resuelto un problema es el conflicto. Aunque normalmente se le otorga un carácter negativo, contiene elementos que obligan al cambio de la sociedad a través de la participación de diferentes actores en la lucha política. En este sentido considero que los problemas son oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas, pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos.

La importancia del estudio de las políticas públicas radica en que cada vez más las ciencias sociales en general tienen que ver de manera directa o indirecta con alguna política oficial ya sea para analizarla, criticarla o proponer cambios en las modalidades de su implementación y ello se debe a que la intervención estatal se encuentra presente prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad.

La política pública es el resultado de una combinación de procesos y lo que ocurre es que dependiendo de la naturaleza de la decisión, algunos mecanismos se presentan con mayor intensidad.

No olvidemos que las políticas públicas son acciones y decisiones del gobierno que busca soluciones y mejoras a un problema público específico (seguridad pública, pobreza, desabasto alimenticio, obra pública, entre otros.), que están integradas a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. El objeto principal de la política pública, es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisión a corto y largo plazo.¹³⁶

Aludir a las políticas públicas no equivale a conceptuarlas como políticas tradicionales de gobierno, es decir del tipo de políticas que permitían conseguir acuerdos cerrados, gremiales y corporativos sin tomar en cuenta la opinión de los actores involucrados en ella.

"Una política es en un doble sentido un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno

¹³⁶ MORATTA, Francisco. Las Políticas Públicas. Ed. Ph. Madrid España, 1979. p.41



dice y quiere decir. También lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones."¹³⁷

"Las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de los programas de gobierno. Así pues son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general."¹³⁸

Las políticas públicas también se definen "como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos."¹³⁹

La importancia de utilizar el enfoque de políticas públicas radica en "que permite analizar las decisiones de gobierno, que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre."¹⁴⁰ Diríase, que las políticas públicas son útiles para contextos donde la acción estatal tiene pesos y contrapesos.

Bajo el enfoque de políticas públicas se permite analizar las decisiones y acciones de gobierno, mediante sus características propias, sus categorías, en las etapas de las mismas y sus modelos.

Una política pública, integra en su estructura seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y finalmente 6) la ejecución. En general, cualquier política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público.¹⁴¹

Las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar; a su vez el diagnóstico esta detrás de otros dos elementos, la estrategia y la solución, de esta forma las políticas públicas implican uno o varios objetivos generales que se presentan como la solución al problema, además de una estrategia o programa de acción.

¹³⁷ AGUILAR Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa, México. 1992. p.25

¹³⁸ FROHOK, Fred M. Public policy, Ed. Prentice Hall, E.U.A 1979 Noviembre de 1988. p. 42.

¹³⁹ RUIZ Sánchez, Carlos. Manual de Elaboración de Políticas Públicas.(Mimeo) UNAM FCPyS México. 1991-1992. pp. 1-2

¹⁴⁰ *Ibidem* pp. 60-61

¹⁴¹ MÉNDEZ, José L. Elementos Teóricos para un Análisis Integral de las Políticas Públicas Ed. INAP México, 1992. p. 110



Para resumir, las políticas públicas son una herramienta de gobierno, las cuales incorporan la participación ciudadana, ya sea en la demanda de solución de determinados problemas o bien, en el diseño de la solución; En el marco de una gran y mayor información a la que tiene acceso la ciudadanía, da como resultado una sociedad más plural y participativa, en los asuntos que le conciernen y afectan, la sociedad moderna no es pasiva, ahora exige solución inmediata a sus problemas, ante esto los gobiernos, para legitimarse y mantenerse en el poder, deben atender las demandas ciudadanas, pero no se pueden atender todos los reclamos; se considera que no son de carácter público, es decir que afecten a una gran mayoría, o porque no son viables, por ello las administraciones públicas deben dar prioridades dentro de su agenda a los problemas que en ella ingresan.

"Las políticas públicas son una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana."¹⁴²

Debido a la vigencia e importancia de las políticas públicas en nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 hace alusión al vínculo que debe existir entre esta herramienta de gobierno y la sociedad mexicana; señalando que:

- El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.¹⁴³

Así, el hacedor de políticas públicas debe considerar que, el notable cambio de las sociedades hacia una participación más activa en los asuntos públicos, hacen cada día más compleja la tarea del gobierno, pues éste debe considerar cada vez más variables e intereses de grupos en sus estrategias de acción. Lo anterior ha llevado al Estado a replantear sus funciones de ente benefactor y hacedor omnipresente de las políticas públicas, para dar mayor apertura a la participación de las comunidades en la toma de decisiones públicas.

¹⁴² UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Ed. IAPEM. México. p. 112.

¹⁴³ Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D). 1995-2000. Apartado 3.11.1. p. 69.



Actualmente la sociedad propone y toma decisiones sobre sus problemáticas concretas, ya no espera pacientemente la acción del gobierno, quedando demostrado que en ocasiones esta sociedad ha rebasado la acción del aparato estatal, en donde la población se organiza de manera espontánea, propone y realiza estrategias concretas para resolver sus propias necesidades de carácter público, que anteriormente resultaban exclusivas del gobierno.

En este sentido, el Estado adquirió una nueva visión de su papel como órgano rector, disminuyendo su intervención paternalista y considerando la renovada participación social, pero sin cambiar el status quo de organización política existente en México.

Las políticas públicas como "tecnología de gobierno" especializada en la resolución de conflictos públicos con carácter específico, no general, tienen su campo de acción más común en situaciones de incertidumbre, ante las que se presentan para estructurar y clarificar problemas e instrumentar acciones, sobre la base de una metodología flexible y abierta que permite un abordaje multidisciplinario a cargo del hacedor de políticas públicas.

3.4 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

"El análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública."¹⁴⁴ El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas.

"El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política."¹⁴⁵

¹⁴⁴ STUART S. Nagel. Contemporary Public Policy Analysis. The University of Alabama Press, Alabama, 1984. Public Policy: Goals, Means and Methods, St Martin's Press, New York, 1984.

¹⁴⁵ DUNN William N. Public Policy Analysis: an Introduction, Ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1981. p.163



"El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas."¹⁴⁶

"El análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisiones públicas."¹⁴⁷

CONOCIMIENTOS ACERCA DEL ANÁLISIS DE
POLICY:

· Ser conscientes de que pocos modelos conceptuales proveen información suficiente de las situaciones sociales.

· Adquirir perspectivas de solución.

· Entender el modelo sin llevar a cabo el desplazamiento mental, con respecto a la cuantificación.

· Adquirir habilidad entre técnica y toma de decisión.

· Saber que la decisión de policy podría ser construida sobre un modelo económico

En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas. Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus elementos, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas. El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables.¹⁴⁸

¹⁴⁶ WALTER Williams. Social Policy Research and Analysis, American Elsevier. New York. 1971. p.39

¹⁴⁷ WEIMER David L. y Aidam R. Vining. Policy Analysis: Concepts and Practice, Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1989. p. 97

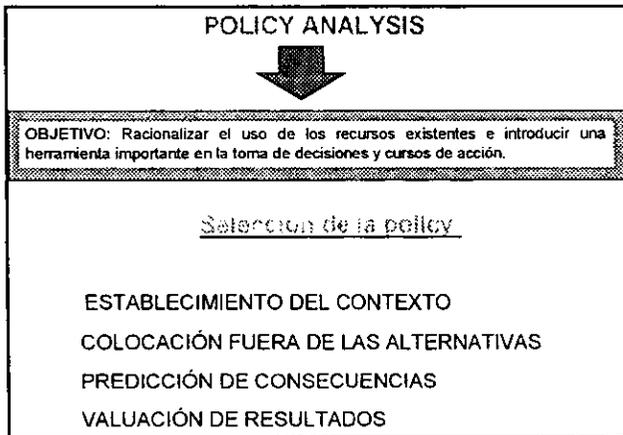
¹⁴⁸ AGUILAR Villanueva Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. ED. Porrúa México 1992 p. 71.



El análisis de las políticas públicas se ha constituido como una ciencia de la acción, como una contribución de los analistas a las decisiones de las autoridades gubernamentales.

El análisis y diseño de políticas abre toda una gama de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad, englobando al sector privado, organizaciones no gubernamentales organismos internacionales y otras diferentes organizaciones sociales.

Esta ciencia ha establecido que la democratización es un factor determinante para la reconstrucción de la naturaleza pública del gobierno y crear las condiciones para atender los problemas públicos, desalentando el atropello a las libertades y desaconsejar frivolidades legales. Ayuda a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado.

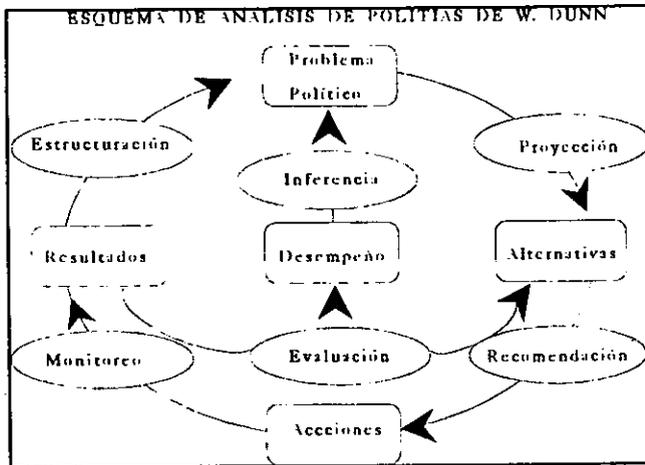


E.S. Quade ofrece una descripción del análisis de policy, identificando que el análisis implica el uso de la intuición y el juicio, y abarca no sólo el examen de la policy descomponiéndola en sus partes, sino también el diseño y síntesis de nuevas alternativas. Las actividades pueden abarcar un rango desde la investigación para anticiparse a un problema o asunto, hasta la evaluación de un programa complejo.¹⁴⁹

¹⁴⁹ E.S. Quade Analysis for Public Decisions. New York: American Elsevier Publishing Company, 1975. p 4.



En la elaboración de políticas públicas se debe cuidar que sean compatibles con el marco constitucional y se substancien con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Es importante conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte el problema, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia, lo que integra una verdadera complejidad de acciones y funciones, para el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas como se muestra en el siguiente esquema que presenta William DUNN.¹⁵⁰



En este sentido, podemos considerar entonces, que el Análisis de policy es una ciencia social en acción aplicada que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar las soluciones para los problemas públicos aplicada en el área lógica de la investigación donde se encuentran los problemas metodológicos más importantes del análisis de policy.¹⁵¹

Utiliza múltiples modelos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que puede utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy. Sus métodos son parcialmente descriptivos, y la información actual sobre las causas y las consecuencias de la policy es esencial para entender los problemas públicos. además de producir información relevantes de policy que pueda ser utilizada para resolver problemas en escenarios políticos específicos.

¹⁵⁰ DUNN William N. Public Policy Analysis: an Introduction, Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1981. p.49

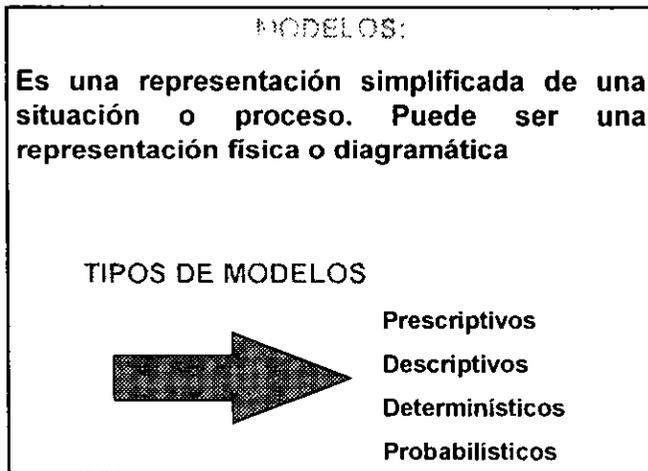
¹⁵¹ DUNCAN MacRag, Jr. The Social Funtion of Social Science. (New Haven: Yale University press. 1976). pp.279-289.



El enfoque de políticas públicas, a través del análisis de policy puede producir información sobre tres clases de preguntas: 1) Los valores cuyo logro es la principal prueba en caso de que un problema haya sido resuelto; 2) Los hechos cuya presencia pueda limitar o aumentar el valor de los logros de los valores; y 3) Las acciones cuya adopción pueda resultar en el logro de los valores y en la solución de los problemas.

Para ello emplea algunas de las aproximaciones al análisis:

1) La empírica.



Relacionada con la descripción de las causas y los efectos de policies públicas dadas.

2) La evaluativa.

La aproximación evaluativa está primordialmente relaciona con la determinación de la utilidad o del valor de cierta policy.

3) La normativa.

El enfoque normativo está en principio relacionado con las recomendaciones de los cursos de acción futuros que puedan resolver problemas públicos de alta incertidumbre, contingenciales o de la demanda social, la cual forma parte del reclamo ciudadano.



TRES ENFOQUES DEL ANÁLISIS DE POLICY		
APROXIMACIÓN	PREGUNTA PRINCIPAL	TIPO DE INFORMACIÓN
EMPÍRICA	¿EXISTE? HECHOS	DESIGNATIVA
EVALUATIVA	¿QUE VALOR TIENE? VALORES	EVALUATIVA
NORMATIVA	¿QUE DEBIERA HACERSE? ACCIONES	DE APOYO

En el análisis de policy los procedimientos analíticos generales corresponden a cuatro métodos analíticos de policy:

1. Monitoreo (descripción), que nos permite producir información sobre las causas y consecuencias pasadas de las policies.
2. Pronóstico (predicción) nos capacita para producir información sobre las consecuencias futuras de las policies.
3. Evaluación comprende la producción de información sobre el valor o la utilidad del pasado y futuro de las policies.
4. Recomendación (prescripción) que nos permite producir información sobre la probabilidad de que los cursos futuros de acción tengan consecuencias valorables. Además hay otros dos métodos analíticos de policy son la estructuración de los problemas y la inferencia práctica.

La estructuración de los problemas, ayuda esencialmente en los procesos de clasificación, lo que permite especular sobre las soluciones potenciales de un problema y la inferencia práctica permite encontrar conclusiones sobre el grado de solución de los problemas de policy.

JERARQUÍA DE LOS SEIS MODELOS DE ANÁLISIS DE POLICY

Estructuración
de Problemas

Monitoreo

Pronóstico

Evaluación

Recomendación

Inferencia
Práctica



Ahora bien, la formulación de políticas públicas parte de los asuntos que se encuentran definidos en la Agenda de los poderes públicos.

3.5 AGENDA DE LOS PODERES PÚBLICOS.

Es el conjunto de problemas que los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en sus distintos ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal) le han asignado recursos tendientes a su solución, ya sea parcial o total.

Para Subirats¹⁵² la agenda de los poderes públicos de manera somera, es el conjunto de temas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado. Para formar parte de esa agenda, el problema debe asumir alguna de las siguientes características:

- a) Que alcance proporciones de crisis.
- b) Se diferencie de una problemática más general.
- c) Sea una situación emotiva manejada a través de los medios de comunicación.
- d) Que alcance importancia global aunque en su principio haya sido particular.
- e) Que se relacionen con el poder o la legitimidad.
- f) Que se relacionen con tendencias o valores de moda.

El solo hecho de tener alguna de esas características no implica su incorporación automática en la agenda de poderes públicos, sino que también requiere el concurso de aquellos actores que tienen cierta influencia en su formación.

Un elemento básico en la conformación de la agenda, es la crisis, la cual la afecta, al desplazar, expandir o transformar los temas que la integran.

En la integración de la agenda se deben considerar tres características generales:

- a) Grado de apoyo de los temas (impacto general).
- b) Valorar su significación social (impacto social)
- c) Viabilidad de la solución.

Sin embargo, no todos los problemas de la sociedad civil logran llamar la atención del gobierno y despertar su actividad, a saber: algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital, pueden ser descartadas o desfiguradas en su trayecto en busca de atención, y cuando se llegan a tomar en cuenta, no necesariamente ocupan el lugar prioritario al cual aspiran los afectados.

¹⁵² SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. p. 52



En síntesis, la agenda se puede definir, como un conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas. Esta abarca un conjunto de problemas controvertidos que exigen la intervención gubernamental.

La agenda se puede clasificar en dos tipos: La Institucional y la coyuntural.

1) La Agenda Institucional que se estructura con los problemas que funcionalmente son de la competencia de la autoridad pública, es decir, cuestiones que se consideran que corresponden al ámbito natural del gobierno, como la impartición de justicia.

2) La Agenda Coyuntural que se integra por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad. Por medio de la agenda, se puede establecer la forma y contenido que deberán reunir los asuntos que estén en la fase previa a una toma de decisión y formulación.

En este sentido, el acceso a la agenda y el hecho de que un asunto logre colocarse en ella, no significa que recibirá tratamiento y solución. La definición del asunto es relativa, una vez que el problema se encuentra en la agenda institucional se le redefinirá nuevamente para la eventual formulación de la política.

La formación de la agenda, se concentra en la compleja problemática de la definición de los problemas, agregación de intereses, representación y organización.

En la agenda se muestra cual es la percepción de los poderes públicos, sobre lo que se debe resolver.

Dentro de la agenda se puede considerar tres características que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos.¹⁵³

1) Valorar el grado de apoyo en el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión.

2) Valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social.

3) La viabilidad de la solución anticipada o previsible.

¹⁵³ Ibidem. p.56



Aunado a estos elementos existen otros más a detalle que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública.

Desarrollo de la formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos.

Incubación del Problema

Percepción del Problema	Proceso de Incorporación a la Agenda Pública	Agenda Pública	Proceso de Incorporación a la Agenda de los Poderes Públicos	Agenda de los Poderes Públicos	Formación de la Política
-------------------------	----------------------------------------------	----------------	--------------------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------

Disolución del Problema

Fuente: SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989. p.59

1) Los hechos:

Debemos, identificar cuál es la importancia de los hechos planteados o, si se quiere, la cantidad de gente afectada, cuál es su grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción. Después convendría detenerse en la definición del problema: ¿se entiende la situación planteada como un problema?, ¿por quién?, ¿existen diferentes versiones del problema? Y cuestionar asimismo la intensidad de tal situación: ¿la intensidad de la tensión es constante?, ¿varia con el tiempo o desde las diferentes perceptivas presentes?

2) La organización de los grupos presentes:

Desde la perspectiva del organismo público en cuestión cabría plantearse la problemática de la gente afectada y de su organización: ¿Cuál es la extensión organizativa de los grupos presentes en la escena?, ¿Cuántos miembros afectados por el problema tienen esas organizaciones presentes y el grado de relevancia de esos miembros?, ¿Cuál es la estructura de los grupos, su jerarquía, su organización interna?, ¿Cuál es la estructura de liderazgo existente y sus vías de acceso?

3) La problemática de la representación:

No debería tampoco olvidarse cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. ¿Tienen los afectados acceso directo a la estructura representativa de los decisores públicos? ¿Existe o puede un



proceso de empatía o solidaridad entre los afectados y policy makers?, ¿Pueden construir ese mecanismo de apoyo o de solidaridad por ellos mismos?

4) Estructura decisoria:

Pero es conveniente no perder de vista tampoco la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida: ¿Cuál es la relación formal entre actores relevantes y afectados (vías de negociación, jerarquía democrática)?, ¿Cuáles son los requisitos formales del proceso de formación de la agenda?

5) Tradición o capacidad de respuesta del sistema:

Será asimismo importante ver cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado. Plantearse la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los afectados puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.

6) Liderazgo:

Es relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

Estos elementos se deben de considerar relevantes en el proceso de la definición de las políticas en donde la identificación de actores son la base del éxito o fracaso de la misma política.

3.6 ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Se puede describir una política pública como una ciencia social aplicada en tres sentidos: 1) en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, 2) en la investigación, con énfasis en los resultados de las ciencias gubernamentales y 3) en la evaluación de los programas públicos.¹⁵⁴

En este sentido, la propuesta de análisis para la formulación de una política pública, debe contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.¹⁵⁵

¹⁵⁴ LANE E. Robert. Social Science Research and Public Policy Studies Journal. (A.1972). pp. 103-106.

¹⁵⁵ SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989. p. 42



No debemos olvidar que una política pública debe contener como mínimo seis elementos básicos:

- El Problema
- El Diagnóstico
- La Solución
- La Estrategia
- Los Recursos
- La Ejecución

Así la política pública tiene como origen un problema percibido o presentado como público, que es diagnosticado, ubicando sus causas y algunas de las medidas que lo puedan resolver o mitigar, este diagnóstico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia.

De esta manera tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución al problema y una estrategia o programa de acción dirigida alcanzar dichos "objetivos" generales. Esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden temporal.

Las políticas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.¹⁵⁶

En la formulación de las políticas públicas, es necesario tomar en cuenta la calidad de lo que se analiza, diseña, decide y desarrolla: la calidad de la formulación y gestión de las políticas, este esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. Estas formulaciones deben de estar al margen de los cambios sociopolíticos de cualquier sociedad, es decir, el pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes y cambiantes terminan por volver imposible gobernar. Las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos.

En este sentido, el método de *paso a paso* corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, aunque, algunas de las características de la elaboración de políticas públicas evidencian lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo

¹⁵⁶ MÉNDEZ, José Luis. Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas. Mimeo. Colegio de México (COLMEX). 1992.



supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elevados soluciona el problema de los agricultores, pero crea un problema para los consumidores. Además un conjunto de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otra políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente. Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo sabida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos cimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se une como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas. Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. Las políticas surgen de oportunidades mas que como respuestas a problemas. La política emerge de alguna forma del problema de elaboración de las políticas.

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un problema muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy incrustados. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Como ya se dijo, todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas, si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas como un aspecto de la política, como ocurre cuando se analiza como una serie secuencial de fases. La gente reflexiva se desespera al intentar buscar un responsable por el fracaso de una política. Estos encuentran dificultades incluso para identificar las múltiples influencias ejercidas en las políticas.

En la actualidad a nadie le parece extraño escuchar hablar de cambio y modificación de las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en las disertaciones, estudios y debates de cualquier índole. La relación entre aparatos de gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.¹⁵⁷ La transmutación del Estado omnipresente al Estado estratega implica una mudanza de la forma de ejercicio del poder público en las sociedades contemporáneas.

Este proceso implica, a su vez, una alteración de la lógica funcional de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo generando nuevas formas de enlace e interacción. El retiro de la institución gubernamental de actividades y procesos tradicionalmente ocupadas por ella, ha dejado un espacio abierto a la intervención de sectores sociales marginados del espacio "público". "El hecho de que el Estado quedara como la fuerza super orgánica que

¹⁵⁷DÍAZ Rivera, G. Los Caminos de la Transición Política. Proyecto Nacional y Reforma del Estado, Ed. CIDE. México, 1992. p.17



garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera (en las orientaciones del desarrollo y la toma de decisiones).¹⁵⁸

La participación social en los asuntos públicos y la administración de los mismos adquiere, en este sentido, una mayor relevancia, aunque cabe señalar una diferenciación de la participación popular en la esfera gubernamental. WIENER y HAMON establecen que "Más allá de la diversidad de modalidades que puede revestir la participación, pueden distinguirse dos grandes categorías. En la primera, la participación no tiene en definitiva más que un valor de consulta y su práctica consistiría en un simple ordenamiento del poder vigente. En la segunda, la participación asocia a los ciudadanos a la toma de decisiones, y no sólo a su preparación. En este caso la autoridad administrativa no puede decidir a discreción luego de haber consultado a los ciudadanos y aparece una verdadera distribución del poder. Entre las modalidades de la primera categoría se encuentra la consulta, la concertación y el referendo consultivo. entre las segundas, se ubica a la gestión, la devolución de poderes y el referendo de decisión."¹⁵⁹

La nueva variable de la función gubernamental, la participación social, nos remite a la incorporación de la comunidad en la toma e decisiones y la correspondiente acción pública. En donde se pueden distinguir tres tipos de participación:

- a) **La participación orgánica:** en la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración, en este caso, municipal.
- b) **La participación funcional;** en donde la comunidad se integra a la realización de funciones administrativas sin perder el carácter privado.
- c) **Participación cooperativa;** en la cual los gobernados, a través de su actividad privada, se incluyen a los objetivos del interés de la comunidad.

La participación misma, como proceso comunitario, implica el autoconvencimiento ciudadano de que "los instrumentos para su desarrollo residen en ella y, por consiguiente, que las razones de su atraso se explican en parte de sí misma y que, dentro de este juego de trabas y potencialidades, la comunidad tendrá que

¹⁵⁸ SALAZAR Robinson, P. Clamores de la Sociedad Civil: Nuevos Movimientos Sociales en América Latina (1980-1992), en Suplemento Política de El Nacional. México Jul. 30, 1992. p. 16

¹⁵⁹ WIENER, C. y HAMMON, F. Etal. Activites Sociales et Culturelles: Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative. Ed. CLAD. Bruxelles: Bruylant, 1986. p.37



descubrir y liberar aquellas energías que la orienten al progreso económico y social."¹⁶⁰

Desde la perspectiva de la administración pública nos debe interesar la participación social en tanto variable factible de elevar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública aunque, por supuesto, sin soslayar del todo sus repercusiones políticas. Un asunto adicional de importancia acerca del significado de la participación comunitaria será indudablemente el volumen y la intensidad de la participación; recientemente se ha tratado de desarrollar técnicas para calcular con aproximaciones esta participación.¹⁶¹ En síntesis, la participación social en la esfera de la administración pública es una variable nueva y atractiva que requiere de estudios detallados y profundos.

Sin embargo cabe resaltar que de entre los beneficios que se puede propiciar cuando se induce a las comunidades a tomar parte en decisiones que mejoren su nivel de vida de acuerdo a Peter Ward, "la participación comunitaria en los proyectos de desarrollo local es generalmente considerada como valiosa. La idea de que la gente sabe mejor lo que necesita y probablemente mostrará mayor interés en los proyectos si reflejan sus necesidades ya expresadas en lugar de las opiniones de los planificadores. Otra de las ventajas que puede ofrecer la participación continua fomenta la democracia y ofrece oportunidades para que diversas personas cobren experiencia como líderes. Puede reducir considerablemente los costos de las obras públicas y por tanto beneficiar a los pobres."¹⁶²

Existen otros elementos relacionados con la participación de la comunidad, el primero de ellos relacionado con la contribución. En este sentido "conlleva el compromiso voluntario de trabajo, tiempo, dinero y recursos por parte de la comunidad para actividades comunitarias. El segundo de los elementos es el de la organización, la participación de la comunidad no es aceptar un proceso fortuito sino que involucra la formación de organizaciones como consejos de aldeas, cooperativas o comités a través de los cuales es posible canalizar móviles de participación, el último de los elementos es la obtención de poder para que pueda

¹⁶⁰PRADO DE M. E. Importancia del Desarrollo de la Comunidad en *Revista Apertura*. Año 11, No. 58, Mayo-Junio de 1991. San Salvador, 1991.

¹⁶¹THOMAS, J. C., Public Involvement in Public Management: Adapting a Testing a Borrowed Theory, en *Public Administration Review*, Washington, Vol 50, No. 4. Jul.-Aug. de 1990.

¹⁶²WARD, Peter. Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989. Ed. Nueva Imagen, México. 1989. p.160.



haber una auténtica participación, es necesario que la gente se libere de controles externos."¹⁶³

Por último, cabe destacar, que aunque no todos los elementos descritos anteriormente se ha dado en el análisis, diseño e implementación de las políticas públicas en los últimos 10 años, de alguna forma si se ha tratado de fundamentar en cuatro principio: respeto a las iniciativas y decisiones de las comunidades, plena y efectiva participación, corresponsabilidad en las acciones y una mejor transparencia en el manejo de los recursos asignados.¹⁶⁴

El hecho es que durante la aplicación de algunas políticas públicas como el caso de solidaridad durante el sexenio 1988-1994, y más recientemente en le sexenio 1994-2000 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se sentaron bases para configurar un trinomio entre el uso de la tecnología informática, la administración pública como ejecutor de las acciones de gobierno y sobre todo la participación social como eje fundamental para la focalización de problemáticas sociales en la definición de políticas sociales.

¹⁶³ MIDGLEY, J. La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad", en kllisberg, Bernardo (compilador) Pobreza: un Tema Impostergable, Ed. CLAD, FCE. México, 1993. p.80.

¹⁶⁴ HUERTA, A. El Combate a la Pobreza en México en Revista de Administración Pública N. 82 México, 1992. p.154.



CONCLUSIONES GENERALES

La dinámica de la sociedad actual abre día a día nuevas expectativas en todos los ámbitos que involucra el desarrollo humano, los cambios los vivimos cotidianamente y ante nuestros ojos vemos caer viejos esquemas políticos sociales y sobre todo económicos para dar paso a novedosas formas algunas de ellas jamás sospechadas.

El ser humano en la mitad de este siglo ha cambiado notablemente en su forma de vida, mejorando sustancialmente los sistemas en que participa. El factor fundamental de éste cambio es el alto desarrollo tecnológico que ha caracterizado esta última década, sobre todo en el ámbito del procesamiento de datos donde las computadoras han sido un valuarte innegable para éste nuevo orden de desarrollo.

Si bien, el procesamiento de datos para generar información, ha evolucionado aceleradamente desde las primeras máquinas de Pascal y Babbage, pasando por los primeros circuitos electrónicos de Von Newman, las grandes máquinas de bulbos, que más tarde se convirtieron en transistores para enseguida integrarse en chips (*dispositivo electrónico de comunicación y almacenamiento de información*) que concentran una gran cantidad de elementos en un espacio muy reducido y que han permitido el nacimiento de equipos sofisticados y de la micro computadora, la informática en sí misma, es una tecnología joven que no ha alcanzado su grado de madurez en la administración pública.

Sin embargo, su importancia ha crecido en los últimos diez años sobre todo por la cobertura que presenta en casi todas las actividades económicas, políticas, sociales y administrativas. En ocasiones, todas las facetas de los procesos de dichas actividades dependen de la informática desde la planeación, dirección, organización, control y evaluación y en todas las funciones en las cuales la información ésta involucrada.

Por lo que cabe destacar, que el punto principal, entre las capacidades de la tecnología informática y la administración pública, sin duda lo constituye la producción de información. Esta información, es la base del proceso administrativo y para la definición de estrategias adecuadas en las actividades que forman parte del análisis, diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales.

Por lo tanto, la importancia de las computadoras y la eficacia de sus capacidades, significan que pueden contribuir a suministrar información adecuada en el sitio apropiado y con la oportunidad debida para la definición de estas políticas



sociales. Esto expresa que la creciente complejidad entre los diferentes factores del medio ambiente; los recursos de la organización; el desarrollo de metas y objetivos; la definición de mejores estrategias; su implementación y evaluación, puedan ser realizados con mayor eficacia y oportunidad.

En otras palabras el papel de la administración pública determina las necesidades información y estas determinan el ámbito de servicio de las computadoras para la definición de políticas sociales.

La tecnología informática presiona gradualmente hacia el cambio o readaptación de funciones y estructuras de la sociedad frente a lo tradicional que tiende a revertirse por los procesos computacionales por lo que los administradores públicos deben de responder al reto del desarrollo tecnológico y reconocer que la administración pública está cambiando.

La informática debe ser administrada y ser objeto de toma de decisiones racional e integral, donde es esencial la participación del administrador público. Este deberá ser capaz de determinar prioridades, objetivos, costos, beneficios y pactos organizacionales, medios de control, evaluación y retroalimentación. Coordinar esfuerzos en materia de recursos humanos adoptando elementos para la formación de personal sensibilizado, responsable y motivado capaz de integrarse en esfuerzos colectivos.

Por lo anterior, cabe destacar que el administrador público encargado de la hechura de políticas sociales deberá garantizar una sana información y manejo de los datos, estudiando y obteniendo anticipadamente las causas, efectos y nivel de vulnerabilidad de las estrategias planes y programas que en materia de política social pudieran aplicarse.

El uso de la tecnología informática generará oportunidad de respuesta y manejo óptimo de recursos, con grados de error mínimo en el procesamiento de información para la definición de políticas sociales.

Esto además, permitirá generar la infraestructura de bienestar focalizada para mejorar la calidad de vida y sostener los esfuerzos e inversión pública para el desarrollo social, mediante la participación y el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa en los gobiernos locales para afrontar las demandas de la población.

Por lo anterior, cabe mencionar que una definición estratégica de política social no se improvisa ni puede consistir en una suma de programas sociales aislados.



La reducción del rezago social es una tarea de largo plazo que requiere políticas públicas adecuadas orientadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivos, una tradición nacional de servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que una regla.

Una estrategia exitosa que necesariamente es de largo plazo requiere un consenso nacional en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. Los programas que componen dicha estrategia deben construirse políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico y al mismo tiempo debe aislarse de conductas clientelísticas y tensiones políticas y partidarias.

La estrategia debe partir de un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional en el cual va operar y en el que se insertan los programas. Igualmente debe identificar las modalidades de organización y las actividades que contribuyan a superar las inevitables resistencias burocráticas del aparato público en busca de nuevas tecnologías informáticas que fortalezcan la capacidad institucional para aplicar la estrategia y los programas que la componen.

La formulación y posterior aplicación de las políticas sociales requiere apoyo técnico, además de consenso nacional y voluntad política. El país debe contar con una masa técnico analítica de profesionales de distintas disciplinas (economía, ingeniería, sociología, ciencias políticas y administrativas, antropología y psicología social) que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones, y que tenga conocimientos teóricos conceptuales e instrumentales de tecnología informática para tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores y sistemas de información. La estrategia también requiere la realización de estudios rigurosos sobre el tema, que reflejan la enorme diversidad de rezago social y de los condicionantes de las diferentes situaciones de pobreza que pueden afectarse a través de las políticas públicas.

La puesta en práctica requiere capacidad administrativa y gerencial para programas sociales, equipos de trabajo sólidos, en donde cada secretaria de estado, gobiernos estatales y municipales cuenten con unidades o departamentos dedicados única y exclusivamente a lo relacionado con política social, ya sea de educación, salud, alimentación y vivienda, entre otros, cuyo objetivo sea evitar la duplicidad de funciones y que el gasto social llegue a quien verdaderamente lo requiera.



En este sentido, la tecnología informática ofrece la ventaja de reducción de traslapes y duplicaciones de funciones, aminorando los conflictos entre las diferentes áreas administrativas de las instituciones públicas.

Por último, cabe destacar que las computadoras, han permitido en los últimos diez años desarrollar sistemas de uso específico, sin embargo, se requiere de otros niveles de procesamiento de información y comunicación vía satélital, cable e intercomunicación institucional entre los tres ordenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal para atender eficientemente la totalidad de las demandas y problemas públicos que se generan en una sociedad tan compleja y avanzada.

La informática, las telecomunicaciones satelitales, la inteligencia artificial, la robótica son una posibilidad de progreso en lo que se refiere al manejo de datos por parte de la administración pública. En el futuro no muy lejano, podemos esperar cambios benéficos y sorprendentes para la planeación de políticas públicas en aspectos como descentralización de la población, educación, comercio, salud, trabajo, y vivienda.

El uso de la tecnología informática en la administración pública en México, cobra relevancia especial y se apoya en las siguientes consideraciones:

1. El aparato estatal está en proceso de modernización. La informática es una herramienta básica para facilitar un mejor manejo de la información para la toma de decisiones.
2. La Administración Pública ejerce un papel rector en la economía y en la sociedad. El manejo irracional o incontrolado de la información puede ser altamente nocivo en el terreno político, económico y social, ya que si la información sustenta poder, su falta de control, lo disocia.

La informática, se constituye como un elemento de apoyo fundamental en la sana operación de la Administración Pública. Se trata de garantizar que el proceso de datos sea eficaz y eficiente a los fines que se tengan y no vulnerables.

La administración pública se ha convertido en un usuario muy importante de la tecnología informática en donde más de 400 sistemas administrativos han sido desarrollados por los centros informáticos, ejemplo de ellos son: sistemas de planeación, sistemas económicos, modelos de geografía y geofísica, diseño, planeación urbana, sistemas de medición de calidad del medio ambiente, aplicaciones sanitarios, entre otros.



De este modo, se aprecia que las tecnologías dedicadas a distintas facetas del procesamiento y comunicación de información han cobrado importancia fundamental en el desarrollo del país.

Sin embargo, la incorporación de la computación en la administración pública mexicana no ha ocurrido por medio de una estrategia bien planeada, sino de una forma desordenada e incluso improvisada. Se implementaron recursos informáticos sin una adecuada evaluación de inversiones, costos, riesgos y necesidades reales de automatización de los sistemas. Así mismo, la falta de preparación en el campo de la informática de los administradores públicos y del personal en general de la organización (mucho menos acostumbrado a trabajar con computadoras) han propiciado que la seguridad informática en la administración pública no sea tan eficaz como se quisiera, lo que hace vulnerables los sistemas de bases de datos y de todo tipo que se utilizan en el tratamiento de políticas sociales.

Debido a esto, es necesario el establecimiento de una adecuada administración de los recursos tecnológicos del procesamiento de datos para optimizar sus rendimientos en beneficio del país y sus instituciones. Esa administración de recursos debe asegurarse de que haya un buen uso y resguardo de los elementos informáticos (equipos, programas y datos), garantizando así la integridad y confidencialidad de la información.

Con base en lo anterior, se debe establecer una adecuada administración de los recursos tecnológicos de procesos de datos, para que de ellos se derive un funcionamiento óptimo.

Finalmente, no olvidemos que la sola introducción de las computadoras en la administración pública, no garantizan su buen o adecuado funcionamiento en la modernización y desarrollo institucional para la oportuna y eficiente definición de políticas sociales en México.



BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- AGUILAR Luis. F. "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". Estudio Introductorio. Antología No. 3, Porrúa, México 1993.
- AGUILAR, Luis. F. "La Evolución de la Pobreza y su Combate desde Solidaridad". Solidaridad a Debate. El Nacional, México, 1992.
- ANIPCO. "Diagnóstico de la Competitividad de la Industria de Software en México con respecto a Estados Unidos y Canadá". México, 1991.
- ANIPCO. Documento elaborado por el Grupo Promotor para la Exportación de Programas de Cómputo: "Inteligencia de Mercado". México, julio de 1990.
- ASHFORD, Nigel, Davies, Stephen. "Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal". Buenos Aires, Editorial Nueva Visión. 1991.
- BARTRA, V. A. "Más sobre PRONASOL", en Desigualdad y Democracia, *El Nacional*. México, 1992.
- BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. "Diccionario de Política". México. Siglo XXI.
- BOISER, Sergio. "La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso", en: *Descentralización Política y consolidación Democrática*. Europa-América del Sur, Dieter Nohlen coord., Síntesis Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- BOZEMAN, Barry. "Public Management. the state of the Art. Jossey-Bass" California, 1993.
- BOCCHINO, William A. "Sistemas de Información para la Administración". Editorial Trillas. México 1991.
- BUSTELO, S. E. "Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los Noventa." Siglo XXI, España, 1990.
- BURLAUD y Laufer. "Dirección Pública y Legitimidad". INAP, Madrid, 1989.
- BRACHO Carpizo, Felipe: "El Hilo de la Modernidad, ¿Cambio o Progreso?: Notas sobre la Informática en México." UNAM, IIMAS, México, 1991.
- CABRERO, Enrique. "Del Administrador al Gerente Público". CIDE, México, 1985.



CANTO, Chac, M y Moreno, Salazar, P. (compiladores) "Reforma del Estado y Políticas Sociales". UAM-X, México, 1994.

CASANUEVA Reguart, Cristina: "La Industria del Software en México". Estudios de Caso. Programa de Cooperación Regional en Informática y Microelectrónica RLA/003/86, PNUD-ONUDI, México, noviembre de 1991.

CHIVES, G. Ana MA. "El Combate a la Pobreza en Morelos: Aciertos y Desaciertos de Solidaridad." UNAM, CRIM, 1994.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (CIDAC), "Vivienda y Estabilidad Política: Reconocer las Políticas Sociales". Diana, México, 1991.

CIDAC. "Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización". Diana, México, 1991.

COULUM, R y Duhau, E, (coordinadores) " La Política Social y la Gestión Estatal de la Pobreza". Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos. UAM-A, 1993.

CEPAL. "Políticas Sociales en una Era de Crisis: Algunas Experiencias Latinoamericanas". CEPAL.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. "Programa de Desarrollo Informático". México, 1989.

CROSSMAN, R.H.S. "Biografía del Estado Moderno". México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

C.J.B. Bonnin. "Principios de Administración". Revista de Administración Pública. (Edición Especial) 1983.

CROZIER, Hungtinton y Watanuki. "The Crisis of Democracy". New York, University Press, 1975.

CROZIER, Michel. "Estado Moderno, Estado Modesto". México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

CRUZ Pantoja, Saúl: "¿Cuáles son las Perspectivas para los Distribuidores de la Industria de Cómputo en México?" SELECT, México, 1991.



DUHAU E. "La Política Social y el Pronasol", en Coulum, R. y Duhau, E. (coordinadores) Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos, UAM-A, México. 1993.

DUNN, Boodrow. "Los Antecedentes a la Aportación Indígena. El Gobierno Provisional en la Nueva España, 1570-1787". U.N.A.M. 1985. Capítulo I. pp. 15-18.

DUNN, William. Public Policy Analysis: "An Introduction. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J". 1981. Chap. 3. "A framework for policy analysis".

DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Barcelona, Colección Demos Ediciones Ariel, 1970.

DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Barcelona, Colección Demos Ediciones Ariel, 1970.

DIAZ Barriga Martínez, Rosalía y Fernández Flores, Herlinda: "Desarrollo Tecnológico en la Micro, Pequeña y Mediana Industria de Computación y Telecomunicaciones Instalada en México." Instituto Politécnico Nacional, México. 1991.

EASTON, D., "Esquema para el Análisis." 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

FERNÁNDEZ, A. y Rozas, Margarita. "Políticas Sociales y Trabajo Social Humanistas". Argentina, 1987.

FISBACH, Oskar G. "Teoría General del Estado". México, Editora General, 1968.

FUENTE Ibarra, Ricardo de la "Administración e Informática: Cibernética Administrativa". México 1991.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo." México 1985. Ed. Porrúa.

FROHOCK, Fred. "Public Policy" Ed. Prentice Hall. 1979.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. "Aproximación a un Modelo de Seguimiento de Política Pública, México, Tesis, CIDE, 1989.



GINER y Arbós. "La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia" Ed. Siglo XXI. Madrid, 1992.

GÓMEZ Sandoval Fernando. "Teoría del Estado." Ed. Universidad Anáhuac. Escuela de Derecho. México, 1992.

GONZÁLEZ, C. "La Política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad", en Alcocer, V.(coordinador). Elecciones, diálogo y reforma, México 1994 V. 2, Nuevo Horizonte Editores, México, 1995.

GONZÁLEZ, Tiburcio, E. "Reforma del Estado y Política Social". INAP, México. 1993.

GONNEWEIN, Otto. "Derecho municipal" Traducción de Alemán de Miguel Sagaseta, Madrid, Instituto de Administración Local, 1967.

GUERRERO, Omar. "Ingovernabilidad y Políticas Públicas". FCPS-UNAM, 1994. mimeo.

GUERRERO, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista." Ed. INAP México, 1979.

GUERRERO, Omar. "El Estado y la Administración Pública en México." Ed. INAP. México, 1989.

HABERMAS, Jurgen. "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío". Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1975.

HANKE, Steve. "Privatización y Desarrollo". Ed. Trillas. México 1989.

HERNÁNDEZ, Laos. "Crecimiento Económico y Pobreza en México". UNAM. México, 1992.

HELLER, Herman. "Teoría del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990.

HUERTA, A. "La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México: límites y Alternativas." Ed. Diana. México 1994.

KANTER, Rosabeth. "Tendencias Gerenciales en los E.E.U.U". Investigación Gerencial, Caracas, 1991.



KLIKSBERG Bernardo. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los Noventas", en: Memoria sobre el Redimensionamiento del Estado, INAP. México, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo ¿Como Enfrentar la Pobreza?. Grupo Ed. Latinoamericano, México 1989.

KLISBERG, B.(compilador) "Pobreza: un tema impostergable". CLAD, FCE, PNUD, México, 1993.

LINDER, Stephen; Peters, Guy. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." Journal of Public Policy, 1991.

LINDER, Stephen; Peters, Guy. "La ejecución como guía para la formulación de la política: una cuestión más del 'cuando' que del 'cual'". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. INAP (España). IISA (Francia). Volumen 56. Número 4. Dic. 1989.

LUSTIG, Nora, "Solidarity as strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Transforming State Society Relations in México: The National Solidarity Strategy" San Diego, Center for U.S. -Mexican studies, University of California, 1994.

LEMAITRE L., Christian. "Investigación y Desarrollo en Informática y Microelectrónica en México". Situación y Perspectivas. Programa de Cooperación Regional en Informática y Microelectrónica RLA/003/86 PNUD-ONUDI, México, agosto de 1991.

MAJONE, G. M. "Los Usos del Análisis de Políticas en la Hechura de las Políticas" Porrúa, México 1992.

MARTÍNEZ Silva Mario. "Diccionario de Política y Administración". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1989.

MARTÍNEZ Almazán, Raúl, "Las finanzas del sistema federal mexicano". Ed. INAP. México, 1988.

MARTÍNEZ, Héctor. "Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México" CIDE, Tesis de Maestría, 1994.

MERINO, Mauricio (Coord) "En Busca de la Democracia Municipal. La participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano. Ed. Colegio de México, México, 1994.



MIRELES Gavito, Blanca E. "La Informática en la Administración Pública" en *Boletín de Política Informática*, Año XV, Número 3, INEGI, México, 1992.

MIRELES Gavito, Blanca E. y Mendoza Bruno, Herrnilo. "La Informática en la Administración Pública Estatal" en *Boletín de Política Informática*, Año XV, Número 4, INEGI, México, 1992.

MUSGRAVE, R., "Teoría de la Hacienda Pública." Ed. Aguilar Madrid 1969.

NORIEGA B.V., Pablo: "La Política Informática Nacional" en *Boletín de Política Informática*. Año XV, Número 1, INEGI, México, 1992.

NORIEGA B.V., Pablo: "Software, Política y Estrategias, Reflexiones desde la Perspectiva Mexicana" en *Boletín de Política Informática*, Año XV, Número 2, INEGI, México, 1992.

NOYELLE, Thierry. "Computer Software and Computer Services in India", Singapore, the Philippines, Hong Kong and the Republic of Korea. The Eisenhower Center for the Conservations of Human Resources, Columbia University, Nueva York, octubre de 1990.

NOLTE, Detlef. "Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo". en: Dieter Nohlen, *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Europa-América del Sur, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid. 1991.

O'CONNOR, James. "The Fiscal Crisis of State", Nueva York, saint Marti's Press. 1973.

PAZ Y MIÑO Riofrio, Pedro y Zambrano Valencia, Raúl "Política Informática para el Ecuador (versión preliminar)". Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), Dirección Nacional de Informática, Quito, 1991.

PETER, Evans "Theda Skocpol y Dietrich Rueschemeyer Bringing the State Back" In, New York: Cambridge University Press, 1985.

RAIFFA, Howard. "El Arte y la Ciencia de la Negociación" Ed. FCE. México. 1992.

RACZYNKI, Dagmar. "Estrategias para Combatir la pobreza en América Latina" *Programas, Instituciones y Recursos, BID*, Santiago, 1995.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Modernización de la Administración Pública". RAP No. 82. ediciones INAP. México, 1992.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Temas de Ayer y Hoy", RAP No. 78, ediciones INAP. México, 1990.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "La Informática en la Administración Pública", RAP No. 80, Ediciones INAP, México, 1991.

RUIZ Sánchez, Carlos. "Manual para la Elaboración de Políticas Públicas". Ed. IUA México. 1997.

SALINAS Iñiguez, Gustavo. "Intervención en la Mesa Redonda intitulada "El Tratado de Libre Comercio y su Impacto en la Informática"". Academia Mexicana de Informática, A.C. México, octubre de 1992.

SALUSTIANO del Campo. "Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos" UNESCO, 1979.

SERRA Rojas, Andrés. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa México, 1990.

SLOAN, J. y Kent Tedin, "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs", en *Comparative Survey*, Pittsburgh University Press, 1984.

SALINAS de Gortari, C, "Producción y Participación Política en el Campo". UNAM, México, 1986.

SEDESOL. "Programa Nacional de Solidaridad: Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994". Ed. Porrúa, México, 1994.

THOENING Y MENY. "Las Políticas Públicas". Ed. Ariel, España 1992.

TREJO G. y Jones, C., "Contra la Pobreza: por una Estrategia de Política Social". Ed. Cal y Arena, México, 1993.

UVALLE Berrones, Ricardo. "Estado Gobierno y Políticas Públicas en. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local". México, 1996 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

UVALLE Berrones, Ricardo. "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal". México. IAPEM 1991



VÉLEZ Félix (compilador) "La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla". Ed. ITAM-FCE, México, 1994.

VERUT, Caroline. "Market Research Summary: The Mexican Market for Computers, Peripherals and Software 1990". México, mayo de 1989.

WALLSTEN, Erik: "Solidaridad, una Nueva Generación de Satélites para México" en Red, número 12, México, agosto de 1991.

WARMAN, A., (compilador) "La Política Social 1989-1994: una Visión de la Modernización". Ed. FCE, 1994.

WARD, P. "Políticas de bienestar social en México 1970-1989, Nueva Imagen" México, 1989.

WILKIE J. "La Revolución Mexicana: Gasto Federal y Cambio Social" Ed. FCE, México, 1989.

ZERMEÑO González, Ricardo. "La Inserción del Mercado Mexicano de la Informática en la Economía Mundial", Ponencia de 2do. Foro de Informática para la Modernización de la Administración Pública, México, agosto de 1991.

ZERMEÑO González, Ricardo: "The Nature of the Mexican IT Market. A Presentation for the LATINOAMERICA" Conference, 23 de octubre de 1991.

ZORRILLA Martínez, P. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez, A, *Reflexiones al futuro, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, 1994.



BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- AGUILAR Camín, H. "Después del Milagro". Cal y Arena, México, 1991.
- ANUIES. "Anuario Estadístico". 1990-1991. Nivel Licenciatura, México, 1991.
- ANUIES. "Anuario Estadístico" 1990-1991. Nivel Posgrado, México, 1991.
- ANUIES. "Catálogos de Carreras". México, 1990.
- BANCO DE MÉXICO. "Informe Anual 1991". México, Abril de 1992.
- CAMACHO, Solis, Manuel. "Cambio sin Ruptura". Alianza Editorial, México, 1994.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS comentada, UNAM. México, 1985.
- CANIECE. 35 "Informe Anual". México, Marzo de 1992.
- CONACYT. "Asignación de Recursos a la Ciencia 1991". México, 1992.
- CONACYT. "Comité Técnico Asesor para la Formación de Recursos Humanos en Ciencias de la Computación: "El Posgrado en Computación en México" en Ciencia y Desarrollo. México, septiembre de 1989, pp. 99-109.
- CONACYT. "Indicadores de las Actividades Científicas y Tecnológicas". México, 1992.
- ENGELS. Federico "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado." Ed. Progreso. Moscú
- GARZARO R. "Diccionario de Política". Ed. Tecnos. Salamanca España 1977
- INEGI "La Informática a Futuro en México". Memorias del Ciclo de Conferencias INEGI 1985.
- INEGI "El Ingreso y el Gasto Público en México". edición 1994, INEGI, 1994.
- INEGI "Catálogo de Eventos en Informática". DPNI, México, 1991.
- INEGI "Catálogo de Programas de Formación de Recursos Humanos en Informática". DPNI, México, ediciones 1986, 1987 y 1991.



INEGI "Informe Nacional de México XI". CALAI, DPNI, México, 1989.

INEGI "Informe Nacional de México, XII". CALAI, DPNI, México, 1991.

INEGI "Ley de Información Estadística y Geográfica" (D.O.F. 30 de diciembre de 1980: Reformas 12 de diciembre de 1982).

INEGI "Propuesta de Reestructuración y Plan de Trabajo de la Dirección de Políticas y Normas en Informática". DPNI, México, febrero de 1992.

INEGI "Puestos y Salarios". Documento interno integrado para los trabajos con la Dirección General de Servicio Civil, DPNI, México, 1991.

INEGI "Relatoria de la Reunión de Análisis de la Industria del Software en México" en Boletín de Política Informática, Año XV, Número 2, México, 1992, pp. 39-47.

INEGI "Resultados Definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990." México, 1991.

INEGI "Sondeo Informático Latinoamericano de la FLAI: el Caso Mexicano". DPNI, México, Septiembre de 1991.

INEGI-ClAPEM "Tabulados Básicos del Inventario de Recursos Informáticos del ClAPEM". DPNI, México, junio de 1991.

JARQUE U., Carlos M.: "La Informática en la Modernización de la Administración Pública" en Boletín de política Informática, Año XIV, Número 8, INEGI, México, agosto de 1991.

JARQUE U., Carlos M.: "Reflexiones sobre el Papel de la Informática en México" en Boletín de Política Informática, Año XV, Número 4, INEGI, México, 1992.

PALACIOS Neri, Javier. "Los Satélites y la Globalización de los Mercados" en *Contacto*, Número 45, año 34, Vol. 4, México 1992.

PALACIOS Neri, Javier. "Perspectiva de la Industria Electrónica" en *Contacto*, Números 41 y 42, año 33, Vol. 4, México, pp. 50-60 y 45-55, respectivamente.

PALACIOS Neri, Javier. "Las Telecomunicaciones en México" en *Contacto*, Número 45, año 34, Vol. 4, México 1991.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994.



SALINAS de Gortari, Carlos. "Cuarto Informe de Gobierno". Presidencia de la República. México, noviembre de 1992.

SALINAS de Gortari, Carlos. "Cuarto Informe de Gobierno". Anexo Estadístico. Presidencia de la República. México, noviembre de 1992.

S.C.T. "Reglamento de Telecomunicaciones" (D.O.F. 29 de octubre de 1990).

SECOFI. "Acuerdo por el que se fija la vigilancia del requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hasta el 31 de marzo de 1990". (D.O.F. 16 de marzo de 1990).

SECOFI. "Decreto que establece Estímulos Fiscales a la Promoción de la Modernización de la Industria de Computación" (D.O.F. 3 de abril de 1990).

SECOFI. "Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial" (D.O.F. 27 de junio de 1991).

SECOFI. "Monografías 1-9. Tratado de Libre Comercio en América del Norte". SECOFI, México, 1991.

SECOFI. "Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994" (D.O.F. 24 de Enero de 1990).

SECOFI. "Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos." México, Agosto, 1992.

SECOGEF. "Ley Federal de Entidades Paraestatales" (D.O.F. 14 de mayo 1986).

SECOGEF. "Reglamento de Ley Federal de Entidades Paraestatales" (D.O.F. 16 de enero de 1990).

SEGOB. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (DOF; 24 de diciembre de 1976; Reformas 29 de diciembre 1982, del 30 de Diciembre de 1983, del 21 de Febrero de 1992 y del 25 de mayo de 1992).

SEP. "Catálogos de Escuelas y Carreras. Sistema Nacional de Educación Tecnológica 1989-1990" SEIT, México, 1990.

SEP. "Ley Federal de Derechos de Autor" (D.O.F. 21 de diciembre 1963; Reformas 17 de julio 1991).



SEP. "Programa Nacional de Modernización Educativa 1990-1994" (D.O.F. 29 de enero de 1990).

SHCP. "Acuerdo que fija las bases para la transmisión de recursos, personal, archivos y expedientes al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática" (D.O.F. 16 de junio de 1992).

SPP. "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles" (D.O.F. 8 de febrero de 1985; Reformas 10 de noviembre de 1987; 7 de enero de 1988 y 18 de julio 1991).

SPP. "Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994" (D.O.F. 8 de marzo de 1990).

SPP. "Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles" (D.O.F. 13 de febrero de 1990).

SPP. "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal" (D.O.F. 18 de noviembre 1981; Reformas 16 de mayo de 1990).

SPP. "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto" (D.O.F. 24 de enero de 1989).

STPS. "Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994" (D.O.F. 20 de junio de 1991).

SERRANO Gómez Miguel. "Diccionario de términos socio/políticos" Ed. Everest España 1977.



HEMEROGRAFÍA

AGUILAR, Villanueva Luis. "Política Pública y Gobierno del Estado." Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Año II . No. 4, México, octubre 1990, pags. 234-236.

ALARCÓN, G, Diana. "La evolución de la pobreza en México en la década de los ochentas", en Frontera Norte Vol 6 Núm. 1. 1994.

ÁVALOS Aguilar Roberto. "La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los Paradigmas : En busca de un nuevo Paradigma". Revista de Administración Publica No. 86, INAP pp. 38,43.

BARRÓN, L. "La transformación de la Política social", en Nexos, Vol. XVII. Núm. 202 Octubre de 1994 p. 66-69.

BERTRANOU, F. J. "Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?" en Revista Mexicana de Sociología UNAM, Julio-septiembre de 1993.

BOLVINIK, K, J. "Pobreza y estratificación social en México" Serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, México, 1994.

CALVA, J, "Política social", en Momento económico , Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Núm. 81 Sep.-Oct. de 1995.

CARDOZO, Brum Miriam. "La evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodología, Aportes y Limitaciones." Revista de Administración Pública. México 1993. No. 84. p. 186.

CEPAL, PREALC, UNICEF, "América Latina: Opciones para Eliminar la Pobreza", en Comercio Exterior Febrero de 1987.

ECHVERRÍA, M. R., "Balance y perspectivas políticas del Programa Nacional de Solidaridad", en Momento Económico .UNAM, núm. 76. Noviembre Diciembre de 1994.

ESPINOZA, V. V., " Reforma gubernamental y empleo público en México", en Enlace (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 39, Septiembre-October de 1995.



FLORES, V. E., "Política social: seis años de Solidaridad", en *Expansión* Vol. XXVI, Núm. 654 Noviembre 23 de 1994.

FRENK, J., "Hacia un México más saludable", en *Nexos* Vol. XVII. Núm. 202. Octubre de 1994.

FUJII, G. y Aguilar, G., "La distribución del ingreso en México 1984-1992: un Estudio por componentes", en *Comercio Exterior* Vol. 45, Núm. 8 Agosto de 1995.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.
Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública estatales. INAP México

GONZALEZ, Beuregard. "El Concepto de Política Pública en la Administración Pública Norteamericana", *Revista de Administración Pública*. Puerto Rico 1982.

GONZÁLEZ, T. "Solidaridad y la Política social ¿Ahora hacia dónde?", en *Revista de Administración Pública*, INAP. Núm. 89 Mayo de 1995.

GORDON, Sara, "El Programa Nacional de Solidaridad y la política social", en *Revista Mexicana de Sociología* IIS-UNAM Abril- Junio de 1993.

GUILLÉN, Arturo, "Bloques Regionales y Globalización en la Economía". *Comercio Exterior*, Mayo 1994.

GUTIÉRREZ, E. y Colín, Marvella. "PRONASOL no impidió el crecimiento de la pobreza rural; de 5% entre 1989 y 1994" en el *Financiero*, 27 de Octubre de 1994.

HERNÁNDEZ, L., E., "Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México". en *Frontera Norte* Vol. 6 Núm. 1. 1994.

HOOGERWERF, Andrés. *Políticas y Tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas.* *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol 57, No. 4, Diciembre 1990. España. pags. 97-117.

JIMÉNEZ, Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: Una Nueva Política", en el *Cotidiano UAM*, Núm. 49 Julio-Agosto de 1992.

LAURELL, Asa, Cristina. "La Política Social del Neoliberalismo Mexicano", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm. 26 Abril-Mayo 1991 *La Jornada*, secc. *El País*. 1/julio/1988. p. 7



La Jornada, secc. *El País*. 25/Junio/1988. p. 7

La Jornada, secc. *Política Nacional*. 11/Julio/1989. p. 4.

La Jornada, secc. *El País*. 28/Junio/1988. pp. 9-15.

MENDIOLA, Gerardo y Aguilar, Carmen. "Las 500 empresas más importantes de México" en *Expansión, México*, 21 de agosto de 1991.

MENDOZA, Huichán Ernesto. "*Política de Modernización y Negociación*". Revista del Colegio. Año II. No. 4. Octubre 1990. pp. 329-340.

MOLINA, S. S. "*La pobreza: Descripción y Análisis de Políticas para Superarla*" en Revista de la CEPAL No. 18 Diciembre de 1982.

MOLINAR, H. J. "*Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales*", en Estudios Sociológicos COLMEX, XII: 34, 1994.

MUÑOZ, G. H. y Suárez, Z, Herlinda. "*Perfil educativo de la población en México*" serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, CRIM, IIS-UNAM, 1994.

PIÑEIRO, J. L. "*Seguridad Nacional y pobreza en México: notas sobre el PRONASOL*". en el Cotidiano, UAM, Núm. 71, Septiembre de 1995.

PROVENCIO, E. "*¿Dónde Está la Política Social?*", en Cuaderno de Nexos, Nexos, No. 190 Octubre de 1993.

REPETTO, F. "*Política social entre la democracia y el desarrollo*" en Nueva Sociedad Núm. 131 Mayo-Junio de 1994. Venezuela, 1994.

RODRÍGUEZ, N., P. "*La Selectividad Como Eje de las Políticas Sociales*", en Revista de la CEPAL Núm. 44. Agosto de 1991.

SCHTEINGART, Martha y Solís Marlene. "*Vivienda y Familia en México: un ¿Enfoque Socio-Espacial?*" serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, 1994.

SZÉKELY P. M. "*Economic liberalization, poverty and income distribution in México*", en Documentos de trabajo CEE, COLMEX, Núm. III-1995.

ZEPEDA, M. E., "*El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social*", en Frontera Norte Vol. 6 Núm. 1. 1994.



ANEXOS 1

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

A efecto de ejemplificar el esfuerzo de racionalización llevado a cabo por el ejecutivo Federal, a continuación se mencionan los cambios que han tenido un mayor impacto en la recomposición de la administración pública.

Cabe resaltar, dentro de este Redimensionamiento estructural, la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo que implicó por una parte la reducción del aparato burocrático y por otra dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, esta última fortaleció su estructura al integrar, nuevamente, dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador toda vez que a partir de la citada reforma sus acciones no solo se dirigen al exterior del sector público, sino que a su interior adquirió la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del Gobierno Federal.

Otro cambio importante fue la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social misma que asumió las funciones de desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual quedó integrada en una sola dependencia la políticas social del gobierno federal. Por lo que se refiere a las atribuciones que en materia de ecología tenía SEDUE, fueron transferidas a dos órganos desconcentrados de nueva creación: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública participó del cambio a través del proceso de federalización de la educación básica, en el cual consistió en la transferencia de los servicios educativos en ese nivel a las entidades federativas. De igual forma, absorbió los centros de investigación y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, lo que permitió integrar en un solo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación.

Igualmente, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se sometió a un proceso de reubicación funcional y de departamentalización de sus unidades lo que repercutió en el ámbito regional en la reorganización y fortalecimiento de sus delegaciones, permitiendo con ello dar respuesta ágil e inmediata a la problemática agrícola-regional.



De igual manera, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con base en los compromisos contraído a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) creó la Sección Mexicana del Secretariado del TLC y modificó la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y la Dirección General de Normas de la SECOFI.

A raíz de la reforma del artículo 27 Constitucional, cuyo objetivo es modificar las formas de tenencia de la tierra y permitir al trabajador del campo la posibilidad de asociarse o de arrendarla, para obtener recursos y tecnología que, por una parte, propicie la capitalización y productividad del agro y, por la otra, el arraigo del campesino a la tierra, fue preciso llevar a cabo la reorganización del agro mexicano. En tal virtud se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios y el Registro Agrario Nacional, retomando funciones y recursos que hasta entonces tenía la Secretaría de Reforma Agraria.

Así, la Procuraduría Agraria se constituyó como un organismo descentralizado, cuyo propósito es la defensa de los derechos del campesino ante los problemas de justicia social que se le presenten. Los Tribunales Agrarios se estructuraron como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y atender los juicios agrarios que tengan por objeto sustancial, dirimir y resolver las controversias que se susciten en esta materia.

En este contexto, se organizó el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la citada secretaría, cuya función básica es la de inscribir los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la tenencia de la tierra.

Por lo que respecta a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se procedió a redimensionar su composición orgánica-funcional, acorde con los cambios que el sector energético, y en particular los petróleos mexicanos se experimentaron. Así, se creó la Comisión Reguladora de Energía y se modificó la Comisión Petroquímica Mexicana que se convirtió en la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica. El sector petrolero se fortaleció después de aprobarse en 1992 la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; mediante esta reforma, Petróleos Mexicanos se dividió en PEMEX Corporativo y cuatro organismos públicos descentralizados: PEMEX Gas Petroquímica Básica, PEMEX Petroquímica, PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación.

Por su parte, las delegaciones regionales de minería redefinieron sus niveles jerárquicos con el fin de dar mayor eficiencia a sus acciones y reestructurar áreas



que permitieran encauzar su funcionamiento a actividades relacionadas con los energéticos y la minería.

Paralelamente, durante la administración Salinista (1988-1994) se crearon, entre otros, algunos consejos y comisiones como órganos descentralizados para hacer posible la aplicación de funciones que resultan de peculiar interés social tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional del Deporte; o bien de carácter técnico, como es la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

Como respuesta del Ejecutivo Federal el compromiso adquirido con la sociedad de darle atención bajo principios de respeto y justicia en apego total a las leyes existentes se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo descentralizado del gobierno del Distrito Federal cuyo objeto es salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en territorio nacional. Con el mismo propósito fue creada la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

La presencia de estos organismos cubre la necesidad de la población de contar con instituciones que garantizan su libertad de acción y pensamiento, su modo de vida y creencias, donde los valores sociales sean fomentados y protegidos.

El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que dio vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la constitución y marca las facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), como organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IFE, absorbió las funciones y los recursos humanos de la Comisión Federal Electoral y de la Comisión de Radiodifusión, así como del Registro Federal Electoral; y al TFE, con un carácter jurisdiccional en materia electoral, le fueron asignadas las funciones y los recursos humanos del Tribunal de lo Contencioso.

Para dar respuesta en materia de seguridad nacional se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación y se crearon dos organismos desconcentrados: el Instituto Nacional de Migración y Talleres Gráficos de México.

En la Procuraduría General de la República se llevó a cabo una reestructuración general con base en las atribuciones encomendadas en materia de impartición de justicia y asuntos legales, lo que originó la creación de la Subprocuraduría General de la República, la Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales y la Subprocuraduría Especial (Caso Colosio). Asimismo, se crearon



dos órganos desconcentrados: el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

Por lo que corresponde a las acciones emprendidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en 1993 se expidió la Ley de Puertos, misma que define con precisión el papel que debe desempeñar el gobierno federal en la actividad portuaria y establece un marco jurídico encaminado, fundamentalmente, a facilitar las relaciones entre las autoridades y los particulares, proteger a los usuarios y promover la competencia de operadores y prestadores de servicios, por lo que dicha ley estableció como base del nuevo esquema del sistema portuario, la constitución en diciembre de 1993 de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS), en 22 puertos del país, con un carácter de sociedades anónimas de capital variable.

Con motivo de la firma de Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte suscrito paralelamente al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica se reestructuró el esquema organizacional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el fin de asegurar que los sectores productivos cumplan con los ordenamientos laborales establecidos por la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, con el objeto de continuar con el programa de descentralización de los servicios de salud, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, con la finalidad de descentralizar los servicios estatales de salud en 14 entidades federativas; en octubre de 1993 esta Secretaría determinó la desincorporación, del sector central, de los servicios antes mencionados. Asimismo, en la secretaría de Turismo, en el marco de dicho programa, desaparecieron las delegaciones federales de turismo y se transfirieron sus funciones a los gobiernos estatales.



APENDICE GENERAL

Información:

"La información la constituyen datos que se han colocado en un contexto significativo y útil y se ha comunicado a un receptor, quien la utiliza para tomar decisiones. La información implica la comunicación y recepción de inteligencia o conocimiento. Evalúa y notifica ,sorprende y estimula ,reduce la incertidumbre ,revela alternativas adicionales y ayuda a eliminar las irrelevantes, e influye sobre otros individuos y los estimula a la acción."¹⁶⁵ En los negocios la información debe dar señales oportunas de aviso y anticipar el futuro.

Atributos De La Información

La calidad de la información descansa sobre tres pilares: exactitud, oportunidad y revelaría.

Exactitud: significa que la información este libre de errores, sea clara y refleje el sentido de los datos en que se basa.

Oportunidad: hacer llegar la información a los receptores dentro del marco de tiempo necesario; es decir cuando la necesiten.

Relevancia: la información responda al receptor sobre el qué, por qué, cómo, dónde, quién, etc.

Entrada

Representa todos los datos, texto, voz e imágenes que entran al sistema de información y los métodos y medios por los cuales se capturan e introducen. La entrada esta compuesta de transacciones, solicitudes , consultas, instrucciones y mensajes. Por lo general la entrada sigue en protocolo y un formato para que el contenido, la identificación, la autorización, el arreglo y el procesamiento sean adecuados. La introducción puede hacerse mediante escritura manual, formas en papel, reconocimiento de características físicas como geometría manual, huellas digitales, teclados, ratones, voz, sensores táctiles, caracteres, y códigos ópticos y magnéticos.

¹⁶⁵ BURCH John G. "Diseño de Sistemas de Información". Ed. Limusa, México 1992, pp. 19-20



Modelos

Son los modelos lógico-matemáticos que manipulan las diversas formas de entrada y los datos almacenados, para producir los resultados deseados o salida.

Salida

"Es el producto del sistema de información, es información de calidad y documentos para todos los niveles de la gerencia y para todos los usuarios dentro y fuera de la organización."¹⁶⁶

Tecnología.

Es la caja de herramientas de trabajo en sistemas de información, captura la entrada, activa los modelos, almacena y accesa datos, produce y transmite salida y ayuda a controlar todo el sistema. Hace todo el trabajo pesado y une a todos los componentes estructurales. Consta de tres componentes principales: la computadora y el almacenamiento auxiliar, las telecomunicaciones y el software.

Telecomunicaciones.

Comprenden el empleo de medios electrónicos y de transmisión de luz para la comunicación entre nodos a lo largo de una distancia.

Software.

Corresponde a los programas que hacen que funcione el hardware de la computadora y le dan instrucciones de la forma de procesar los modelos.

Hardware.

Es una variedad de dispositivos electrónicos que proporcionan el soporte físico para los componentes estructurales.

Base de Datos.

Es el lugar donde se almacenan todos los datos necesarios para atender a las necesidades de todos los usuarios. Los datos pueden poseer una combinación de voz, imágenes, texto y números. La base de datos se considera desde el punto de vista físico y lógico. La base de datos física esta compuesta de los medios de almacenamiento como las cintas, discos, caseteras, tarjetas magnéticas, chips y microfilms, que son la forma en que los datos se almacenan realmente . El aspecto lógico es como buscar, asociar y recuperar los datos almacenados para

¹⁶⁶ Ibidem p. 27



satisfacer necesidades específicas de información. Si la base de datos esta estructurada correctamente asegura la recuperación oportuna, relevante y exacta de la información. También tiene que ver con el componente de software del sistema e incluye técnicas lógicas y asociativas de datos como índices, directorios, listas, llaves, apuntadores, redes, árboles y relaciones.

Red.

Colección de canales que interconectan varios equipos terminales de datos y que en principio, permiten la comunicación de una terminal con otra. Las redes pueden o no tener conmutadores activos en ellas.¹⁶⁷

Red Local(LAN).

(Local Área Network). Red que cubre distancias de unos cuantos kilómetros para interconectar equipos informáticas y similares. Generalmente se caracterizan por tener velocidades de transmisión altas. Comúnmente la técnica utilizada es la de difusión de un mensaje ,que incluye la dirección del destinatario deseado y se supone que solo el equipo que tiene esa dirección recibe el mensaje. Muchas redes locales se pueden considerar líneas comunes en serie.

Telex.

Red telegráfica pública internacional de conmutación de circuitos para la interconexión de terminales a 50 bauds, que consta de teclados e impresoras para el envío conmutado de mensajes de texto.

Módem.

Tipo particular de DCE que proporciona interfaces digital en serie al DTE y que finaliza un circuito telefónico(voz). Un módem convierte señales digitales en analógicas adecuadas para su transmisión en el circuito de voz y viceversa. "Módem" es una contracción de modulador-demodulador. Por extensión el termino módem se utiliza para cualquier equipo que transforma señales digitales en analógicas(y viceversa) para transmitir a larga distancia por cualquier medio adecuado.

¹⁶⁷ PURSER ,Adisson Wesley M. "Comunicaciones de Datos Para Programadores", México, 1989, p. 196



Fax.

Método para transmitir información impresa, gráfica o de otro tipo, de una página o de un documento por exploración de la página y codificación de cada punto o elemento de figura (pixel). Por ejemplo un pixel negro se puede codificar como 1 y uno blanco como 0. El fax también puede manejar grados intermedios de gris y color. Debido a la gran cantidad de datos adquiridos por esta técnica el fax requiere de canales de gran capacidad, y es conveniente la comprensión de datos.

Canal.

Trayectoria de comunicación sobre la cual se puede enviar información. Un solo circuito físico, o de hecho cualquier medio adecuado puede soportar más de un canal al mismo tiempo, utilizando técnicas adecuadas.

Conmutación de Paquetes.

Una red por conmutación de paquetes es una forma particular de red para el transporte de datos digitales. En conmutación de paquetes, todo el tráfico entre DTE es en forma de paquetes. Estos paquetes se encaminan desde el DTE fuente a un nodo, luego a otro y así sucesivamente, hasta que alcanzan el DTE destino. En cada nodo intermedio el paquete se recibe y se guarda en su totalidad antes de dirigirlo al siguiente nodo(DTE).

Conmutación de circuitos.

Técnica utilizada en redes, como la telefónica, en la que por demanda se establece una trayectoria eléctrica continua entre dos o más usuarios o terminales durante el tiempo que dura la llamada, sobre la cual tiene lugar la comunicación, y que se mantiene hasta que se suspende la conexión.

Velocidad de transmisión.

Velocidad a la que se transmiten los bits por un canal; por lo general se mide en bits por segundo.

Fibra óptica.

Varilla de vidrio de diámetro muy pequeño a través de la cual se pueden transmitir señales de luz de baja potencia, y ser detectadas con éxito en el terminal remoto. Debido a la alta frecuencia de la luz, permite una modulación rápida al utilizarla como portadora.



DCE.

Equipo terminal del circuito de datos; elemento del equipo, como el módem, en el cual finaliza un circuito que lleva a una red (de datos) del terminal del usuario y a la cual se conecta su DTE. El DCE se instala de acuerdo con las premisas del usuario.

DTE.

Equipo terminal de datos; utilizado para designar el equipo del usuario, terminal o conmutador, cuando se acopla a una red (de datos) a través de un DCE. El DTE es la fuente o sumidero de todas las comunicaciones que pasan por la red.

Bit.

Dígito binario, es decir cero o uno, la mínima cantidad de información. Estrictamente hablando un bit es una unidad de información binaria, también llamada Shannon.

Interfaces usuario/sistema.

Los esquemas de entrada permiten comunicarse al usuario con el usuario a través de una combinación de preguntas y respuestas, comandos, teclas de funciones, menús, cuadros de diálogo y verificaciones, todo ello por medio de lenguajes naturales. La salida además de satisfacer las necesidades de información del usuario, atraerá y servirá a los sentidos del oído, vista y tacto.

Código de barras.

Es una representación legible para la computadora del código universal de productos (UPC), un sistema de codificación voluntario de 10 dígitos empleado para identificar a los fabricantes y sus productos. Los símbolos se leen mediante un dispositivo rastreador y son convertidos en la computadora en números que representen un código en particular. Las barras mismas representan el código numérico.

Impresoras.

Son los dispositivos que permiten la salida de los resultados del sistema de información a papel. Son la forma más tradicional y algunos la consideran la más efectiva.



Impresoras de impacto.

Incluye a las de matriz, margarita, las de líneas y las de cadena. Todas ellas hacen que un martillo impresor golpee el papel para formar el carácter, como una máquina de escribir.

Impresoras de no impacto.

Incluyen las impresoras térmicas, láser, de inyección de tinta, de depósito de iones, transferencia de calor y las electrofotográficas. Tienen una amplia aplicación comercial.

Mainframe.

Son las computadoras más grandes, costosas y rápidas. Son el centro de procesamiento de las grandes organizaciones. Son capaces de interactuar con grandes bases de datos y soportar una diversidad de dispositivos periféricos como unidades de cinta y disco magnético, rastreadores ópticos, impresoras láser, e incluso otras computadoras. Pueden atender muchas necesidades de los usuarios a la vez.

Superminis y minis.

Son las computadoras medianas, dentro de estas existen varios modelos, son muy versátiles, pueden servir como mainframes pequeñas, como procesadores departamentales o como un nodo importante en una red grande. No necesitan requerimientos especiales de ambiente. Las estaciones de trabajo son computadoras de propósito general con la potencia de las minis.

Cinta magnética.

Es un medio de almacenamiento de cantidades voluminosas de datos; es un medio secuencial. Se emplea para tareas de procesamiento, respaldo, registro diario, archivo e intercambio.

Disco magnético.

Es un dispositivo de almacenamiento directo. Está compuesto de una pila de platos metálicos giratorios sobre los cuales se almacenan los registros. Puede accederse a cualquier registro sin actuar secuencialmente, lo que permite una entrada aleatoria de los datos.



Discos ópticos.

Se pueden dividir en tres categorías:

CD-ROM

Disco compacto de memoria solo lectura, están hechos de metal reflexivo, los datos se graban en forma digital, creando una serie de concavidades microscópicas y espacios adjuntos arreglados en pistas en espiral. Cada disco contiene 16000 pistas por pulgada.

WORM.

Escribir una vez ,leer muchas. Pueden grabar datos provenientes de los rastreadores de vídeo, teclados, equipos de reconocimiento óptico de caracteres y otros dispositivos.

Discos ópticos borrables.

Los discos que pueden borrarse se graban empleando láser para calentar áreas magnetizadas recubiertas con varios materiales, el magnetismo proporciona polaridad en las secciones que pueden ser leídas por otros láser. Los datos se borran disparando un láser más poderoso, que invierte el magnetismo.

Terminal.

En las configuraciones de comunicaciones de datos representan dispositivos que introducen datos al sistema y extraen información de él.

Menús.

Proporcionan a los usuarios una forma sencilla y familiar de recuperar información e interactuar con el sistema; se les presentan opciones, entre las cuales hacen una elección.

Ventanas.

Son dispositivos ficticios, de manera que los usuarios no utilizan toda la pantalla como una sola ventana. El software de ventanas permite estén escalonadas, en forma de azulejos, o que aparezcan repentinamente. Cada una puede exhibir datos, instrucciones o formas. Proporciona espacios de trabajo para que los usuarios editen o introduzcan datos.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN

OFICIO No. FCPS/DEP/DIR/ 614 /98..

ASUNTO: Propuesta de Jurado para Examen de
Grado (Maestría).

LIC. ANTONIO F. DIAZ GARCIA
Jefe de la Unidad de Administración de Posgrado
Presente.

Remito a usted los votos aprobatorios de la tesis sobre el tema "NUEVAS TENDENCIAS DE TECNOLOGIA INFORMATICA PARA LA DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES EN MEXICO", para optar por el grado de MAESTRÍA en ADMINISTRACION PUBLICA, del alumno JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ .

PRESIDENTE:	DR. ANTONIO RUEZGA BARBA
1er. VOCAL:	MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA
SECRETARIO:	MTRO. VALENTIN YAÑEZ CAMPERO
1er. SUPLENTE:	DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ
2do SUPLENTE:	MTRO. CARLOS RUIZ SANCHEZ

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 27 de noviembre de 1998.

LA DIRECTORA

MTRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA

C.c.p. Mtro. Héctor Zamitiz Gamboa.- Secretario Académico de la División de Estudios de Posgrado. Presente.
Lic. Martha Carolina Quiróz de la Torre.- Secretaria Escolar de la División de Estudios de Posgrado. Presente.