



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

GESTION Y GERENCIA EN ORGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

TESIS PROFESIONAL

Que Para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

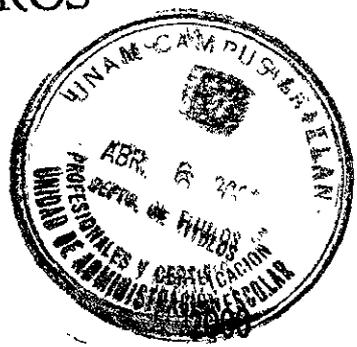
p r e s e n t a

ELOISA MADRID LANDEROS



Acatlán, Edo. de México

27-1554





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS...

A MIS PADRES Y HERMANOS,

POR BRINDARME SU AMOR Y APOYO.

A TI J.A...

POR ESTAR A MI LADO.

**A LOS GRANDES AMIGOS
QUE ME APOYARON...
GRACIAS POR SU AFECTO.**

**GRACIAS A CADA UNO DE LOS PROFESORES
QUE A LO LARGO DE LA CARRERA COMPARTEN SUS
CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIAS; Y MUY ESPECIALMENTE
AL PROFESOR NOE LOPEZ GONZALEZ, QUE DE MANERA
ENTUSIASTA Y COMPROMETIDA ME APOYO Y GUIO EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. CONCEPTUALIZACION DE LA GESTION Y GERENCIA PUBLICA.	
I.1. La Ciencia Administrativa.	9
I.1.1. Marco Conceptual de la Administración Pública.	13
I.2. La Gestión Pública.	19
I.2.1. Marco teórico.	19
I.2.2. Técnicas.	25
I.3. La Gerencia Pública.	31
I.3.1. Marco teórico.	31
I.3.2. Procesos y tareas.	36
I.4. La Modernización Administrativa.	38
I.3.1. Fundamento Teórico.	38
I.3.2. Alcances y perspectivas de la modernización administrativa.	43
I.3.3. Importancia de la modernización administrativa para la política y la economía.	46
CAPITULO II. LA GESTION PUBLICA EN LAS SECRETARIAS DE ESTADO.	
II.1. Naturaleza Jurídico-Administrativo de las Secretarías de Estado.	49
II.2. Naturaleza Jurídico-Administrativo de los Secretarios de Estado.	54
II.3. Características del Modelo Actual de Gestión (1995-1999).	56
II.3.1. Planes y Programas destinados a mejorar su actividad.	56
II.3.2. Mecanismos de control y evaluación de la Gestión Pública.	63
II.3.2.1. Marco Jurídico.	72
II.3.2.2. Proceso del control de gestión.	77
II.3.2.3. Actuales Indicadores de medición de resultados.	80
II.4. Logros obtenidos con el actual modelo.	84

CAPITULO III. QUEHACER DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE ESTADO COMO GESTOR PUBLICO

III.1. Situación actual de la Gerencia.	88
III.1.1. El liderazgo organizacional.	89
III.1.2. Planeación, organización y dirección.	93
III.2. Hacia el Interior:	94
• Competencias Gerenciales	
• El liderazgo organizacional orientado a la innovación en la forma de trabajo de las burocracias bajas.	
III.3. Hacia el Exterior:	101
• El Gestor y la Política, la dicotomía.	
• Aspectos subjetivos del gestor, su validez	

CAPITULO IV. NECESIDADES DE LA GESTION PUBLICA, UNA PROPUESTA.

IV.1. Modelo de un gestor público ideal.	111
IV.1.1. Características administrativas.	111
IV.1.2. Características profesionales.	112
IV.1.3. Características éticas.	114
IV.2. Gestión estratégica para la crisis.	116
IV.2.1. Gestión eficaz y eficiente.	119
IV.2.1.1. Manejo de Recursos Escasos.	120
IV.2.2. Planeación contra improvisación.	122
IV.2.3. Coordinación entre dependencias.	125
IV.2.4. Negociación con grupos de presión.	127
IV.3. Un Sistema eficiente y eficaz de control y evaluación.	129
IV.3.1. Organos internos de control.	130
IV.3.2. Organos externos de control.	133
IV.3.3. La Auditoría Administrativa.	135

INTRODUCCION.

“La humanidad ya no es un mosaico de culturas, de países aislados los unos de los otros, sino una comunidad con un futuro común. Esta unidad de destino no excluye conflictos y desigualdades, pero se desenvuelve en una interacción creciente. Tal vez el pasado pudo respetar las fronteras, pero el futuro tiene que ser pensado en la interdependencia y la complejidad”

Julio Labastida Martín del Campo.
“Globalización, Cultura y Modernidad”.
Revista: Universidad de México. (UNAM).
Diciembre 1991. No 491. Vol. XLVI.

El desarrollo de las ciencias y de la sociedad misma provocó que las relaciones mundiales cambiaran; se dieron las revoluciones científica y tecnológica, el reacomodo del mapa político-ideológico y geográfico, se globalizó la economía, y con ello se crearon bloques económicos y nuevos centros financieros mundiales.

A partir de la adopción del modelo de “Globalización” se han modificado las formas de hacer las cosas en todas las esferas humanas. El Estado moderno definido tradicionalmente por sus elementos (sociedad, gobierno, territorio, orden jurídico y soberanía) ha experimentado, a lo largo de su historia, determinados modelos para la búsqueda del desarrollo. Distinguiéndose el llamado Estado gendarme, sumamente normativo sobre la población, después el Estado promotor o de fomento, quien participaba directamente en la economía y buscaba fomentarla; el estado benefactor quien interviniendo en la vida económica y social por medio de la prestación de servicios y absorbiendo las pérdidas, se encargaría de la regulación del mercado. México experimentó

el Estado populista que con medidas encaminadas a captar votos electorales, arrastró problemas en las finanzas públicas transformando el conjunto de la economía. Así como México, otros países se enfrentaron al desgaste del modelo del Estado de bienestar, lo que propició la búsqueda de otras alternativas, siendo la más aceptada la del modelo Neoliberal, significando la desregulación del mercado e incentivos a la inversión privada, es decir una economía que responde a la oferta y a la demanda.

En este contexto, los países subdesarrollados pretenden alcanzar los niveles de los llamados desarrollados adoptando un mismo modelo y para ello deben insertarse en el ámbito de la administración pública nuevas figuras o procesos, o acelerar los que se poseen. De este modo el Estado ya no sólo debe responder a las demandas de su propia sociedad, sino también a la internacional: organismos económicos y políticos, con el fin de obtener de ellos la ayuda necesaria para superar la crisis. El caso de México no es diferente al de otros tantos países, y por ello busca encontrarse con ese modelo neoliberal que pretende llevarlo al desarrollo integral a través de la reforma de la administración. La Modernización del Estado ha sido una de las alternativas, ha traído avances democráticos en materia política y asimismo ha permitido la participación abierta de la ciudadanía en los problemas que no son solo del gobierno, también son de la sociedad; sin embargo, dichos procesos no han concluido y falta mucho que decir al respecto.

El pleno capitalismo que empieza a experimentar la administración pública mexicana le presenta términos que antes eran propios de la iniciativa privada: cliente y calidad; esto con el fin de provocar en la administración mejores servicios con la eficiente y eficaz utilización de los recursos que dispone. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) son los que han encabezado estos

nuevos enfoques, ellos trazan una nueva visión sobre el funcionamiento y estructura de la administración pública federal y asimismo desarrollan de manera amplia el tema que nos compete: LA GESTION PUBLICA.

La administración pública en México, sufre problemas estructurales y funcionales, la falta de un federalismo real y de una coordinación eficiente ha traído consecuencias en las finanzas y en la política, reflejadas en la falta de soluciones a las crisis cíclicas que han mantenido a una gran mayoría de la población en niveles de pobreza. Se ha carecido de recursos económicos para hacer frente a dicha problemática, en 1998 el gobierno mexicano debió someterse a tres recortes presupuestales, que significaron la pérdida de cientos de empleos y el término de otros tantos programas sociales. La capacidad para administrar los recursos del Estado ha sido mínima. Comprobamos que existen problemas en cuanto a la estructura, pero más aún en la planta de funcionarios, ejecutivos y gerentes públicos.

La administración pública central se encuentra en la actualidad, en la transición de una administración excesivamente burocrática a una administración que busca la simplificación administrativa y la reducción de la base burocrática, ha experimentado la privatización, desregulación, descentralización y desconcentración de sus entidades y dependencias, lo que le impone una nueva forma de manejar sus funciones y recursos; sin embargo, dichos procesos no traerán la solución hasta encontrar en el administrador público la suficiente capacidad profesional y moral para dar un cambio en la cultura del trabajo burocrático, que al mismo tiempo recupere su legitimidad.

En el nivel más alto de la estructura burocrática, el actual Secretario de Estado, responde a intereses más allá de los meramente administrativos y de dirección, su importancia dentro de la arena política y sus lazos con la élite política, le permite aspirar a

cargos cada vez más altos dentro del gobierno, por lo cual, en ocasiones olvidándose de su actividad actual, busca la propaganda política en lugar de la realización de los programas sustantivos sumándole a su trabajo la característica de la improvisación, impidiendo así el cumplimiento de las demandas de la sociedad. Es verdad que varios de estos problemas no tienen solución debido a las características subjetivas que implican y a su contexto globalizado; sin embargo, si el administrador público utilizara la gerencia estratégica en el manejo de la organización, alcanzaría mayores niveles de satisfacción en la utilización de los recursos para el cumplimiento de las metas prioritarias, y así buscando la coordinación efectiva con otras secretarías, entidades y sectores sociales involucrados en la realización de programas sociales, alcanzaría la mejor utilización de sus recursos y de tal suerte encontraría el consenso, recobrando la legitimidad en sus actividades. En el nivel personal, debemos buscar que el titular de la Secretaría se haga consciente de la trascendencia de sus actos en los ámbitos económico y político, con la finalidad de dar cuenta de su responsabilidad social.

Si el Secretario de Estado tiene la responsabilidad, bajo la primicia de la escasez económica, de saber organizar sus recursos de manera tal que su propia organización cumpla con sus metas y objetivos, a la vez que, ejecute satisfactoriamente los programas sociales, cumplirá con su doble función: la gerencia y la gestión; lo que traerá consigo menos demandas incumplidas.

Dichos aspectos ayudarían a controlar los problemas económicos y políticos que se presentan en la crisis, desgastando en menor medida la figura del gobierno frente a la sociedad nacional como ante la internacional. Con fundamento en el artículo 134 constitucional, que a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan el gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

El presente trabajo busca contribuir al logro de dicho objetivo, provocando la discusión y reflexión de los asuntos involucrados con la gestión y gerencia pública en la actualidad utilizando un marco administrativo-político.

Las condiciones de reforma en el sector central, hacen propicio el desarrollo del presente trabajo, ya que siguiendo las líneas de acción del PROMAP daremos cuenta de los avances alcanzados y de la problemática a la que se ha enfrentado, sin excluir otros programas al respecto.

La comunidad internacional le presenta a México, líneas de acción a seguir que debemos evaluar y considerar para nuestro modelo. El siguiente trabajo se lleva a cabo con el ánimo de enriquecer los estudios en relación a la administración pública, pretendiendo aportar puntos de vista que inviten a la discusión profunda de los temas, con el fin de innovar y efficientar los procesos actuales; asimismo, buscamos clarificar prácticamente la actividad y responsabilidad del gestor público y su importancia en la consecución del proyecto nacional.

Tomando como base las teorías administrativas con énfasis en las personas, pretendo realizar este trabajo con el objeto de minimizar la incertidumbre en la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo Federal, específicamente en el Secretario de Estado, en el México actual, considerando para ello la modernización administrativa y el enfoque de la gestión pública caracterizado como “la unión del marco normativo de la administración pública

tradicional con la orientación de la gestión privada”, sin dejar de lado su condición de gerente, es decir, de dirección y liderazgo organizacional

Hemos decidido integrar este trabajo de la siguiente forma: en un primer capítulo se sitúa a la gerencia y a la gestión pública dentro del contexto de la administración pública y la modernización administrativa, distinguiendo sus elementos y procesos y sus mutuas diferencias. El segundo capítulo nos referimos al marco jurídico-administrativo en el que se desenvuelve el trabajo del gestor público y de las características del modelo actual de gestión, por ello se analizan los programas generados para alcanzar mayores niveles de eficiencia en la actividad del administrador, hablaremos de los instrumentos de control y evaluación de la gestión pública, haciendo énfasis en los indicadores por resultados y se termina con una pequeña reflexión respecto a los logros obtenidos con dicho modelo. El tercer capítulo se destina al análisis del quehacer del gestor público en sus dimensiones internas, como responsable de la eficiencia de la organización a su cargo, para lo cual hablaremos de la situación actual de la gerencia en sus ámbitos de planeación, organización, dirección y liderazgo y de la importancia de su trabajo para generar la innovación interna y externas a la organización, es decir, como político y negociador frente a grupos internos y/o exógenos para ejecutar tal o cual proyecto social, para lo que abordaremos el lado subjetivo del administrador desde un punto de vista político. El cuarto capítulo aterriza las reflexiones generadas, sobre la concepción de un modelo de gestor público que cuente con las herramientas para enfrentarse a la crisis, consideramos para ello tres aspectos: el administrativo, el profesional y el ético. Se abordan los temas sobre cogestión y planeación estratégica, con el objeto de considerarlas como las dos vías que pueden llevarnos a la superación de la crisis, mediante el manejo más eficiente de los

recursos. Dado que estas acciones necesitan de un control y evaluación que nos permita conocer donde estamos y como podemos lograr lo que nos propusimos, dedicamos este último apartado al análisis de un sistema eficiente y eficaz de control y evaluación que nos permita tener un real conocimiento sobre lo que sucede, considerando para ello a: los órganos de control interno y externo, la auditoría administrativa, el planteamiento de objetivos y metas y por último a los indicadores.

Derivado de lo anterior, se llega a la parte de conclusiones, mismas que nos permiten demostrar la hipótesis central de la investigación y nos da la oportunidad de hacer sugerencias y propuestas necesarias para que la figura del secretario de Estado no sea más una figura centrada en el aspecto político sino que sea un gestor facilitador y líder que asuma su papel no solo en la dependencia a su cargo, más bien, en el ámbito constitucional que le ha conferido una amplia gama de responsabilidades.

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACION DE LA GESTION Y GERENCIA PUBLICA.

I.1. La Ciencia Administrativa.

I.1.1. Marco Conceptual.

I.2. La Gestión Pública.

I.2.1. Marco teórico.

I.2.2. Técnicas:

I.3. La Gerencia Pública.

I.3.1. Marco teórico.

I.3.2. Técnicas y procesos.

I.4. La Modernización Administrativa:

I.4.1. Fundamento Teórico.

I.4.2. Alcances y perspectivas de la modernización administrativa.

I.4.3. Importancia de la modernización administrativa para la política y la economía.

1.1. LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

En este apartado aludiremos la definición y distinción de la administración pública, por lo cual comenzaremos por definir que es administración de forma general.

Existen numerosas definiciones dado que es por muchos considerada como una arte y por otros como una ciencia.

Etimológicamente “administración” viene de la palabra *administratio* que significa “acción de administrar”, y el término “administrar” que esta compuesto por *ad* y *administrare* que significan conjuntamente “servir”, llevando implícito el sentido de una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

Uno de los principales teóricos, Gulik define a la administración como “un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común”¹.

Otros como George R. Terry la define así: “La administración es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñado para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos”.² Esta definición nos habla de un proceso aplicado a seres humanos y a recursos materiales que permitirá alcanzar objetivos comunes.

¹Gulik es un autor de la Teoría clásica de la administración, la cual le ofrece perspectivas sobre como deben funcionar las organizaciones para maximizar la productividad y eficiencia, se centra en la especialización, jerarquía, delegación de autoridad y responsabilidad, división del trabajo y control. Por su parte, George R. Terry, en un teórico de la administración clásica que enfatiza en el proceso administrativo para el logro de objetivos comunes. Jiménez Castro enfatiza en el estudio de la administración pública, en sus aportaciones no solo se refiere al proceso administrativo, sino a toda la gama de actividades de las que se compone la administración pública. Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Ed. Trillas, México, 1994. Pp. 20.

²Terry, George R. Principios de Administración. Cia. Editorial Continental, S. A. México, 1985. Pp. 20.

Jiménez Castro la define: “Administración es la ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.³

La administración es aceptada por varios teóricos como una ciencia, por lo cual se le atribuyen las características de sistemática, racional y universal. Sistemática porque establece un sistema de labor conjunta, con ello nos referimos a la determinación de objetivos y políticas, la preparación y orientación satisfactoria de planes, la organización de estructuras (humanas y técnicas), etc.; dicha actividad no es de ninguna forma arbitraria, sino que se rige bajo ciertos principios administrativos. De ahí que sea racional, y universal por que se aplica en toda organización, en todo momento o lugar donde nazca una relación entre dos o más personas con el fin de lograr un interés común.

La administración se distingue como una disciplina social, que si bien es cierto aún no posee un campo de estudio plenamente reconocido y adolece de ciertas limitantes científicas, es innegable que surge cuando el hombre tiene la necesidad de organizarse, en un principio para satisfacer el hambre y reproducirse, y después para la actividad productiva en las grandes y pequeñas comunidades.

Teniendo como punto de referencia al sector privado Fedman, define a la administración como: “la ciencia y arte de conducir una empresa con el máximo de eficiencia y un mínimo de costos [...] No sólo considera formas y medios sino toma en cuenta los valores y determina los fines a alcanzar”⁴. Esta definición considera a la

³ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. Limusa México, 1995. Pp.24.

⁴ Fedman en Galván Escobedo, José, Op. Cit. Pp.20.

eficiencia y eficacia como los objetivos propios de la administración, y asimismo señala la administración no solo dirige y coordina, también determina.

Dicha definición es importante para el presente trabajo, dado que distingue los papeles que desempeñan la administración, la gerencia y la organización, conceptos que en los siguientes apartados analizaremos; cabe mencionar, que ello no significa que dichos conceptos están divorciados o que no tienen nada que ver con administración, al contrario cada uno de ellos es una dimensión de la misma.

Jiménez Castro señala: “La administración adquirirá su verdadero significado, naturaleza e importancia al constituirse en un proceso necesario a todos los esfuerzos colectivos, bien sean públicos o privados, civiles o militares, grandes o pequeños, y a pesar de que en cada caso ese proceso científico puede variar de objeto y forma, según sean las circunstancias que se presenten”⁵. Con ello nos referimos a que la administración es una sola, que se manifiesta en diferentes áreas y por lo tanto toma características diferentes, pero que en esencia es la misma.

De esta forma pasaremos a distinguir algunos tipos de administración:⁶

	<i>Por su ámbito</i>	<i>Por su estructura</i>	<i>Por su aplicación</i>
<i>Pública</i>	<i>Internacional Federal Central Estatal o Departamental Municipal Etc.</i>	<i>Ejecutiva Legislativa Judicial Militar Etc.</i>	<i>De Personal Presupuesto Financiera Materiales Etc.</i>
<i>Privada</i>	<i>De consorcios De cárteles De sociedades De monopolios Etc.</i>	<i>Bancaria Industrial Comercial Agrícola Escolar Eclesiástica Etc.</i>	<i>De Personal Presupuesto Financiera Materiales Etc.</i>
<i>Mixta</i>	<i>Internacional</i>	<i>Descentralizada</i>	<i>De Personal</i>

⁵ Jiménez Castro, Wilburg, Opus Citatum Pp.25.

⁶ Galván Escobedo, José, Opus Citatum Pp.38.

<i>Nacional</i>	<i>Autónoma</i>	<i>Presupuesto</i>
<i>Regional</i>	<i>Semioficial</i>	<i>Financiera</i>
<i>Etc.</i>	<i>De participación.</i>	<i>Materiales</i>

Desde el punto de vista del sector económico al que sirva, encontramos a) la administración pública; b) la administración privada y c) la administración mixta. Cabe mencionar, que ninguno de estos tipos de administración es independiente, y poseen una misma base teórica.

Wilson establece que la administración pública es la “aplicación detallada y sistemática de la Ley. Toda aplicación concreta de una Ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación o cobro de un impuesto, la condena de un criminal, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar”⁷.

La administración pública significa entonces, la labor de las empresas u organizaciones gubernamentales que por mandato legal, se encargan de tramitar los negocios públicos que se le han asignado, estos negocios son de distinta naturaleza, insertándose en lo internacional o nacional, en los niveles federal, estatal y municipal, urbano o rural.

Nos dice Galván al respecto: “puede abarcar también actividades del poder legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes, abarca asimismo, las funciones de las cortes y los tribunales, en su papel de administradores de la justicia, a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del Ejecutivo, etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, de la legislativa, de la judicial, militar, etc.”⁸.

⁷ Ibid, Pp.36.

⁸ Ibid, Pp. 36.

La administración como proceso y como ejecutora de la ley, se presenta en todas y cada una de las áreas del gobierno, centrandó su estudio en los aspectos de organización, procedimientos y métodos comunes a la mayoría de las oficinas.

La administración privada concierne a las actividades de los particulares en todos sus órdenes; estas organizaciones en comparación con las públicas suelen ser más pequeñas, y su objetivo principal es el de obtener una ganancia de las actividades que realizan, y del mismo modo se mueven en el ámbito internacional, nacional, etc

La administración mixta se refiere a las actividades de aquellos organismos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del privado, entre los que se encuentran las empresas de participación estatal (mayoritarias o minoritarias), descentralizadas o desconcentradas y asimismo pueden actuar en el ámbito nacional y/o internacional.

I.1.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Antes de todo, debemos reconocer a la Administración Pública como una disciplina social y por lo tanto, que se encuentra sujeta a los cambios que se dan en la sociedad día con día. La administración pública es una ciencia joven que se encuentra aún en la búsqueda de su definición. Varios han sido los intentos por denotarla y connotarla; sin embargo aquí desarrollaremos, aquella formulada por Omar Guerrero, ya que la consideramos una de las más adecuadas y cercanas a la realidad en el marco del capitalismo, dado que se dice que la globalización es una de las etapas del capitalismo avanzado.

En un primer momento se buscó consolidar a la Administración Pública como disciplina marcando sus fronteras porque aún no se diferenciaba por completo de la administración privada y de la política, por lo cual la administración era considerada como una institución estatal cumpliendo los objetivos fijados por el Estado, lo que significaba su subordinación a la política.

Fue Wilson, quien partiendo de la necesidad de delimitar el objeto de estudio de la Administración Pública, la define como: "La parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto ~~es tan vieja como el gobierno mismo~~"⁹, con ello establece una dicotomía, una separación entre la política y la administración pública, encuadrando a la administración como la acción pura, libre y divorciada de los procesos de toma de decisiones y determinación de objetivos, olvidando que el gobierno también es política, es dominación. Para ello recurrimos a la definición de gobierno que nos da Manuel Colmeiro: "Si deliberar y ejecutar son funciones propias del gobierno, gobernar será dirigir y encaminar la acción social hacia el bien común. El gobierno ejerce un poder general sustituido a los poderes individuales; y en este sentido se dice que el gobierno es la personificación del Estado". Omar Guerrero, parte de que se cae en el error, que dicha dicotomía no existe y lo que en verdad existe es una separación entre el Estado y la sociedad.

Fundamentándose en el método histórico-marxista, Omar Guerrero parte de la existencia de un Estado Moderno¹⁰ inserto en un modo de producción capitalista, donde

⁹ Wilson en Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara. México, 1986. Pp. 37.

¹⁰ El Estado Moderno según Rodolfo Jiménez Guzmán, posee las siguientes características:

➤ Expropiación exitosa del monopolio de la violencia legítima.

existen dominados y dominantes, y establece las siguientes condiciones para el estudio de la administración pública:

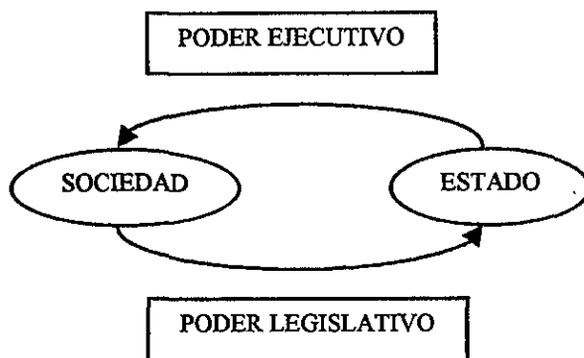
- El divorcio de la sociedad y el Estado, que crea la división entre la vida pública y privada. La administración pública como administración del Estado, se relaciona con la universalidad del Estado, y la administración privada es inherente a la sociedad civil, manteniendo su particularidad al interés privado.
- La necesidad de relación entre el Estado y la sociedad.
- Las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. Las clases sociales median entre la sociedad y el estado, y la administración pública entre el Estado y la sociedad.
- Formas de la relación, mediante delegaciones, la sociedad se organiza en el poder legislativo y la administración pública en el ejecutivo.

El modo de producción capitalista implica para la administración pública una nueva forma de ver las cosas. Omar Guerrero al distinguir esta separación Estado y sociedad, determina que el objeto de estudio es el Poder Ejecutivo. El Estado y la sociedad no pueden dejar de tener su mutua relación, por ello el Estado mediante el Poder Ejecutivo actuara sobre la sociedad, y la sociedad actuará sobre el Estado mediante el Poder Legislativo quien aglutinara a las clases sociales; con ello se elimina la falsa dicotomía política y administración, para constituirse en una separación entre Estado y sociedad. De este modo

-
- Ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático. La consolidación de la burocracia como frontera entre la sociedad civil y la sociedad política y como especialización del trabajo administrativo gubernamental.
 - Presencia de un cuerpo ejecutivo bajo diferentes formas, que intenta dar coherencia a la organización del poder estatal.
 - Conjunto de valores e instituciones.

Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordarla. ENEP Acatlán, UNAM, 1990.Pp.77-78.

la administración pública se estudia a partir de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, por lo cual no deja de ser política y social.



Bajo esta relación pactada, el Estado estará obligado a cumplir con los lineamientos establecidos en una Carta Magna, y la administración pública atenderá, como una de sus principales atribuciones, a ejecutar las leyes. La administración pública, no se despoja de su condición política, dado que mediante su actuación por medio del Gobierno tendrá a su vez un carácter coercitivo, buscando se ejecuten las leyes tanto por la sociedad como por el mismo gobierno. Al respecto Manuel Colmeiro¹¹, define: “El gobierno posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente, dicta la ley, declara el derecho y

¹¹ Colmeiro, Manuel. “De la Ciencia Administrativa”. Revista de la Administración Pública. INAP. Edición especial en memoria de Gabino Fraga. Núm. 55. México, Nov. 1982. Pp. 177.

promueve al bien común o legisla, juzga y administra”¹². El gobierno recobra su carácter de dominio.

Por otro lado Aguilar Villanueva nos dice que “el proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es precisamente lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para percibir con claridad su aporte al análisis de las instituciones estatales, así como su lugar en la arena política”¹³. Con esta definición, se establece que la administración es: planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar, proceso mediante el cual se llevan a efecto los objetivos de la administración, y que dado la relación que se establece con otros poderes o con la sociedad surge un condición de poder, de dominio.

Luis de la Rosa establece que la misión de la Administración Pública será la de “satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de la sociedad; la seguridad de las personas y de las propiedades...”¹⁴. De esta consideración se pueden establecer dos cosas: por una parte la administración se dedica a subsanar necesidades de la sociedad, pero solo aquellas de carácter prioritario, y por otro se define nuevamente la importancia de la administración pública dentro de un sistema capitalista para proteger la propiedad privada como medio de producción y riqueza.

Peters describe a la administración pública como: “a) en términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas

¹² No debemos olvidar que el Gobierno Mexicano esta dividido en tres poderes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

¹³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Administración Pública: Concepto y Disciplina”. En: Pardo, María del Carmen (coordinadora), Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. Ed. INAP. México, 1992. Pp.25.

¹⁴ De la Rosa, Luis. “Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla”. Revista de la Administración Pública. INAP. Antología 1-54. Abril-Junio, 1982. México. Pp. 460

sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares; b) Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso”¹⁵.

Esta descripción considera lo que ya habíamos desarrollado con Omar Guerrero, la relación en que se da un proceso para hacer influir las decisiones del Estado en la sociedad, y por otro lado el aspecto material, los órganos que llevaran a efecto tal relación, en el caso de México, estamos hablando de las oficinas de gobierno y de las Secretarías de Estado.

La administración pública es entonces, parafraseando a Omar Guerrero, Peters y José Posada Herrera “el gobierno en acción, como dirección administrativa y dominio político; como órgano y función, procurando el bienestar de la sociedad, su progreso y desarrollo”.

Esto no quiere decir de ninguna manera que la administración pública sea exclusiva del Poder Ejecutivo, solo afirmamos que es ahí donde encuentra su materialización, pero la administración pública como proceso y gestión es llevada a cabo en todo el aparato gubernamental.

De acuerdo con las nuevas relaciones en el Estado capitalista, es decir el surgimiento de una sociedad más participativa y abierta, hace necesario que el gobierno busque caminos diferentes para lograr que se viva en la civilidad y en la democracia, por ello busca acercarse más al cálculo, a la correlación, a la regulación y a la modulación de las fuerzas sociales involucradas, aumentando la racionalidad. Consecuente con ello han surgido las llamadas tecnologías de gobierno: las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social, las cuales detallaremos en el siguiente apartado.

¹⁵ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Administración Pública: Concepto y Disciplina”. En: Pardo, María del Carmen (coordinadora), Opus Citatum Pp.22.

I.2. LA GESTION PUBLICA.

I.2.1. MARCO TEORICO.

Como ya lo expusimos, existen varias definiciones y conceptualizaciones respecto a lo que es o no la administración. De hecho en la actualidad se han desarrollado tentativamente seis desarrollos teóricos, que profundizan en temas diferentes:

- ✓ El análisis de políticas. Enfoque que se centra su atención en los programas públicos (su proceso formativo, atributos y resultados) en forma independiente de su contexto institucional. Este enfoque sigue dos líneas generales.
 - a. Sus propósitos obedecen a criterios profesionales para la depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas (análisis matemáticos, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar).
 - b. Esta segunda línea es académica y se ocupa de elaborar descripciones explicaciones y predicciones.
- ✓ La sociología organizacional. Se desarrollo en los años setenta y ofrece explicaciones de la estructura y el comportamiento de las organizaciones formales, sus exponentes abordan temas diversos sobre la teoría de las organizaciones públicas.
- ✓ El análisis neomarxista del Estado. El autor James O'Connor fue uno de los que inauguraron esta nueva relación de temas. Se centra en realizar análisis más detallados sobre la burocracia pública y sus instituciones.
- ✓ El enfoque crítico-filosófico. Para este enfoque el papel de los administradores públicos en el proceso gubernamental es una cuestión central. Los valores, intenciones y actos del administrador individual son vistos como la base para comprender y alterar los

patrones de funcionamiento de la acción administrativa.

- ✓ La noción de gestión pública. Se desarrolla bajo el supuesto de que la administración pública se alimenta de la tradición de la administración privada norteamericana basándose en las experiencias de las empresas privadas.
- ✓ La orientación de la elección pública. Es una perspectiva acerca de la política que surge de la aplicación de herramientas y métodos por parte de los economistas en la toma de decisiones públicas y colectivas. Considera el postulado del homo economicus que establece que los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a optimizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan.

Intenta maximizar la correspondencia entre administración y demanda ciudadana por medio de un sistema de mercado para las actividades gubernamentales por lo que las agencias públicas competirán para proveer a la sociedad de bienes y servicios. Reemplazando a la agencia administrativa actual como un monopolio bajo las influencias de grupos de presión organizados que carecen de capacidad institucional para satisfacer las necesidades sociales.

El enfoque que analizaremos será el de la gestión pública, éste se origina en Estados Unidos y es comúnmente llamado *Management Public*, este enfoque se caracteriza por la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada, basándose en la concurrencia tanto del sentido estricto de gestión como el de gerencia.

Originado por un problema de traducción es por muchos autores interpretado como gerencia pública. Por ello, para entender de mejor manera cual será el tratamiento que le

daremos en este trabajo vamos a partir de la distinción entre administración, gestión y gerencia

La palabra “gestión” equivale en inglés a “Management” (que significa manejo, conservando su sentido del latín), y la confusión de significados se presenta cuando *management* se traduce a otras lenguas como “dirección” la cual equivale a la voz latina de *genère*, que significa gerencia, es así como *management* es entendido en español como mandar, conducir, regular, es decir en un sentido de “dirección”.

Para este trabajo, al referirnos a gestión estaremos hablando de esta condición para negociar, procesar y manipular su entorno para el logro de las metas y objetivos.

En un sentido privado, Oliver Sheldon¹⁶ nos comenta que “Estos tres procesos: administración, gerencia y organización, son comunes a toda empresa integrada. Pueden asumir diferentes formas en diferentes empresas; pueden llevarse a cabo en forma independiente en diferentes grados de habilidad, se puede participar en todas ellas o concentrarse en una sola”.

Por otro lado, Herman Fedman establece: “La administración, sea o no distinta en composición personal, es distinta en función de gerencia: su función es determinar la política de la corporación, coordinar finanzas, producción y distribución, para definir el camino general que debe seguirse. La gerencia se encarga de la ejecución de la política dentro de los límites establecidos por la administración; establece métodos y mejora procesos. Organización es el instrumento por el cual la gerencia logra los fines que persigue la administración [...] la determinación de los procedimientos que aplica el ingeniero es la función de la gerencia científica; pero es la administración la que en primer lugar, dentro de

¹⁶ Galván Escobedo, José. Opus Citatum Pp. 23.

los límites del ambiente socio-técnico, determina la situación por la cual deben encontrarse los procedimientos”¹⁷.

Para esclarecer un poco más el concepto, Galván nos dice: “una definición más precisa que está siendo empleada particularmente por aquellos estudiosos que requieren de la adopción de un criterio técnico, es la que circunscribe la gerencia al control de los procesos en la ejecución de una política dada, en tanto, que hace una distinción entre las actividades involucradas y las habilidades requeridas para la formulación y determinación de políticas, que es la tarea del proceso conocido como administración”.

Comúnmente se habla de gerencia para referirse al ámbito privado, mientras que de administración cuando se habla de empresas o dependencias gubernamentales. En este caso hablaremos de gerencia como un proceso diferenciado e insertado en el ámbito interior de la organización, y gestión en el ámbito más alto, jerárquicamente, para la toma de decisiones y la negociación.

En el ambiente público hablaremos de gestión como del vínculo que se ha de establecer entre el ejecutivo o titular de la dependencia o empresa paraestatal, con el ambiente externo a la organización.

La gestión pública en el enfoque norteamericano se preocupa por resolver los problemas prioritarios de la sociedad considerando dos dimensiones: restablecer el diálogo Estado-sociedad, para ello recurre al trato directo y por otro lado al ámbito organizacional, mejorando los procedimientos y estructuras del gobierno; persigue diseñar políticas flexibles con capacidad para adaptarse a los cambios continuos que se generan en la sociedad.

¹⁷ Ibid, Pp.21.

La gestión pública reconoce una sociedad participativa y cambiante, por ello se acerca a la realidad y a sus actores, con un sentido social e incentiva a la sociedad a organizarse para el trabajo productivo y cultural, en contraposición a la gestión hecha desde las oficinas o curules, se acerca al ciudadano. Al respecto, Ghislain Théberge, cometa: “los gestores actuaron más con arreglo a estructuras administrativas y a normas; ahora se les pide que alcancen a un cliente para solucionar un problema preciso”¹⁸ Esta es la misión de la nueva gestión, acercarse al ciudadano, como a un cliente al que hay que satisfacer y quien esta pagando por un servicio o por un bien; bajo esta visión el gobierno se va a cuestionar respecto a las necesidades de su cliente, por lo cual se pretende que va tener una razón de ser: objetivos claros.

Para tomar decisiones necesita de mejor y mayor información y tecnología, que le permita tomar decisiones oportunas y con resultados favorables. Uvalle interpretando a Bernardo Kliksberg, nos comenta: “El gerente público tiene mayor contacto real y vivencial con los contextos en conflicto y su trabajo de concertación y negociación implica que construya una red de apoyo lo más extendida y diversificada, con sólidos puntos de contacto que de fluidez a la aplicación de las decisiones ... es una red... basada en trueques, relaciones de presión, directas o encubiertas, en múltiples procesos sectoriales basados en juegos de intereses”¹⁹.

Dicha gestión tiene una gran trascendencia en el momento actual de nuestro país, donde la crisis de legitimidad y credibilidad hacia las instituciones y funcionarios públicos ha llegado a un punto crítico, necesitamos precisamente de esta gestión alejada de lo

¹⁸ Théberge, Ghislain. “Relaciones Políticas-Administrativas en Período de Decrecimiento”. En: INAP. Gestión Pública en periodo de restricciones de recursos económicos. INAP (praxis). No. 70. México, 1985. Pp.100.

¹⁹Uvalle, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Ed. Iapem. México, 1994. Pp.123.

Uvalle nos habla del modelo norteamericano, por ello se habla de gerente y no de gestor.

tecnócrata para acercarse a la realidad, poseyendo la sensibilidad política y administrativa para atacar los problemas de seguridad, pobreza, salud, educación, entre otros.

Uvalle hace el siguiente señalamiento “La Gerencia Pública busca inyectar un espíritu empresarial en el sector público. El énfasis ha pasado de los problemas de la política a los problemas administrativos, del reino de la política (ahora en poder de los políticos) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público”²⁰, es verdad que el modelo norteamericano busca precisamente insertar figuras de la administración privada en la pública, y que éstas buscan ayudar mas también es cierto que no podemos encasillar la acción del gobierno en dicha visión, dado que las circunstancias particulares de nuestro país no lo permiten. En México vivimos bajo un modelo, donde las decisiones administrativas no se encuentran desligadas de las decisiones políticas, y cuantificar o evaluar un programa social únicamente por una visión administrativa y tan fría, impediría la visión total de las fallas o aciertos. Eduardo Guerrero Gutiérrez nos dice que precisamente una de las fallas de este modelo es que no ha prestado atención a las características únicas que impone el marco gubernamental, y ha pretendido aplicar indiscriminadamente la tecnología privada a los procesos públicos²¹.

Por ello este trabajo resuelve apoyar dicho enfoque, pero sin caer en los extremos y sin pretender adecuar la administración privada en la administración pública, por que cada una de ellas responde a necesidades diferentes, y así mismo se diferencia entre el trabajo de la gestión y el trabajo de la gerencia como dos procesos distintos pero no independientes.

La gestión pública aplica otras tecnologías de poder, como las políticas públicas y la gerencia.

²⁰ Ibid, Pp.125

I.2.2. TECNICAS.

La gestión pública para lograr su objetivo de servir a la sociedad, se ayuda de diferentes herramientas que le permitan tomar decisiones más acertadas. A continuación se presentaran algunas de estas técnicas.

A. Las políticas públicas. Son una tecnología de gobierno utilizada para “publicitar las tomas de decisiones relacionadas 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”²², es decir parte de la consulta a los ciudadanos para conocer sus necesidades prioritarias y hacerlas llegar al gobierno quien generara una respuesta.

Las políticas públicas permiten mejorar la gestión de los asuntos públicos prioritarios con un sentido participativo y democrático, lo que ayudará a la legitimación de las acciones. Mediante ellas, el gestor se encuentra con los diferentes sectores de la sociedad intercambiando posiciones y negociando soluciones

B. Investigación de Operaciones. En forma general diremos que la Investigación de Operaciones es un método científico. Roberto J. Thierauf lo define así: “La Investigación de Operaciones utiliza un enfoque planeado (método científico) y un grupo interdisciplinario a fin de representar las complicadas relaciones funcionales como modelos

²¹ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Administración Pública: Concepto y Disciplina”. En. Pardo, María del Carmen (coordinadora), Opus Citatum Pp. 43-44.

²² Uvalle, Ricardo. Opus Citatum Pp 112.

matemáticos para suministrar una base cuantitativa para la toma de decisiones, y describir nuevos problemas para su análisis cuantitativo”²³

Esta definición nos ofrece las siguientes consideraciones:

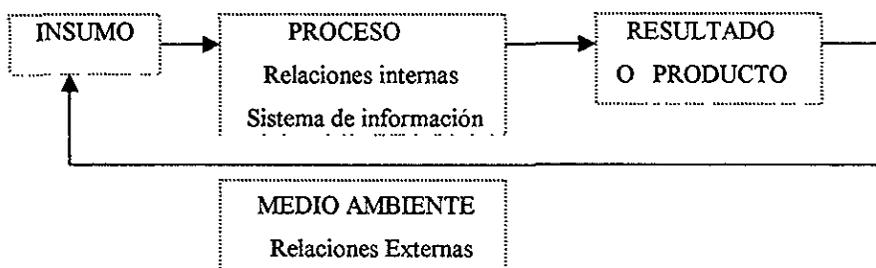
- a. Es un método que sigue una línea científica y por lo tanto nos ofrece conocimientos racionales y comprobables.
- b. Considera que cualquier función o parte de un ente interactúa entre sí de forma recíproca, es decir, existe bajo un sistema.
- c. Se vale de otras disciplinas del conocimiento por identificar que los problemas (en su mayoría), no son solucionables bajo una sola vía. Por ello, se acerca a la física, a la psicología, a la biología, a la contabilidad, a la economía, a la sociología, a la estadística, a la ingeniería y por supuesto a las matemáticas, entre otras.
- d. Se vale de modelos matemáticos, que son representaciones o abstracciones de una situación u objeto reales, que muestran las relaciones (directas o indirectas), y las interrelaciones de acción y reacción en términos de causa y efecto.

La investigación de operaciones es una más de las herramientas de las que se sirve el gestor para lograr que las decisiones que se tomen sean cada vez más racionales y precisas, en cuanto a la realidad que existe, infiriendo posibilidades de solución ponderadas bajo modelos matemáticos, ya que bajo su ayuda podrá identificar variables y estrategias para la solución de los problemas, no solamente sociales también organizacionales.

C. Análisis de Sistemas. Este método proporciona un criterio científico para determinar cuales son los elementos importantes que se deben investigar con profundidad.

²³ Thierauf, Roberto J. Toma de decisiones por medio de Investigación de Operaciones. ED. Limusa. México, 1972. Pp. 10.

Se parte del hecho de que lo que sucede en cada una las partes tienen una reflejo directo o indirecto sobre el todo. Se trata del análisis de un sistema abierto, que no está aislado del ambiente, y que al contrario de este recibe demandas y apoyos. Siguiendo un modelo ya conocido de:



Busca brindar opciones de solución a problemas específicos, considera el ambiente interno y externo a la problemática, con el objeto de recrear las situaciones a las que se podrían enfrentar tales opciones y tomar la mejor decisión.

D. Análisis Costo-Beneficio. Este consiste en analizar, mediante ecuaciones matemáticas, el costo y beneficio económico y social de un proyecto específico, pretendido ya sea por el propio gobierno o por la iniciativa privada, con el fin de tomar decisiones.

Valora los costos del proyecto en relación con los beneficios que obtendrá la sociedad afectada. Bajo este análisis el gobierno pretende seleccionar de mejor manera los proyectos que tanto lleva a cabo él, como la iniciativa privada.

El gobierno para obtener dicho resultado interviene por medio de la regulación, los impuestos, los subsidios o por medio de la producción pública que él mismo genera, cuando

la iniciativa privada es rebasada.

En cada una de las formas de intervenir el gobierno, debería de realizar un análisis de este tipo²⁴; sin embargo, Richard Layard, nos dice que frecuentemente dicho análisis, es sólo utilizado en la producción pública, es decir en las empresas de participación estatal.

Layard, nos señala que de forma general las valoraciones que debe de realizar todo análisis Costo-Beneficio, se engloban en²⁵:

- ✓ La valoración relativa de diversos costos y beneficios en el momento en que ocurren.
- ✓ La valoración relativa de diversos costos-beneficios que ocurre en distintos momentos: el problema de la preferencia de tiempo y el costo de oportunidad del capital.
- ✓ La valoración de resultados riesgosos.
- ✓ La valoración de costos beneficios que afectan a individuos de ingresos diferentes.

E. La Estadística Social. Para tomar decisiones en el sector público, sí lo que pretendemos es influir de forma positiva en las actividades y forma de vida de la sociedad, debemos en un primer instante conocerla. En los anteriores apartados, señalamos a grandes rasgos los instrumentos que nos ayudarán a tomar decisiones racionales; pero antes de comenzar un proceso para tomar dichas decisiones tan trascendentales, debemos acercarnos a la comunidad, población o sociedad a la que nos vamos a dirigir. Por ello, de la

²⁴ Importantes beneficios se obtendrían si el gobierno cada vez que pensara en aumentar los impuestos realizara un análisis de Costo-Beneficio, seguramente se evitarían tomas de decisiones erróneas.

²⁵ Layard, Richard. Análisis Costo-Beneficio. Colección Lecturas, No. 23. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. Pp.10-11.

importancia de la estadística social, mediante la cual conoceremos las características económicas, sociales y culturales de la sociedad.

“La estadística trata de los números no sólo como tales, sino como expresiones de relaciones significativas”²⁶, ello quiere decir, que a partir de datos que tal vez nos parezcan sueltos y sin implicaciones, cuando los ubicamos en un espacio temporal y espacial, y los relacionamos, proporcionan información relevante. Nos dice William A. Spurr, que el análisis estadístico “es un medio para extraer las características esenciales de los datos y las relaciones existentes entre ellos y, así, generalizar a partir de estas observaciones, para determinar patrones generales de comportamiento y tendencias futuras”²⁷.

Cuando al gestor se le presenta una necesidad social, genera una hipótesis de solución, pero esta no puede generar respuestas reales si se basa en la simple intuición empírica. En México existe el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), quien realiza censos (con una regularidad de 5 y 10 años) a través de ellos se “registra el status y sus transformaciones en los grupos que integran la población, considerándolos desde el ángulo de ocupación, el ingreso, el consumo, la nutrición, la habitación, la educación, la recreación, la vida familiar, las actividades comunales, la cultura y otros factores propios de grupos especiales: niños, ancianos, enfermos, minusválidos y agregados humanos”²⁸, dichos datos permiten establecer relaciones y generalizar para determinar patrones generales de comportamiento. La estadística es un instrumento de racionalidad, pero no el único, ni el más confiable en la toma de decisiones,

²⁶ Spurr, William A. Toma de decisiones en Administración mediante métodos estadísticos. Ed. Limusa. México, 1982. Pp.13.

²⁷ Ibid, Pp.13.

²⁸ Labastida, Horacio. Banco de datos censales para el desarrollo social. Ed. UNAM. México, 1972. Pp.5.

dado que permite la manipulación, por ello todo aquél interesado en utilizarlas debe de permanecer bajo una actitud crítica y responsable.

Horacio Labastida, señala al respecto: “las estadísticas pueden usarse para precisar las metas de la política social en términos de indicadores de niveles de vida; para describir la población y la estructura social. Para evaluar la importancia de ciertos programas sociales en cuanto a efectos de bienes de grandes sectores de la población o constituyan variables azarosas en el desenvolvimiento normal de la vida individual, familiar y comunal; para determinar los requerimientos de fuerza de trabajo capacitada y profesional de las instituciones que estimulan el desarrollo para establecer correlaciones dinámicas entre los factores demográficos, económicos y sociales y evaluar la eficiencia de los programas que ejecutan en el campo social”²⁹

El análisis estadístico tomará una gran importancia en las etapas correspondientes a la toma de decisiones y a la planeación, y asimismo en la etapa de evaluación en un largo plazo, ya que proporcionara los datos necesarios para conocer y analizar el impacto registrado en la sociedad.

Estos son sólo algunas de las herramientas de las que se valdrá el gestor, ya que conforme va realizando su actividad, se le harán necesarias otras como la planificación regional, la teoría de las decisiones, evaluación de proyectos, etc.

El gestor toma decisiones y conduce a su organización de manera tal que logre el objetivo que se ha propuesto. El gestor se dedica a buscar las formas para solucionar problemas sociales que se le presenten. El gestor reconoce que no puede solucionar todos los problemas, por que éstos, no son de una sola índole, que al contrario son tan diversos y complejos que es necesario la conjugación de diferentes áreas del conocimiento para lograr

su solución. Es decir, el gestor convoca a un grupo multidisciplinario que se dedicará a aportar puntos de vista, alternativas, estrategias y soluciones a los problemas, mientras que él asumirá la responsabilidad de organizar, negociar y conducir de mejor forma los trabajos de dicho grupo.

I.3. LA GERENCIA PUBLICA.

I.3.1. MARCO TEORICO.

El término gerencia es comúnmente utilizado para designar los procesos administrativos en el ámbito de la iniciativa privada. Johnson, define “esencialmente la gerencia es el proceso por el cual los recursos no relacionados de hombres, maquinaria y dinero, se integran en un sistema total para el logro de objetivos”³⁰. Con ello, nos referimos al manejo de recursos internos para llevar acabo las metas del sistema.

Debemos distinguir entre dos dimensiones de la administración, por un lado, una administración dedicada a llevar acabo procesos administrativos para el logro de objetivos internos de la organización, y otro dedicada a reflejar tales resultados en el ámbito externo. Por ello escuchamos hablar de una *Ciencia de la Administración y de la Ciencia de las Organizaciones*; no nos atreveríamos a calificarlas como ciencias, sino como dos dimensiones de una misma disciplina con características específicas y ámbito de acción diferentes pero que en esencia responden a los objetivos de conducir, manejar y servir a una organización.

²⁹ Ibid, Pp.9.

³⁰ Citado por Galván Escobedo, José. Opus Citatum Pp 22.

La Teoría o Ciencia de las Organizaciones es definida como: “el estudio de la estructura y funcionamiento de las organizaciones y el comportamiento de grupos e individuos en ellas”³¹.

Como observamos, la gerencia se dedica a estudiar los procesos internos que permiten el funcionamiento propio de las organizaciones. Mediante el siguiente cuadro³² distinguiremos algunas corrientes teóricas que han desarrollado diferentes planteamientos en el afán de mejorar las relaciones entre los individuos que participan dentro de una organización.

ENFASIS.	TEORIAS ADMINISTRATIVAS.	PRINCIPALES ENFOQUES.
En las tareas.	<i>Administración científica.</i>	<i>Racionalización del trabajo a nivel operacional.</i>
En la estructura.	<i>Teoría clásica. Teoría neoclásica. Teoría de la burocracia. Teoría estructuralista.</i>	<i>Organización formal. Principios generales de Administración. Procesos Administrativo. Funciones del Administrador. Organización formal burocrática. Racionalidad organizacional. Múltiple enfoque: Organización formal e informal. Análisis intraorganizacional. Análisis Interorganizacional.</i>
En las personas.	<i>Teoría de las relaciones humanas. Teoría del comportamiento organizacional. DO (teoría del desarrollo) Organizacional. Justo a tiempo. Reingeniería. Planeación estratégica.</i>	<i>Organización informal. Motivación, liderazgo, comunicación, dinámica de grupos. Estilos administrativos. Teoría de las decisiones. Integración de los objetivos organizacionales e individuales. Cambio organizacional planeado. Enfoque del sistema abierto.</i>
En el ambiente.	<i>Teoría estructuralista. Teoría neoestructuralista. Teoría de sistemas.</i>	<i>Análisis ambiental. Análisis intraorganizacional. Enfoque de sistema abierto.</i>

³¹ Simón Domínguez, Nadima. “Marco conceptual del Estudio de las Organizaciones”. Revista de Contaduría y Administración. FCA UNAM No. 179. Oct-Dic, México, 1995. Pp.5.

³² Galicia Osuna, David. “Bases Conceptuales que posibilitan el cambio en la forma de administrar una organización”. Revista de Contaduría y Administración. FCA UNAM. No. 187. Oct-Dic, México, 1997. Pp.22.

	<i>Teoría de las contingencias. Reingeniería.</i>	<i>Organizaciones orgánicas”.</i>
<i>En la tecnología.</i>	<i>Planeación estratégica. Teoría de las contingencias</i>	<i>Administración de la tecnología</i>

Como organización se puede entender “una colectividad con unos límites relativamente identificables, un orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe relacionadas, por lo general, como un conjunto de objetivos”³³.

Cuando hablamos de organización nos referimos a una colectividad de carácter público o privado, que cuente con una estructura jerárquica, división del trabajo, y que cuente con reglas claras que permitan el desarrollo de su trabajo de forma ordenada.

En el ámbito de la administración pública, la gerencia comenzó a cobrar importancia a partir de Manuel Colmeiro, quien pasa de un análisis entre las relaciones del Estado y la sociedad, al ámbito interno-funcional de los órganos de la administración pública. Asimismo Ricardo Uvalle, señala: “la ciencia de la organización administrativa no estudia a la administración pública por lo que realiza en la sociedad, sino a partir de su organización, procesos y procedimientos que integran la red de operaciones y tareas. Es el estudio de la anatomía que corresponde a la administración pública. Los elementos a considerar son entonces: la toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia y el mejoramiento de los procesos administrativos”³⁴.

Es entonces, que la gerencia se dedica al estudio de los procesos de la intraadministración, su estructura y funcionamiento. A diferencia de la gerencia privada,

³³ Richard Hall citado por Simón Domínguez, Nadima. Opus Citatum, Pp.4.

³⁴ Placencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública Bases Teórico-Conceptuales. Ed. CNCPAP. México, 1994. Pp.82.

que busca la ganancia lucrativa, la pública se encamina a buscar el beneficio de la sociedad, mediante la toma de decisiones y adopción de políticas que mejoren el trabajo burocrático. Es común que escuchemos hablar de gerencia cuando se habla de empresas de participación estatal, sin embargo la gerencia pública no es exclusiva de esta área, al contrario, se desarrolla en todos y cada uno de los órganos o dependencias de la administración pública.

Entenderemos entonces por gerencia pública: “la suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del estado”³⁵

En México, mediante la modernización administrativa, podemos distinguir varios procesos encaminados a mejorar la gerencia pública; por ejemplo la desincorporación, la descentralización, la privatización, la simplificación administrativa, la restructuración, la desregulación, entre otros.

Por otro lado, María Guadalupe Enríquez Mendoza señala: “La gerencia pública busca adiestrar a los directivos públicos en el eficiente desempeño de sus tareas, por lo que proporciona nuevas herramientas para enfrentarse a la complejidad, movilizandó el potencial humano, innovando capacidades técnico-políticas y revalorizando los valores éticos dentro del gobierno”³⁶.

La gerencia pública busca insertar la dinámica privada en los niveles de calidad en los bienes y servicios de carácter público, con el fin de eliminar burocratismos e ineficiencias.

³⁵ Ibid, Pp. 107.

³⁶ Enríquez Mendoza, María Guadalupe. La Gerencia Pública aplicada en el organismo de agua potable de Tlanepanftla. Un estudio de caso de la descentralización local. Tesis, UNAM, ENEP ACATLAN, Edo. de México, 1995. Pp.116.

El primer factor a considerar es el nivel profesional de los servidores públicos y sus actitudes, es decir, su disposición para el servicio y el cambio; y en segundo los instrumentos tecnológicos de lo que se disponen para elevar la calidad (no sólo nos referimos a la tecnología computarizada, también a las técnicas administrativas).

Pone énfasis en la posición que guarda el gerente en la organización, su trabajo se centra en los procesos internos, sin olvidar que para realizar dicha función, debe gestionar para conseguir las condiciones necesarias para que sus subordinados puedan trabajar. El gerente establece para ello, una serie de relaciones con sus subordinados, con los sindicatos, con las áreas encargadas de suministrarle los recursos materiales, con la alta dirección, etc.

La gerencia es definida tradicionalmente como: “la responsabilidad por el trabajo ajeno”³⁷, es una definición que el propio autor califica como demasiado general, y que sin embargo, abre una serie de posibilidades reales al trabajo gerencial. Asimismo, se pueden distinguir varios niveles: a) el supervisor, b) el nivel medio y, c) la alta dirección.

Los supervisores vigilan las operaciones o actividades de una determinada unidad, sección o departamento. Se concentra en los detalles finales para asegurarse de que se obtengan las metas organizacionales y se cumplan las políticas.

Las gerencias de nivel medio, se sitúan en una posición superior a la del supervisor pero no incluyen el nivel o los niveles más altos de la dirección y su función se semeja a la del supervisor, sumándole las funciones de conseguir la ayuda y cooperación de varios individuos par integrar sus planes y actividades en las de la división en general.

Los gerentes de alta dirección tienen la mayor responsabilidad y por ello genera una red de interacciones con otras unidades, dependencia y/u organizaciones en general, en la

³⁷ Drucker, Peter F. La Gerencia Tareas, responsabilidades y prácticas. Ed. El Ateneo. 6ta. Edición. Argentina, 1990. Pp. 269.

búsqueda de recursos y condiciones necesarias para el buen funcionamiento de la organización.

L3.2. PROCESOS Y TAREAS.

En términos amplios, la gerencia se sirve del proceso administrativo: planeación, organización, dirección, control y evaluación; dándole un enfoque organizacional. Drucker, por ejemplo señala cinco operaciones básicas³⁸:

- a) **Planeación.** Traducida como especificación de objetivos y determinación de metas.
- b) **Organización.** Analiza las actividades, las decisiones y las relaciones necesarias, clasifica el trabajo y lo divide entre los cargos administrativos. Selecciona a las personas adecuadas para el trabajo y asimismo se coordina con otras unidades, áreas y departamentos.
- c) **Motivación y comunicación.** El gerente está a cargo de personas, por ello debe motivar el trabajo de los demás, estableciendo relaciones que fomenten el trabajo y permitiendo la buena comunicación que agilice la toma de decisiones.
- d) **Medición.** Al establecer patrones de medida para analizar e interpretar el desempeño individual y de unidad, considerando como base lo planeado para establecer una comparación que indique el avance real.

Como anteriormente se estableció, el trabajo gerencial es rico en funciones tan diversas y complicadas como cada perfil lo exija; y así como se establece un proceso, se

establecen una serie de actividades que si no son todas, si son características de los puestos gerenciales. Henry Mintzberg³⁹ de la McGill University de Montreal considera que el gerente realiza tres tipos de funciones.

a) Interpersonales. En estas funciones lo encontramos como:

- Representante, entre los miembros de su unidad y de estos con las gerencias más altas.
- Líder, promotor y director del trabajo.
- Enlace, se ocupa de la red de relaciones con otros grupos, organizaciones, áreas, dependencias, etc.

b) Informacionales.

- Supervisor. Busca y recibe información acerca de las operaciones que son de su responsabilidad y del ambiente en el que se desenvuelven.
- Diseminador. Transmite información a los demás miembros de la organización y a sus subordinados.
- Portavoz. Habla a favor de su unidad ante las personas ajenas o conocidas.

c) Decisionales.

- Empresario. Con este concepto se refiere a los esfuerzos de los gerentes para mejorar el funcionamiento interno.
- Solucionador de problemas. Se describe con ello, la reacción esperada del gerente frente a los problemas imprevistos que entorpecen las actividades planeadas.
- Asignador de recursos. Toma la decisión sobre el tiempo, dinero, materiales, personal, entre otros necesarios para cubrir el trabajado de la unidad.
- Negociador. Es un regateo e intercambio para llegar a acuerdos.

³⁸ Idem.

³⁹ Hampton R., David. Administración. Tercera edición. Ed. Mc.Graw-Hill. México, 1989. Pp.25.

Por último, Ricardo Uvalle señala que la Gerencia Pública se preocupa por los problemas organizacionales, busca racionalizar las estructuras sin olvidar las actividades sustantivas, y con ello se pretende mejorar capacidades de dirección, eliminar debilidades y publicitar el proceso de gobierno, así como, incorporar la tecnología en los procesos administrativos.⁴⁰ La práctica de la Gerencia Pública en nuestro país es de gran importancia, bajo las actuales condiciones de restricción de recursos y corruptelas es necesario considerar la capacidad profesional y los valores éticos de los actuales servidores públicos, sobre todos en aquellos que tienen un nivel jerárquico superior dado que ellos son responsables de la toma de decisiones y de la distribución de los recursos. La gerencia pública propone un mayor y mejor acercamiento con los subordinados y asimismo con la sociedad, mejor organización (a nivel estructural y personal) y dirección para el funcionamiento interno de las unidades, dependencias, órganos, etc., de carácter público con el fin de lograr mejores resultados en el desempeño sustantivo

I.4. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

I.4.1. FUNDAMENTO TEORICO.

Antes que nada tenemos que recurrir a una distinción y conceptualización de lo que es reforma y modernización administrativa.

Recurriendo a Leemans⁴¹, quien hace una serie de reflexiones respecto a la distinción entre cambio y reforma administrativa, se concluye que la reforma consiste en “la inducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición”, en contraste con lo que significa un cambio, ya que este se define como “una respuesta

⁴⁰ Uvalle, Ricardo. Opus Citatum Pp. 118-126.

organizacional automática a las condiciones variantes”; de este modo la reforma se presenta como una necesidad debido a las disfunciones de los procesos naturales del cambio administrativo; por otro lado, la modernización es una serie de transformaciones necesarias o requeridas para “hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales del país”, son las innovaciones para producir y crear empleos, eliminar obstáculos, para desatar la iniciativa y la creatividad de los mexicanos y obligación del Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno; conductor, promotor, y articulador de las actividades dentro de los cuales cada cual debe perseguir el interés nacional⁴².

Otro expositor ⁴³ nos habla de que la modernización es un proceso que implica un cambio tanto en el contenido como en la extensión de la participación, entendida como un conjunto de acciones que lleva a cabo una persona dentro de la sociedad, lo que trae como consecuencia un ámbito asistencial en los roles que las personas desempeñan y el surgimiento de nuevos roles en función de nuevas estructuras sociales que se establecen. Por lo cual, hacemos hincapié en que la modernización es influida por motivaciones personales y grupales, así como por sus interacciones, sin olvidar el aspecto global que influye de manera determinante en las estrategias que se deban de elegir.

La modernización implica, entonces, la innovación de los procesos administrativos, buscando competir con los estándares de calidad internacionales en cuanto a la respuesta de las demandas sociales. Con ello, se recurre a los nuevos parámetros como ya lo venía

⁴¹ Lemmans, Arne F. (compilador). Como Reformar la Administración Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. Pp.18

⁴² Solidaridad. La Reforma del Estado. Gobierno Federal. México, 1995. s/p.

⁴³ San Martín Barrios, Pedro. Elementos para un Nuevo Modelo de Administración Pública en México. Tesis, ENEP ACATLAN, UNAM. México, 1995. Pp.254-267.

anunciando Mescheriakoff⁴⁴ con su teoría de eficiencia y eficacia, considerando que el ciudadano ha dejado de ser administrado para ser usuario, y por lo tanto hoy la administración, en el marco del neoliberalismo, debe actuar como una gran empresa que establece niveles de calidad en base al cliente.

De esta manera, la actuación estatal hoy tiene como propósitos fundamentales:

- Recuperar en un marco de nuevas exigencias y condiciones, la tesis de que el Estado debe cumplir con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos fundamentales.
- Adecuar los medios e instrumentar para alcanzar los objetivos de justicia social, libertad y soberanía en un marco que se aproxima cada vez más a la democracia.
- Modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción obsoletos y adecuarlos al entorno actual.

Por lo tanto, la reforma y la modernización se complementan, porque la reforma del Estado Mexicano esta actuando sobre todos los elementos de éste (legales, administrativos, políticos, económicos, sociales); por el lado administrativo esta incidiendo sobre los lineamientos legales-administrativos para que la administración pública no este en discordancia con las necesidades actuales, asimismo la modernización administrativa esta empleando técnicas y procedimientos que apoyen a la innovación y busquen mayor eficiencia y eficacia en los servicios que ofrece la administración pública.

Según Leemans, la reforma administrativa se presenta de acuerdo a sus objetivos, siendo estos:

⁴⁴ Mescheriakoff, Sergio. "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de legitimidad administrativa. La experiencia francesa". Revista del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 5, No. 2. Junio 1990, España.

- Internos: Objetivos dirigidos a la intradministración, orientados al mejoramiento de la administración.
- Externos: Objetivos vinculados con el papel social de los sistemas administrativos y con las políticas y programas que se modifican.

Los objetivos internos se establecen como un medio para la mejor obtención de los externos, para realizar proyectos sociales o para incrementar y mejorar los productos. Estos objetivos han sido equiparados con la eficiencia organizacional, inspirada en la necesidad de reducir los gastos gubernamentales.

Los objetivos externos son abiertos a las interpretaciones diversas en cuanto a sus efectos en las estructuras y procedimientos organizacionales. Es difícil el consenso si los objetivos no son claros en la transformación de la estructura y de los procedimientos gubernamentales necesarios para lograr dichos objetivos.

Asimismo, indica que la metodología de la modernización administrativa seguirá los siguientes pasos⁴⁵:

- ✓ Identificación del problema.
- ✓ Recolección de datos.
- ✓ Definición del contenido y objeto de la modernización, así como las alternativas de acción.
- ✓ Toma de decisión respecto a dichos aspectos.
- ✓ Implementación.

Por otro lado Enrique Cabrero considera que la modernización administrativa posee diferentes niveles de análisis⁴⁶:

1. La modernización considerando la búsqueda de la eficiencia, es decir la relación entre los insumos utilizados y el producto; por ello se busca
 - El redimensionamiento o achicamiento, racionalizando los recursos y estableciendo estructuras administrativas compactadas que garantizan calidad y tiempo de entrega de resultados operativos. Partiendo del supuesto de que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas o en grandes corporaciones transnacionales, deberá de dar los mismos en el ámbito público.
2. Eficacia. Se refiere a que se deben cumplir con los objetivos planeados. De esta forma se califica a la administración Pública como incapaz de alcanzar los objetivos; se distinguen dos visiones:
 - La Orgánica: énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas y en la estructura del poder y en el juego de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.
 - La Mecánica. Se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos, ceñida a planteamientos normativos- jurídicos.
3. Legitimidad. Se busca restablecer el diálogo entre la sociedad y el estado, sumándose a la corriente democratizadora aceptada convencionalmente en el marco del neoliberalismo.

A grandes rasgos estos son algunas de las características que distinguiremos en la actual modernización administrativa en México.

⁴⁵ Lemmans. Opus Citatum Pp.20-22.

I.4.2. ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

Leemans comenta que el éxito o fracaso de la acción de reforma depende básicamente de la estructura de influencia y de poder de la organización, y de la influencia y poder de las personas y de los grupos que apoyan o se oponen a la reorganización. Sin olvidar las aptitudes y actitudes de todos los individuos involucrados.

Los obstáculos que se le presentan a la modernización son muchos y variados, se va de la capacidad profesional de los recursos humanos involucrados, pasando por los recursos financieros hasta la debida reglamentación. A ellos hay que sumarle que desde sus inicios no se ha contado con un plan que unifique y guíe la acción de modernización; por ello a lo largo de la historia contemporánea nos encontramos con varios intentos por mejorar la actividad administrativa sin resultados satisfactorios, ya que todos han respondido a un plan de gobierno sexenal.

Tal como comenta, Carrillo Castro, la Reforma Administrativa no debería ser una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, al contrario debería ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que éste dure para su realización total, muchos años. Es indispensable tener una concepción de conjunto, y por ello se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, al contrario, la pretendida modernización se ha hecho a pedazos, y estos han sido al azar provocando que los logros obtenidos en un aspecto sean obstaculizados por los errores en otros. María del Carmen

⁴⁶ Cabrero, Enrique. Evolución y cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. Ed. Cide. México, 1995. Pp. 10-15.

Pardo nos dice al respecto “Se redujo la capacidad estatal sin haber trabajado suficientemente en su readecuación y ajuste bajo presupuestos distintos en los que su presencia estaría limitada sólo a la normación y regulación de procesos”⁴⁷. Cuando México tuvo la necesidad de dejar de ser paternalista para insertarse en el nuevo modelo globalizador, comenzó a deshacerse de las empresas paraestatales y de fideicomisos, a descentralizar y desconcentrar, redujo la planta burocrática; y sin embargo, los recortes presupuestales se presentaron más frecuentemente, es decir, no existe capacidad de respuesta a pesar de que se han reducido sus funciones.

Bajo estas consideraciones, la modernización administrativa necesita de un plan que se respete y que integre las estructuras y funciones del gobierno con el fin de no seguir avanzando en forma desarticulada; sin embargo, para que esto se cumpla es necesario que ciertos aspectos administrativos maduren, tales como.

- El Federalismo y la coordinación. Nos referimos al necesario equilibrio entre los poderes de la unión, así como la coordinación entre los sectores y niveles de la administración pública.
- La Planeación y el seguimiento. Es decir, la existencia de un diagnóstico y plan que indiquen cuál es la situación actual y cuál el rumbo que se debe seguir, implicando el seguimiento continuo de las acciones realizadas, buscando la retroalimentación del proceso.
- Un Marco legal. Es decir, la existencia de leyes y reglamento oportunos y claros, lo que propone la revisión continua del marco jurídico.

⁴⁷ Pardo, María del Carmen. “Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública”. Revista del Iapem, Núm. 32, Oct-Dic. México, 1996. Pp.147.

- La Profesionalización de los servidores públicos. Implicando con ello la búsqueda de mejores aptitudes y actitudes en los funcionarios congruentes con el trabajo al servicio de la sociedad
- El Manejo de Recursos. Nos referimos a la mejor distribución y utilización del presupuesto.

De este modo concluimos que a lo largo de la historia de la administración pública en México, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto y que sin embargo, muchos de esos mecanismos nunca se vieron terminados. Ello no significa que no tiene caso continuar, al contrario hoy más que nunca debemos buscar las formas que ayuden a que dicha administración tecnifique y racionalice su actividad en beneficio de la sociedad, dado que esta se enfrenta a los terribles embates de una globalización que afecta a los más desfavorecidos.⁴⁸

⁴⁸ Según la encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares (1995), 14 mil 298 familias son catalogadas en el límite de la sobrevivencia, para ello se considero: el ingreso mensual per cápita, educación, vivienda y servicios.

Según la revista Enfoque, los grados de marginación por Estado, son:

Muy alta: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. **Alta:** San Luis Potosi, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Durango. **Media:** Tlaxcala, Nayarit, Sinaloa, Quintana Roo. **Baja:** Morelos, México, Tamaulipas, Colima, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur y Coahuila. **Muy Baja:** Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) midió 25.5 millones de mexicanos en pobreza; y su director, José Gómez de León, reconoció que el 23% de los hogares del país vive bajo la extrema carencia.

Los especialistas afirman que sin llegar a la indigencia, 3 de cada 4 mexicanos no cubren satisfactoriamente sus necesidades.

Atendiendo a la revista Enfoque, tenemos que para el año de 1997 se registraban los siguientes porcentajes:

L4.3. IMPORTANCIA DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA POLITICA Y LA ECONOMIA.

Como sabemos existe una íntima relación entre el ámbito económico y el político, y éstos a su vez con el administrativo; reflejándose en nuestra sociedad de diferentes formas. Los procesos de desincorporación, descentralización y desconcentración han incidido en la economía de forma dramática. Por un lado el desempleo que se genera y por otro la apertura a empresas del extranjero que termina con empresas medianas y pequeñas.

En lo político, por medio de la implantación de sistemas de reclutamiento de personal, se disminuye el ámbito de acción a corruptelas y cuotas de poder. La pluralidad de partidos en los congresos locales y en el federal, ha contribuido a generar procesos más democráticos y menos viciados. Se ha puesto en tela de juicio el federalismo existente y se ha provocado el diálogo entre los gobiernos estatales y municipales, la coordinación fiscal y la promoción de la inversión.

EVOLUCION DE LA POBREZA 1963-1996

<i>AÑO</i>	<i>%DE LA POBLACION NACIONAL</i>
1963	77.5
1968	72.6
19...	58
1981	48.5
1984	58.5
1988	59
1989	64
1992	66
1994	66
1996	75

Estimaciones de Julio Boltvinik investigador del Colegio de México. Los cálculos fueron elaborados hasta 1984, con datos de Enrique Hernández Laos, investigador de la UNAM.

Observamos que la pobreza al contrario de ir en decremento por la aplicación de programas destinados a combatirla, se encuentra en franco aumento en los últimos años.

Melgar, Ivonne. "La ambulancia de los pobres". *Revista Enfoque*. No. 193. 21 de Septiembre 1997. México. Pp. 4-9.

Los avances en reforma política han generado un cambio en la actitud de los gobiernos y congresos frente a los problemas de la sociedad. Se busca dar una lectura más equilibrada entre lo administrativo y lo político.

La modernización, bien entendida y planeada, beneficia e incentiva la actividad productiva mediante mecanismos de simplificación, descentralización, desconcentración, desregulación, etc., agiliza los trámites, e incrementa la legitimidad y legalidad en todos sus procesos; por lo tanto corresponde a nosotros la tarea de sistematizar dicha modernización con el objeto de generar resultados reales.

CAPITULO II

LA GESTION PUBLICA EN LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

II.1. Naturaleza Jurídico-Administrativo de las Secretarías de Estado.

II.2. Naturaleza Jurídico-Administrativo de los Secretarios de Estado.

II.3. Características del Modelo Actual de Gestión (1995-1999).

II.3.1. Planes y Programas destinados a mejorar su actividad.

II.3.2. Mecanismos de control y evaluación de la Gestión Pública.

II.3.2.1. Marco Jurídico.

II.3.2.2. Proceso del Control de Gestión.

II.3.2.3. Actuales indicadores de medición de resultados.

II.4. Logros obtenidos con el actual modelo.

II.1. NATURALEZA JURIDICA-ADMINISTRATIVA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

El desarrollo histórico de nuestro país ha experimentado varias formas de gobierno, desde la monarquía hasta el federalismo. Llegó un momento especial, propicio, para decidir entre los muchos sistemas existentes aquél que se considerara más idóneo para México; fue entonces, cuando se decidió mediante un pacto realizado entre los estados que en aquellos años se aglutinaban en el territorio, unirse y obedecer una sola ley: la Carta Magna de 1824 para consolidar el Estado Moderno Mexicano bajo la forma de república, representativa, democrática y federal. Ello no implicaría que perdieran su libertad y soberanía, al contrario ellas se veían reforzadas; ser federal implicaría derechos y obligaciones recíprocas entre los miembros de la Unión; de este modo, cada Estado posee una constitución y leyes propias que no contravienen la Ley Suprema y acatan las disposiciones concertadas por la federación. Por otro lado, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, siendo representados por un Congreso integrado por la Cámara de Senadores y Diputados. El pacto federal, significó la división de poderes como sigue:

- ◆ El Poder Ejecutivo. Responsable de la administración pública. Dicho poder recae en una sola figura: el Presidente de la República.
- ◆ El Poder Legislativo. Representante de la ciudadanía y dedicado a crear leyes. Dicho poder se encuentra integrado por el Congreso de la Unión.
- ◆ El Poder Judicial. Dedicado a aplicar las leyes vigentes. Se encuentra en manos de la Suprema Corte de Justicia.

En este marco, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece

en su artículo 90, lo siguiente:

“ La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”

Este artículo determina la forma de organización de la Administración Pública Federal, distinguiendo:

- **La Centralización.** Se refiere a las unidades u órganos de la administración que se acomodan en un orden jerárquico a partir del Presidente de la República. Estas unidades no tienen un patrimonio propio y sus recursos los obtienen íntegramente del erario público.

La centralización busca unificar las decisiones, el mando, la acción y ejecución, siendo la fuente de las decisiones una sola.

- **La Descentralizada y/o Paraestatal.** Así se designan a los organismos u entes que son resultado de una Ley o decreto mediante el cual obtienen una personalidad jurídica y un patrimonio propio; en el caso de los órganos desconcentrados, el Estado le asigna un patrimonio del que será responsable de su manejo y aplicación.

La razón de ser de estos órganos es la de llevar acabo actividades estratégicas y/o

prioritarias, la prestación de un servicio público, social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Este tipo de órgano es observado y controlado por la administración centralizada a través de su integración a un sector a cargo de alguna de las entidades que dependen del Ejecutivo Federal.

Estas formas de organización se utilizan bajo circunstancias específicas para ayudar a la mejor administración de los recursos del estado y de los servicios públicos.

Las Secretarías de Estado, que son nuestro objeto de estudio, son unidades político administrativas, que se dedican a los negocios de tipo administrativo con cierto tinte político; es decir se dedican a la planificación, organización, dirección, control y evaluación de las actividades económicas, políticas y sociales que se generen en el país; por medio de ellas el Estado posee la rectoría y regulación de las actividades que le conciernan, según la Constitución. Por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala el marco de funcionamiento de la administración pública central y paraestatal.

El artículo primero de la LOAPF establece que las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada. Como se mencionó anteriormente, esto nos indica que dichos órganos se encuentran jerárquicamente subordinados al Ejecutivo Federal, quien se servirá de ellos para llevar a cabo sus funciones. Cabe señalar que el reglamento interior de cada Secretaría es expedido por el Presidente de la República⁴⁹, y que las funciones que desempeñan son programadas con base en las políticas, prioridades y restricciones que establece el Ejecutivo.

⁴⁹ Esto es consignado en el Artículo 18 de la LOAPF vigente en el año 1999, que a la letra dice: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

Derivado de las disposiciones constitucionales, el Congreso por medio de la LOAPF distribuye los negocios de orden administrativo entre las Secretarías, es decir, cada una de ellas tiene una razón de ser y funciones específicas, marcadas en la misma ley; asimismo, el Presidente de la República se encarga de agrupar a la Administración Paraestatal en sectores definidos a cargo de la competencia de las Secretarías de Estado, por lo que escuchamos hablar de secretarías globalizadoras y de coordinadoras de sector; las globalizadoras son entidades normativas y de control que involucran al resto de las secretarías (SECODAM, SHCP), es decir, coordinan funciones que le son comunes al resto de las entidades de la administración central; las secretarías coordinadoras de sector son llamadas así porque coordinan los programas y la presupuestación, participan en los órganos de gobierno y conocen la operación y evaluación de los resultados de las actividades de las entidades paraestatales a su cargo (ejemplo de estas secretarías coordinadoras son: SEP, SS, Secretaría de Energía, SCT).

Las secretarías tienen el derecho y la obligación de presentar iniciativas de ley, decretos, reglamentos, etc., en los asuntos que le competan al ejecutivo, quien le dará seguimiento.

Para llevar acabo sus funciones debidamente, las secretarías pueden contar con órganos desconcentrados. Esta es una forma más de organización de la administración pública que le permite agilizar trámites y acercarse a la sociedad. La desconcentración significa que el órgano se encuentra jerárquicamente subordinado (en este caso a la secretaría), y con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del territorio que determine la propia secretaría. Es un órgano que no tiene personalidad jurídica propia y no dispone de un patrimonio propio, por lo que dependen de la normatividad aplicable a la

secretaría que le dio origen y de la asignación económica que ésta le otorgue, los directivos o titulares son designados en la forma en que lo contemple la LOAPF.

Las Secretarías de Estado disponen de las funciones de apoyo administrativo que requieran para su propio funcionamiento, lo que evita requerir apoyo externo; de esta forma cuentan con comisiones internas de administración y programación, recursos humanos, recursos materiales, asesoría jurídica, etc.

Es importante mencionar que el Presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales, que se dediquen al despacho de asuntos que requieran de la concurrencia de varias Secretarías. Estas comisiones pueden llegar a tener un volumen muy amplio de actividades por lo que en ocasiones se procede a asignarles presupuesto, *personal propio* y *una estructura orgánica*.

Las Secretarías tienen la obligación de proporcionarse información mutuamente con el fin de agilizar la toma de decisiones y su efectividad.

En el presente periodo presidencial 1995-2000, nos encontramos con las siguientes Secretarías:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 3.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social.
- 7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- 8.- Secretaría de Energía.

- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 13.- Secretaría de Educación Pública
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.

II.2. NATURALEZA JURIDICA-ADMINISTRATIVA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

El Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, es decir, éste cargo no es por elección popular, sino por designación exclusiva del ejecutivo. La Constitución marca que para ser Secretario de Estado se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años; como podemos observar, no se requiere una condición sumamente especial o restrictiva, y tampoco de cualidades profesionales específicas para acceder al puesto⁵⁰.

⁵⁰ “Aún cuando no se encuentra explicitado en ningún marco normativo, implícitamente se sabe que muchos secretarios, actualmente, deben contar con títulos y grados académicos obtenidos en el extranjero y si revisamos la actual conformación de los que ocupan los despachos nos daremos cuenta de esta situación”. Aportación del profesor Ernesto Tenorio, académico del la ENEP ACATLAN.

Los Secretarios de Estado tienen la obligación de dar cuentas al Congreso del estado que guardan sus respectivas dependencias, y asimismo pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras Legislativas.

El titular de cada Secretaría posee la facultad de expedir los manuales de organización, de procedimientos y servicios al público necesarios para el funcionamiento de la dependencia, mientras que el Presidente de la República puede convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos para definir o evaluar la política de gobierno federal en materias que sean competentes de varias dependencias o entidades de la administración pública, lo que posibilita la coordinación para su eficiente desempeño, comparándolo con los regímenes parlamentarios se diría que es el Consejo de Ministros.

La función de los Secretarios se encuentra subordinada a lo expedido por el Presidente de la República. Existe la figura del refrendo tanto en la Constitución como en la LOAPF, también se le conoce como refrendo ministerial, que se refiere a que los reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente que involucren a determinada(s) Secretaría(s) o a sus funciones, deberán ser firmados para su validez por los Secretarios involucrados.

El Secretario de Estado se auxilia de subsecretarios, oficial mayor, directores generales, subdirectores, jefes de departamento y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, entre otras que se establecen en los reglamentos interiores. Los Secretarios pueden delegarles el trámite o resolución de asuntos de su competencia, siempre y cuando no se señalen por el reglamento interior respectivo como exclusivo de su figura. El reglamento interior determina, asimismo, la forma en que los titulares podrán ser suplidos en su

ausencia.

Podemos concluir que el Secretario es un colaborador inmediato y directo del Presidente, sin autoridad propia con las excepciones que las leyes y reglamentos respectivos disponen. El Secretario posee el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a sus órdenes; es el responsable de la dependencia, pudiendo emitir decisiones particulares y ejecutorias siempre y cuando sean aprobadas por el Jefe del Ejecutivo; frente a las entidades paraestatales ejerce los poderes de tutela o control que se dispongan en la LOAPF en los reglamentos interiores y por medio del refrendo, el Presidente de la República comparte con el Secretario de Estado la dirección de la nación.

II.3. CARACTERISTICAS DEL MODELO ACTUAL DE GESTION (1995-1999).

II.3.1. PLANES Y PROGRAMAS DESTINADOS A MEJORAR SU ACTIVIDAD.

Antes de describir las características del modelo actual de gestión, hemos decidido insertar aquí un cuadro sinóptico mostrando la evolución, en cuanto a modernización administrativa, se ha experimentado en nuestro país desde 1967.

AÑO 1967

ASPECTOS Se conforma la Comisión de Administración Pública (CAP), que se dedicaría al estudio sobre:

- La política de la Reforma Administrativa.
- El análisis general de la Administración Pública.
- El análisis por sectores de la Administración Pública.

Sin embargo, dichas prácticas no logran consolidar una posición que definiera los

instrumentos adecuados para consolidar los objetivos de la reforma, a pesar de ello se logro que la administración no fuera vista solamente como el vínculo con la sociedad, sino también desde su ámbito interno.

AÑO 1971-1976

ASPECTOS En 1971 se promulgó el acuerdo en el que se fijan las bases legales de los mecanismos de reforma administrativa; a través del cual se encomienda a cada titular de las dependencias la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA'S), las UOM'S (Unidades de Organización y Métodos) y las Unidades de Programación (UP'S), con base en el reconocimiento de que se requería de la vinculación concreta entre el proceso de la reforma y los objetivos de cada dependencia con los del sector público en su conjunto.

Una de las vertientes de la reforma es aquella destinada a la Reforma sectorial, que consistió en la asignación de responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas encargándose del estudio y planteamiento de las reformas administrativas a las entidades paraestatales que se encuentran en su sector.

AÑO 1976-1982

ASPECTOS Se continuó con la idea de Reforma, creándose la Coordinación General de Estudios Administrativos, a ella se le encomendó estudiar y promover los cambios que se requiriesen en la administración pública, así como coordinar y evaluar la ejecución de los mismos.

Se creó la secretaría de Programación y Presupuesto facultada para planear la asignación y ejercicio del gasto público. Al mismo tiempo que se especializan ciertas funciones, transformándose los Departamentos de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y el de Pesca en secretarías de Estado.

Se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establecen las bases para la coordinación sectorial de las entidades paraestatales.

AÑO 1982-1988

ASPECTOS Desaparece la coordinación General de Estudios Administrativos, y se crea la Unidad de Modernización de Administración Pública Federal adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por las condiciones económicas se establece un programa de estabilización, siendo las líneas generales: saneamiento de las finanzas públicas, redimensionamiento del sector público y apertura económica. Presenta simplificaciones administrativas y se establece un sistema de planeación democrática coordinado por el Ejecutivo Federal y apoyado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En Enero de 1983, fue creada la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, fue un elemento de toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Con el secretariado se integraron a la presidencia los gabinetes especializados instaurados en el sexenio que le precedió.

AÑO 1988-1994

ASPECTOS Se fusiona la Secretaría de Programación y Presupuesto con la SHCP con el fin de no seguir con un desfase entre los que se presupuestaba y gastaba. Se fomenta la Contraloría Social y se continua con acciones de modernización administrativa.

AÑO 1994-2000

ASPECTOS Se reorganiza la administración dando lugar a la Secretaría de Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de Energía.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se transforma en la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En 1995 se establece el PROMAP que como programa sexenal se dispone a atacar ciertos problemas en la Administración Pública Federal y en 1996 se incorpora la Consejería del Ejecutivo Federal y se modifica la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal para transformarse en el Gobierno del Distrito Federal.

El presente periodo ha puesto en funcionamiento varios proyectos para incrementar la calidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública entre los que destacan, por su cobertura nacional:

- ❖ El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) que presentó el Ejecutivo a partir de un diagnóstico sobre el estado de la administración, determinando una serie de propuestas para solucionar los problemas de la función pública, definiendo tres líneas estratégicas:
 - Una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública, y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.
 - Mayor acercamiento del gobierno a la población, impulsando la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública.
 - *Profesionalización del Servidor Público.*

- ❖ Conforme a dichas estrategias, se formuló el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, que estableció dos objetivos generales:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Bajo las líneas establecidas por los anteriores documentos, se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- En cuanto al control externo se formuló la iniciativa para crear un órgano de Auditoría Superior de la Nación, que sustituirá a la Contaduría Mayor de Hacienda proponiendo mayor autonomía para llevar a cabo su función fiscalizadora, iniciativa que fue aprobada en el mes de abril de 1999, y de la cual hablaremos más adelante.
- Por lo que respecta al control interno, es sumamente importante hablar sobre la competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) según LOAPF:

“Art. 37. Fracc. I.- Organizar coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con el presupuesto de egresos.

“Fracc. II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control

administrativo"

En 1997 se publicó el reglamento interior de la SECODAM en el que se consolidó la autonomía de los Organos Internos de Control (OIC)⁵¹ en las dependencias y órganos desconcentrados fortaleciendo sus atribuciones al transferirles integralmente la práctica de todo tipo de auditoría, inspecciones y visitas.

Durante 1997-1998 se elaboraron y difundieron 18 guías para el control de distintos asuntos con un enfoque más preventivo y correctivo atendiendo al autocontrol, a la autocorrección y a la autoevaluación.

Por otro lado la SECODAM ha organizado la capacitación y asistencia técnica al personal de los OIC de dependencias, órganos desconcentrados y entidades. Asimismo se elaboró la Guía para la definición de Indicadores que busca fortalecer el Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión Pública, pasando de un sistema de monitoreo por actividades hacia un sistema de monitoreo por resultados.

- Se implementó el Sistema Integral de Información, el cual es un mecanismo utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SECODAM y el Banco de México para unificar sus solicitudes de información al sector público, con el fin de permitirles acceder a información exacta, oportuna y suficiente para llevar a cabo los cálculos necesarios para la solución de los problemas sociales y económicos.
- Cumpliendo con sus responsabilidades la SECODAM ha realizado una serie de acciones:
 - ◊ Implementó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), que atiende a los compromisos asumidos por el Gobierno

⁵¹ Los Organos Internos de Control (OIC) funcionan en las dependencias y órganos desconcentrados, mientras que los Organos de Control Interno (OCI) funcionan en las entidades paraestatales.

Federal en la Alianza para el Crecimiento, de automatizar el proceso de contratación de bienes y servicios, arrendamientos y obra pública, facilitando a las empresas el acceso a las compras de gobierno y hacer más transparente el proceso de contratación.

- ◇ Se llevó a cabo el Inventario de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal que permite conocer la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles propiedad de la nación.
- ◇ En cuanto a la Profesionalización del Servidor Público se crearon los Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), que aplican las políticas en el nivel federal para elevar la calidad profesional e incrementar la productividad de los servidores públicos. Ello estrechamente ligado con los programas institucionales de capacitación que establece cada dependencia de acuerdo a sus necesidades particulares. Los temas abordados han sido: control, auditoría, responsabilidades de los servidores públicos, atención de quejas y denuncias, inconformidades, usuarios simulados y encuestas por muestreo probabilístico.
- ◇ En materia de participación ciudadana y Contraloría Social se realizó el acuerdo de Cooperación y Consulta de los Sectores Productivos firmado por los sectores obrero, campesino y empresarial, con el que se pretende promover la participación de organizaciones en el diseño y elaboración de programas gubernamentales.
- Otras líneas para hacer más efectivo el trabajo del servidor público es el fortalecimiento del Federalismo y la promoción de la descentralización y desconcentración, como las

formas de acercamiento a la ciudadanía.

II.3.2. MECANISMOS DE CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.

María de Lourdes Moreno Yomoguila⁵² indica que evaluar es señalar, estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa; mientras que control es inspeccionar, fiscalizar, intervenir; José Trinidad Lanz considera que el control “es en el ámbito de la administración pública, como el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tienen atribuida por la Ley la función de examinar la conveniencia y la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”⁵³.

El control y la evaluación se encuentran íntimamente ligados con la planeación inicial. En el caso de nuestro país, se establece un plan global, planes sectoriales, regionales e institucionales que se expresan en función del tiempo en largo, mediano y corto plazo.

El plan global comprende el conjunto de actividades económicas y sociales que pretenden desarrollarse en el nivel nacional con sus relaciones intersectoriales e interinstitucionales, estableciéndose estrategias que requieren instrumentos tales como la matriz de insumo-producto o del sistema de cuentas nacionales.

Los planes sectoriales consideran el conjunto de actividades comprendidas en un sector de la economía donde se expresa en un modo coherente la estrategia, la política, los

⁵² Moreno Yomoguila, Ma. De Lourdes. “La evaluación como insumo en la toma de decisión dentro de las Políticas Públicas”. Revista Control Gubernamental. Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Año III, No. 7. Jul-Dic-1995. Pp.72.

⁵³ Citado por Moreno Yomoguila. Idem.

objetivos y metas contenidos en los planes de desarrollo, con el propósito de relacionar el plan de un sector con otros sectores y con el ámbito nacional.

Los planes regionales agrupan todas las actividades socioeconómicas de los distintos sectores e instituciones que intervienen en el desarrollo de una determinada región del país.

Los programas institucionales son aquellos que definen la forma en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dada la importancia que poseen los recursos económicos para realizar cada uno de los programas se ha establecido un Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental que consiste en un sistema de medición financiera que construye una base de datos para elaborar:

- La Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas.
- Estados financieros que revelen la situación patrimonial de las entidades públicas.

Se dice integral porque prevé la integración de los subsistemas de ingresos, egresos, fondos federales, deuda pública y sector paraestatal.

Asimismo, existe el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que se encuentra a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y consiste en el conjunto de normas e instrumentos con que cuenta el Ejecutivo Federal para el control y evaluación de los procesos administrativos y el cumplimiento de programas y metas

gubernamentales para fortalecer el control interno de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este marco, el control según la SECODAM es el “conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en los planes y programas, constituyendo un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones”⁵⁴.

Se distingue dentro de la administración pública en México, dos conjuntos de control; el primero, orientado a vigilar los resultados respecto a lo establecido en el PND (siendo éste el principal documento directriz de la gestión pública) y planes y programas que se derivan de él, conformado por⁵⁵:

- ❖ El informe trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas presentado ante la Comisión Permanente de la H. Cámara de Diputados. Tiene como propósito presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.
- ❖ El informe mensual de los Gabinetes Especializados remitidos al titular del Ejecutivo Federal. Estos son documentos elaborados por distintas dependencias que conforman los gabinetes y que tienen como propósito informar sobre el estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional.

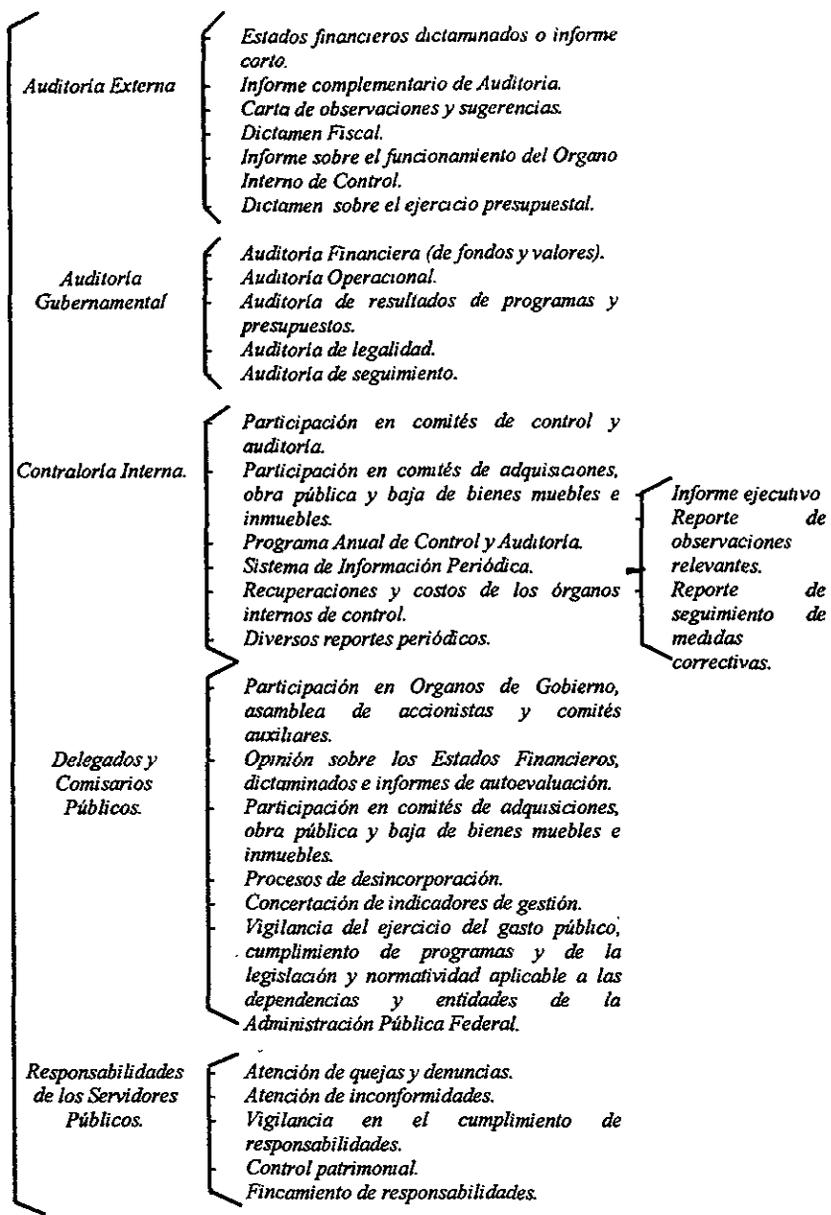
⁵⁴ SECODAM. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y los principales mecanismos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar la Gestión Pública. Pp.6. México, Octubre 1996.

⁵⁵ Idem.

- ❖ El informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, tiene como finalidad mantener informado al titular del Ejecutivo Federal del estado y nivel que guarda el gasto público.
- ❖ El informe de las Auditorías Gubernamentales que consignan los resultados de las auditorías internas y externas realizadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En un segundo conjunto encontramos los instrumentos de control que se aplican a la actividad interna de cada una de las dependencias del sector público, midiendo el empleo eficiente y eficaz de los recursos:

INSTRUMENTOS DE CONTROL



FUENTE: SECODAM. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documento de uso administrativo en la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SECODAM durante la Administración 1995-2000. s/ p, s/ff.

Estos mecanismos de control se reconocen de la siguiente forma.

- ❖ La Auditoría Externa⁵⁶ es realizada por contadores públicos independientes designados por la SECODAM que se orienta a la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal y dado el costo económico que significa es llevada a cabo de forma aleatoria.
- ❖ La Auditoría Gubernamental. Estas son auditorías practicadas directamente por la SECODAM en entidades y dependencias, que apoyan las labores de las contralorías internas y de los auditores externos. Pone especial interés de forma cualitativa y cuantitativa en las áreas sensibles a fenómenos de corrupción como son fondos y valores, tesorería, adquisiciones, venta y contratos de obra pública. Asimismo verifica la correcta administración del manejo de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental para garantizar la probidad, eficiencia, eficacia y transparencia en el aprovechamiento de dichos recursos, y la calidad y calidez en los servicios que se proporcionan a la sociedad.

De acuerdo a las nuevas atribuciones de los OIC, las funciones operativas de la Auditoría Gubernamental se concentrarán en dos tipos de auditorías:

- ◊ Auditorías Especiales. Se trata de la revisión de una o más áreas o actividades de una dependencia o entidad, para precisar los hechos de una queja o denuncia

⁵⁶ Cabe señalar que una Auditoría Administrativa se define como el examen inteligente y constructivo de la estructura y forma de organización de una entidad o de sus componentes, tales como: división o departamento, planes y políticas, controles financiero, métodos de operación y el empleo que se hace de los recursos humanos y físicos; mientras que este tipo de auditoría se orienta más a verificar el empleo que se hace de los recursos que de la estructura interna de la organización. En: Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Tomo I. México, 1988. Pp. 138.

que por sus características ameriten ser investigadas en el ámbito central, o para verificar el cumplimiento de objetivos, metas o políticas específicas.

- ◊ Auditorías de Desempeño Tienen por objetivo verificar y comprobar que tanto los OIC como la Unidad de Fondos y Valores de la SHCP, cumplan con las normas generales de auditoría pública, así como con los lineamientos, políticas y procedimientos emitidos por la SECODAM y demás aplicables.
- ❖ La Contraloría Interna. Los órganos de control interno (OCI) de las dependencias o entidades funcionan en coordinación con la SECODAM, ubicándose en el interior de las entidades siendo su ámbito de competencia el órgano del que dependen.

A esta contraloría le compete verificar si las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal están logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y los presupuestos y si tales objetivos y propósitos se alcanzan en forma económica, eficaz y eficiente.

A la SECODAM le corresponde designar y remover a los titulares de los OIC de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, los cuales también dependerán jerárquica y funcionalmente de ella

- ❖ Delegados y Comisarios Públicos. La SECODAM designa delegados y subdelegados ante las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y sus órganos desconcentrados, y comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Los delegados representan a la SECODAM constituyendo el conducto directo para facilitar la evaluación del desempeño general de las propias dependencias; realizan

análisis sobre la eficiencia con que las dependencias desarrollan sus programas y de la forma en que ejercen el gasto corriente y de inversión, asimismo pueden requerir a las dependencias y órganos desconcentrados la información que requieran.

Los comisarios representan a la SECODAM y tienen las facultades que le confiere lo dispuesto en el capítulo VI de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

- ❖ Responsabilidades de los Servidores Públicos. La SECODAM y los OIC promueven entre los servidores públicos el cumplimiento de sus obligaciones como gestores públicos, y en su caso se llevan acabo los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para detectar tales irregularidades este tipo de control revisa las auditorías gubernamentales, las quejas recibidas por las áreas de atención ciudadana y las declaraciones de situación patrimonial.

Por otro lado, la evaluación de la gestión pública es responsabilidad de la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como de las dependencias globalizadoras. En este sentido la evaluación es el “conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un plazo determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo”⁵⁷.

Antes de continuar cabe distinguir entre vigilar y verificar, como dos conceptos que implican el control y evaluación respectivamente. Vigilar se define a velar sobre una persona o cosa, atender cuidadosamente; en cambio, verificar se refiere a probar que una

⁵⁷ SECODAM. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y los Principales Mecanismos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar la Gestión Pública. Octubre 1996, México. Pp. 6.

cosa que se dudaba es verdadera, comprobar y contrastar la verdad de una cosa Realizar, ejecutar, efectuar o salir cierto lo que se pronostico⁵⁸.

Las actividades fundamentales de la evaluación son:

- Cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente
- Verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas.
- Retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, con el objeto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Los mecanismos de evaluación son:

MECANISMOS DE EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

INFORME DE GOBIERNO	INFORME DE LABORES	INFORME DE EJECUCION DEL PND	CUENTA PUBLICA
<p><u>DEFINICION</u> El Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública Federal del país, recogiendo la información de las dependencias a través de la SHCP y organizándolas en tres apartados: avance programático, información estadística, e inversión y obra pública. Asimismo dedica un pequeño apartado a las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y los programas de</p>	<p><u>DEFINICION</u> Informe presentado ante el H. Congreso de la Unión sobre el estado que guarda una Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, en forma anual. Cada titular es responsable de integrar dicho documento en base a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación para su homogeneización, la cual tendrá la obligación de entregarlos a la Comisión Permanente del Poder Legislativo. El propósito de este</p>	<p><u>DEFINICION</u> Informe de las acciones y resultados obtenidos mediante la aplicación de la estrategia del PND y en los programas sectoriales, especiales y regionales, presentado de forma anual en el mes de marzo. Con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la SHCP integra este documento. Este informe tiene como propósito evaluar el grado de cumplimiento de</p>	<p><u>DEFINICION</u> Es un documento de evaluación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior, sustentado en estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos definitivos y auditados, que se presenta a la H. Cámara de Diputados. La revisión de la Cuenta Pública tiene como objetivos conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si el ejercicio presupuestal de las entidades del sector público se ha ajustado a los criterios</p>

⁵⁸ Rivero Enciso, Francisco. "El Control en la Administración Pública Federal". Revista de Contaduría y Administración. FCA-UNAM, No. 184. Enero-Marzo-1997. México. Pp.83.

<p>mediano plazo. Este documento contiene un anexo elaborado por la SHCP que contiene cifras definitivas sobre el avance del periodo en los aspectos político, económico y social.</p> <p><u>RESPONSABILIDAD.</u> Presidente de la República.</p> <p><u>MARCO LEGAL.</u> Artículo 69° Constitucional. Artículo 6° Ley de la Planeación.</p> <p><u>PERIODICIDAD.</u> Septiembre-Agosto.</p> <p><u>NATURALEZA DE LA INFORMACION</u> Preliminar y/o estimada.</p> <p><u>CONSIDERACIONES</u> Es un informe anual que por el volumen de información que maneja hace que su análisis abarque un gran periodo de tiempo.</p>	<p>informe es evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas tanto del Plan como de sus correspondientes programas, haciendo énfasis en los aspectos administrativos y avances programáticos y muy particularmente de las estrategias y políticas</p> <p><u>RESPONSABILIDAD.</u> Titular del Ramo o Entidad.</p> <p><u>MARCO LEGAL.</u> Artículo 93° Constitucional. Artículo 23° Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 8° de la Ley de Planeación.</p> <p><u>PERIODICIDAD.</u> Septiembre-Agosto.</p> <p><u>NATURALEZA DE LA INFORMACION.</u> Preliminar y/o estimada.</p> <p><u>CONSIDERACIONES</u> Dado que es información preliminar o estimada, puede presentar márgenes de error muy grandes, por lo se requiere de un análisis minucioso.</p>	<p>los objetivos del Plan, los resultados alcanzados en cada una de las líneas estratégicas, así como las acciones realizadas en cada una de las políticas para instrumentarlas.</p> <p><u>RESPONSABILIDAD.</u> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><u>MARCO LEGAL.</u> Artículo 6° de la Ley de Planeación.</p> <p><u>PERIODICIDAD.</u> Enero-Diciembre.</p> <p><u>NATURALEZA DE LA INFORMACION</u> Preliminar.</p> <p><u>CONSIDERACIONES.</u> Partiendo de que el PND es un documento impreciso. Es tanta la información que se genera en un año que provoca que exista un retraso importante en el análisis y divulgación de los resultados de dicha revisión.</p>	<p>señalados en el decreto de presupuesto y demás ordenamientos aplicables. La formulación de la Cuenta Pública le compete a la SHCP, quien la recogerá del conjunto de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.</p> <p><u>RESPONSABILIDAD.</u> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><u>MARCO LEGAL.</u> Artículo 74° fracción IV Constitucional. Artículo 43° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p><u>PERIODICIDAD.</u> Enero-Diciembre.</p> <p><u>NATURALEZA DE LA INFORMACION</u> Definitiva.</p> <p><u>CONSIDERACIONES.</u> Es tanta la información que pasan varios años para finalizar con el análisis de la cuenta pública.</p>
---	---	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en: SECODAM. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y los Principales Mecanismos de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público para evaluar la Gestión Pública. Octubre 1996, México. Pp. 11.

II.3.2.1. MARCO JURIDICO.

El marco jurídico del control y evaluación de la gestión se establece en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 93.- Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo 74, fracc. IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta Pública del año anterior...

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la

gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

➤ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 23.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 37.- Este artículo se refiere a las competencias de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito del control interno y externo.

➤ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 3ero. En sus fracciones I y II en los que se refiere a las competencias de este órgano en cuanto a:

1. Verificar que las entidades paraestatales y dependencias y órganos desconcentrados cumplieran con sus operaciones en apego a las leyes de ingresos y egresos, y demás ordenamientos.
2. Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados

el informe previo sobre las condiciones en que fue presentada la Cuenta Pública, sobre los resultados de la gestión financiera y sobre la comprobación de si las entidades se ajustaron a las leyes y reglamentos aplicables en materia fiscal, de ingresos y egresos; sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas, el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras; y sobre el análisis de las desviaciones presupuestales.

3. Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno a distintos organismos y entidades públicas o privados.

➤ Ley de Planeación

Artículo 6.- El Presidente de la República, al manifestar ante el Congreso de la Unión del estado general que guarda la administración pública del país, informará de las acciones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el ejecutivo informará al Congreso de la Unión de las acciones y resultados de la ejecución del plan y programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo pertinente con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 8.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que

guardan sus respectivos ramos, informarán el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Información también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

La información a que se refiere el primer párrafo de este artículo, será turnada a las comisiones que correspondan en cada una de las Cámaras, para su estudio. Las observaciones y recomendaciones que al respecto se formulen, se harán del conocimiento ejecutivo por las propias comisiones.

➤ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 43.- Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto lo que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al

Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal

➤ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos respecto a su desempeño en el trabajo y el manejo de los recursos públicos.

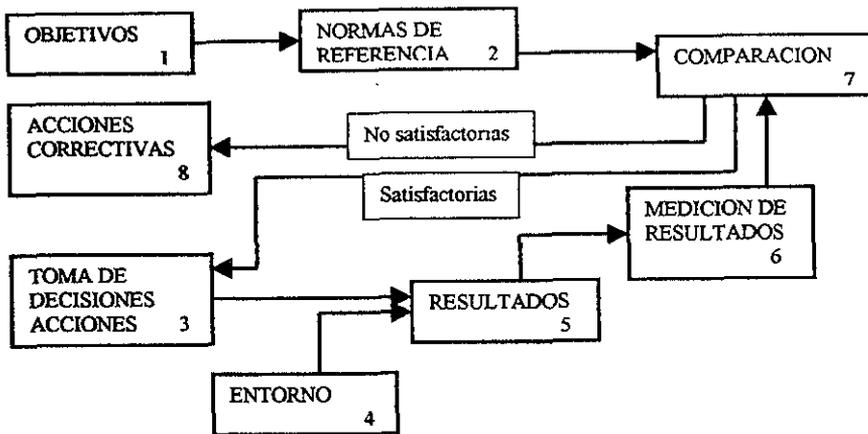
➤ Reglamento Interno de la Dependencia o Entidad

En el que se reglamenta el funcionamiento de los OIC y demás mecanismos internos y externos de control.

II.3.2.2. PROCESO DEL CONTROL DE GESTION.

R. Anthony define al control de gestión como: “el proceso por el cual los responsables operacionales se aseguran de que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y eficientemente para alcanzar los objetivos de la organización”⁵⁹; el control de gestión pretende ser un instrumento de racionalidad económica que en forma general lleva acabo las siguientes acciones:

⁵⁹ Fiol Michel y Ramírez M. Guillermo. “Control de gestión: ¿Qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas” *Revista Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. IV, Núm. 2, segundo semestre. México, 1995. Pp. 305.



Este se encuentra dividido en tres partes.

A.- “La Gestión Previsional. (1 y 2), que parte de los objetivos fijados en el marco de la planeación estratégica para traducirlos en objetivos y subobjetivos operacionales en cada centro de responsabilidad y en normas de referencia”.

B.- “El sistema de información (5 y 6) que mide algunos de los resultados de la gestión”.

C.- “La evaluación de los resultados (7 y 8) mediante una comparación entre las normas de referencia preestablecidas y los resultados medidos, que lleva acciones si no es satisfactoria”.⁶⁰

El sistema de control que nos propone Fiol Michel se lleva a cabo a partir de la comparación entre los resultados obtenidos con el plan inicial, y dependiendo de la calidad encontrada se procede a tomar acciones correctivas que retroalimentan el proceso.

⁶⁰Idem. Pp. 307.

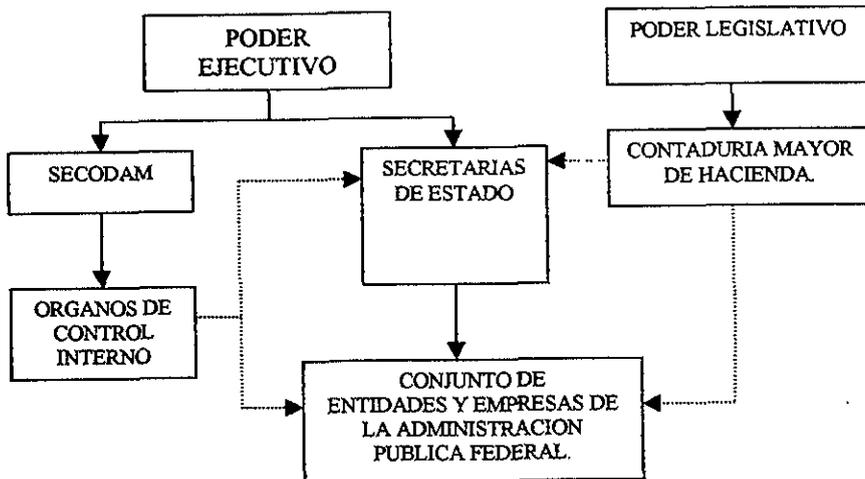
Por otra parte, Luis Anselmo Yañez Garrido y Samuel Rodríguez Jiménez⁶¹, nos presentan el análisis de gestión que conlleva al control de gestión, desarrollándose en 4 fases.

- ❖ Fase promocional. Es un primer momento en que el analista se involucra con la actividad que se va analizar. Una vez analizado el objetivo, el contenido y la importancia del programa, proyecto o actividad, se definen la posibilidad, la responsabilidad, la jerarquización, la prioridad y la oportunidad para la ejecución de éste.
- ❖ Fase Operativa. En ella se determinan los requerimientos de información, se define los programas de revisión y a medida que se desarrolla el proyecto, se mide el grado de avance logrado de acuerdo con el plan original.
- ❖ Fase Administrativa. En ella se integran las políticas, planes generales y específicos del proyecto, la actualización de las políticas, planes generales y específicos del proyecto, diagnóstico de la situación actual del proyecto e información del impacto de las desviaciones y la presentación de alternativas de solución.
- ❖ Fase de control de Gestión. En esta fase se realiza un diagnóstico sobre la vigencia de los objetivos parciales con respecto al objetivo general.

Dichas fases responden a la misma necesidad de dar seguimiento a las acciones públicas en apego a los lineamientos financieros y legales correspondientes; en México el control se lleva a cabo a través de las siguientes instituciones:

⁶¹Yañez Garrido y Rodríguez Jiménez. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. PAC, S.A. de C.V. México, 1986. Pp. 29-32.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA



FUENTE: Fiol Michel y Ramírez M. Guillermo. Opus Citatum Pp.321.

El poder ejecutivo a través de la SECODAM coordina el sistema de control interno en las dependencias y órganos desconcentrados, así como en las entidades paraestatales, y por el lado del control externo encontramos al Poder Legislativo quien a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, lleva a cabo tal proceso.

IL3.2.3. ACTUALES INDICADORES DE MEDICION DE RESULTADO.

Los indicadores son parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno. En el caso público representan medidas sobre aspectos no directamente mensurables como la salud, educación, bienestar social, desarrollo, económico, etc.

Algunos ejemplos de indicadores pueden ser:

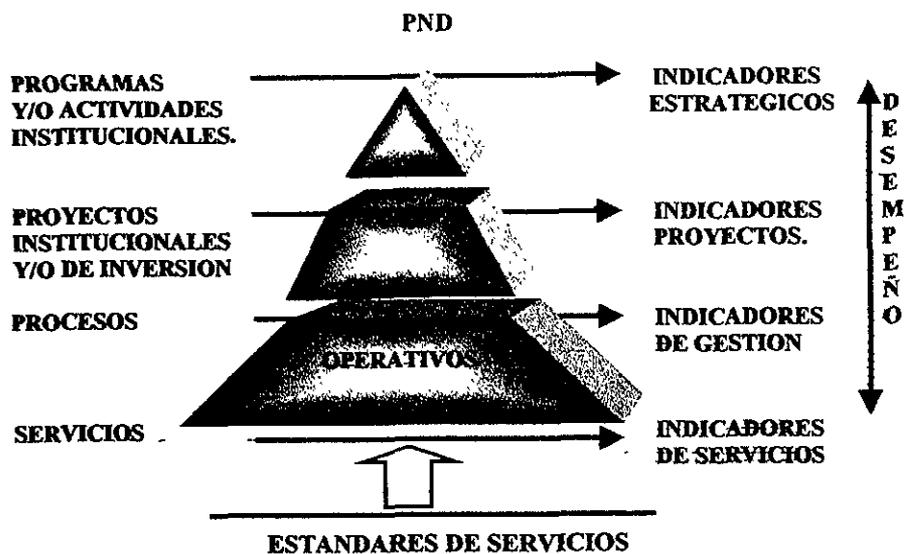
- Tasa de fecundidad. Proporciona la información para conocer los resultados que han logrado los programas de planificación familiar.
- Índice de contaminación ambiental. Indica los logros obtenidos con los programas respecto a la contaminación y ecología (Hoy No Circula, verificación vehicular, etc.).
- Tasa de desempleo. Proporciona la información para realizar comparaciones y tomar decisiones respecto a la política económica

En el ámbito de la Administración Pública Federal los parámetros son utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de los cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión.

Los actuales indicadores de desempeño también son llamados de resultados y tienen los siguientes objetivos:

- ❖ Analizar el desempeño de las dependencias y entidades, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos.
- ❖ Evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia e impacto social.
- ❖ Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.

La administración pública al llevar a cabo sus funciones realiza una serie de procedimientos ejecutados en niveles distintos y por puestos diferentes, que exigen un control acorde con lo que realizan, es así como es pertinente formular un indicador para cada función, identificándose los siguientes:



FUENTE: SECODAM. Guía para la definición de indicadores. México, 1998. Pp.6.

Obtenido de la Guía para la Definición de Indicadores, establecida por la SECODAM para el período 1995-2000, se presenta a continuación el siguiente cuadro que detalla las características de cada uno de estos indicadores:

**TIPOS DE INDICADORES Y CARACTERÍSTICAS
INFORMACION QUE PROPORCIONAN**

TIPO DE INDICADOR	DIRIGIDO	INFORMACION QUE PROPORCIONAN	UTILIZACION
Estratégicos.	Titulares de Dependencias Entidades, Subsecretarios y Directores Generales.	- Sobre resultados alcanzados, en cuanto a los objetivos estratégicos y retos planteados, en relación directa con el cumplimiento de la misión de cada dependencia o entidad.	- En el proceso de Planeación y Presupuesto para la concertación de la estructura programática. - Para evaluar los resultados logrados en la Dependencia o Entidad en el cumplimiento de los objetivos institucionales. - Para la toma de decisiones estratégica, en cuanto al sector y reorientación de políticas y programas gubernamentales.
De Proyecto. (Institucionales o de Inversión)	Subsecretarios y Directores Generales Responsables de los proyectos.	Sobre el avance de los proyectos institucionales y/o de inversión y su aportación directa al logro de los objetivos estratégicos de la Dependencia o Entidad.	- Se utilizan en la etapa de ejecución para asegurar la implantación exitosa de las estrategias seleccionadas para el logro de los objetivos.
De Gestión.	Directores Generales, Subdirectores de Area y Jefes de Departamento.	Información sobre el desempeño a las funciones o procesos clave, con las que opera la dependencia o entidad.	- Se utilizan en el proceso administrativo para: <ul style="list-style-type: none"> ◊ Mantener el control de la operación. ◊ Detectar y/o prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos institucionales. ◊ Establecer bases para determinar costos unitarios por áreas y programas. ◊ Toma de decisiones para corregir en su caso, desviaciones de programas y cumplimiento de metas.
De Servicio	Responsables de servicio personal involucrado en la prestación de servicio.	Información sobre la calidad con la que se están otorgando los servicios de acuerdo a estándares previamente definidos con las necesidades y expectativas de los clientes.	- Utilizados para la autoevaluación y mejora de los servicios en la operación diaria, que permite garantizar una mayor calidad de atención a la ciudadanía.

II.4. LOGROS OBTENIDOS CON EL ACTUAL MODELO.

El actual modelo pretende alcanzar la eficiencia y eficacia en los servicios públicos, por medio de la profesionalización del servidor público y controles de gestión debidamente reglamentados y fundamentados, ya sean externos o internos, en los que intervenga la ciudadanía y público interesado.

Uno de los asuntos más importantes respecto al control externo es sobre el Órgano de Auditoría Superior de la Nación presentado mediante una iniciativa del Ejecutivo, en la cual se le define como un órgano de auditoría con carácter técnico, profesional, autónomo y carente de influencia partidista, desapareciendo a la Contaduría Mayor de Hacienda en un intento por hacer más creíbles las recomendaciones que emita. Los titulares de este ente serán designados por el Congreso de Unión a partir de las propuestas que presente el Ejecutivo, situación que no favorece la imparcialidad y claridad; asimismo, realizará las mismas funciones que la actual contraloría con algunas variantes que se especificarán en el reglamento interno, aún no formulado.

Hoy como en el pasado es un tanto utópico pensar en un órgano que no tenga ninguna tendencia política, y además esta misma característica se encuentra prevista en la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; por lo que respecta a la revisión de la Cuenta Pública (principal función del órgano externo de control) existen varias controversias, ya que va realizar lo mismo que la actual Contaduría, por lo que se observa que sólo se cambia de nombre tratando de retomar cierta confiabilidad, pero no se cambia en el fondo.

En cuanto al control interno es preciso decir, que se han dejado de lado los aspectos cualitativos por los cuantitativos; mientras que los mecanismos de evaluación se dedican a

medir los programas de corto plazo por la imposibilidad de medir planes a largo plazo, primero por la casi inexistencia de ellos y segundo, porque este tipo de resultados son medibles después de varios años cuando se pueden observar los efectos reales de las políticas y estrategias tomadas; lo que dificulta fincar responsabilidades, ya que en la sociedad los efectos pueden ser tan variados e infinitos que no se podría afirmar quién o qué lo causó. De esta forma, los responsables de realizar la función pública se concentran en los efectos inmediatos, despreocupándose de las consecuencias en el futuro.

También es pertinente decir que los OIC se han mejorado mediante la emisión de guías operativas y normatividad más congruente, sin embargo se ha llegado al control excesivo desvirtuando los beneficios del control, porque se hace necesario analizar los actuales formatos.

Por otro lado, con la Guía de Definición de Indicadores, estos tienen un fundamento más preciso que les permite medir de mejor manera la función pública desde los resultados obtenidos con los programas ejecutados; por ejemplo en el ámbito del servicio público se mide de acuerdo a las demandas recibidas y el número de soluciones dadas; en cuanto a la gestión pública con los niveles de inversión, el PIB, trabajadores asegurados en el IMSS, entre otros.

En cuanto a Contraloría Social, se tienen al COMPRANET mediante el cual es posible consultar toda la información referida a las licitaciones llevadas a cabo por el gobierno y asimismo se simplifica la operación en general, permitiendo mayor transparencia en las adquisiciones que realiza el gobierno; se implementó el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana así como el Sistema de Atención a la Ciudadanía y gracias al Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración

Pública Federal se conoce hoy día el número de inmuebles nacionales, su uso y bajo el cuidado de quién se encuentran

De acuerdo con el cuarto informe de gobierno 1998 se han intensificado las comparecencias ante el H. Congreso por parte de los Secretarios de Estado y asimismo, ha existido una comunicación de trabajo entre Secretarios, Diputados y Senadores.

Uno de los más importantes proyectos es el de “Cruzada contra el Crimen y la Delincuencia”, no por su alcance o sus resultados sino porque implica la coordinación tanto entre secretarios como entre niveles de gobierno, lo que refleja un nuevo trato a la problemática, así como la necesidad de coordinación más intensa entre los diferentes sectores para atacar problemáticas múltiples.

En cuanto a la profesionalización de los servidores públicos, se han intensificado los programas de capacitación; sin embargo en materia de reclutamiento y selección de personal hay mucho que hacer, ya que aún estamos en una etapa inicial para instrumentar un sistema como el Servicio Civil de Carrera mientras que la imagen del servidor público se sigue deteriorando.

Pese a los logros antes expuestos, el desperdicio de tiempo y recursos públicos persiste, los llamados delitos de cuello blanco van en ascenso y el amiguismo y nepotismo siguen teniendo el poder en las dependencias y entidades públicas y asimismo, aún no contamos con mecanismos que garanticen la planeación como forma de hacer frente a los problemas de fondo y que superen los asuntos coyunturales de política y economía.

III. 1. SITUACION ACTUAL DE LA GERENCIA.

A pesar de los intentos realizados por mejorar los procesos administrativos la situación actual dentro de las oficinas gubernamentales es poco encomiable, seguimos encontrando grupos informales que imponen liderazgos contrarios a los establecidos por la estructura formal, nos encontramos con sindicatos que sobreprotejen a trabajadores poco productivos o a las formas arcaicas de trabajar.

A estos aspectos hay que sumar que el gerente público, titular de la Secretaría de Estado -no así los encargados de empresas paraestatales que poseen un sentido más administrativo que político porque se preocupan más por los resultados monetarios que por las posiciones políticas- no le interesa mantener en buenas condiciones la relación con sus subordinados lo que lo lleva a establecer formas de trabajo autoritarias, despóticas y centralizadas, afectando las perspectivas de desarrollo de sus subordinados tanto sindicalizados como de confianza.

Los problemas que presenta la actual gerencia se reflejan en 3 momentos: planeación, organización y dirección, los cuales se discutirán más adelante.

Christopher Hood señala que ni la antigua como la nueva gestión, han atacado los tres problemas más importantes del sector público⁶²:

- a) El desperdicio, la incompetencia, la insuficiencia y las confusiones, debido a la falta de comunicación e información suficiente y fidedigna para la toma de decisiones.
- b) La malversación de los recursos y de la información para el logro de intereses de pequeños grupos o de intereses personales.

- c) Los desastres, provocados por los mismos vicios antes señalados, así como de la falta de profesionalismo, conocimiento y responsabilidad respecto a las consecuencias que provoca una decisión errónea.

El actual titular de la Secretaría de Estado, en pocas ocasiones se preocupa por la situación interna de la organización invirtiendo más tiempo en acciones publicitarias. El secretario es una combinación de acciones; entremezcla relaciones interpersonales, información y decisiones, el titular cubre actividades de diversa índole, breves y sin continuidad, es decir si el ambiente político le es propicio para buscar otros puestos más altos no le interesa improvisar para salir del problema.

La situación que guarda la organización es de su conocimiento gracias a sus subordinados pocas veces por él mismo, en cambio ocupa mucho tiempo en rituales, ceremonias, actos conmemorativos, juntas, etc.

III.1.1. EL LIDERAZGO ORGANIZACIONAL.

¿Qué podemos esperar de una organización cuando es sometida a cambios continuos en la forma de trabajo?

Las actuales dependencias centrales se someten a cambios continuos de gerencia, que afectan la organización interna así como la continuación del plan inicial, si es que existió; ya que el nuevo titular llega con una postura diferente hacia la organización: autoritaria, democrática o indiferente.

⁶² Caiden E. Gerald, "Desafíos para los gerentes del Sector Público". Revista *Gestión y Política Pública*. Vol.I, Num. 1. Julio-Dic 1992, Centro de Investigación y Docencia Económica, México. Pp.90.

Cuando se habla de innovación o cambio en las estructuras organizativas y de trabajo, se estima que el punto más importante, el que impone mayor resistencia es el elemento humano; por otro lado, se ha comprobado que existe una gran correlación entre el estilo de liderazgo y las características de la organización, porque el liderazgo influye de manera significativa sobre el ánimo e inclinaciones de los individuos.

De la Cerda Gastélum define al liderazgo organizacional como: “el conjunto de acciones llevadas a cabo para el ejercicio de la autoridad”⁶³; de forma sencilla entendemos que toda organización necesita de un líder que inducirá al conjunto de los individuos a realizar su trabajo de forma más satisfactoria.

Es importante mencionar el trabajo realizado por De la Cerda Gastélum y Nuñez de la Peña en el libro: “La Administración en Desarrollo”, donde se observa que los estilos de liderazgo, en México, del año de 1959 continuaban vigentes en los años 80’, y por desgracia constatamos que muchas de estas prácticas se continúan realizando en la actualidad.

Fayerweather, otro investigador del caso mexicano, señala que “debido a la influencia cultural sobre las motivaciones de las personas y a la estabilidad del carácter cultural de una nación” algunos países sufren un retraso en sus organizaciones en relación con los cambios tecnológicos, siendo este el caso de México donde “el administrador mexicano está dispuesto a cambiar su estilo de liderazgo, pero su conducta individualista y autoritaria persiste, reforzada por el hábito y la cultura”⁶⁴.

⁶³ De la Cerda Gastélum, José y Nuñez de la Peña, Francisco. La Administración en Desarrollo. 3era. Edición. Ed. Diana. México, 1998. Pp.142.

De la Cerda Gastélum califica al líder mexicano como individualista y autoritario, poco comunicativo y con miedo a perder su estatus, características que van en detrimento del desarrollo organizacional. Con base en los estudios que realizó este autor, sobre empresas privadas, definió ciertas condiciones administrativas en la empresa privada, que al trasladarse al ámbito público, resultaban vigentes, por lo que presentamos a continuación un cuadro que presenta una comparación entre aquella administración de los 80' con la administración actual.

ESTILOS DE DIRECCION Y ORGANIZACIÓN: COMPARACION ENTRE LA ADMINISTRACION DE LOS 80' Y LA ACTUAL.

<i>ANTES</i>	<i>HOY</i>
<i>El familiarismo es característica básica de las organizaciones; la asignación de puestos y funciones se basa en las relaciones de intereses de la familia empresarial. (en el sector público hablaríamos de los intereses políticos)</i>	<i>A pesar de los intentos de la reforma política y administrativa para erradicar las prácticas corruptas y la designación discrecional de funciones o puestos, la mayoría de las asignaciones a puestos importantes son realizadas de forma arbitraria obedeciendo a los intereses particulares del partido en el poder, o de grupos minoritarios.</i>
<i>Las estructuras de organización son autoritarias e individualistas, muy estratificadas y divididas por grandes diferencias de autoridad, posición y estatus entre los niveles jerárquicos.</i>	<i>Las estructuras organizativas están diseñadas para ser sumamente centralistas y autoritarias, impidiendo la rápida solución de problemas por más simples que sean. Resulta difícil exponer sus propias ideas o presentar soluciones, porque estas son vistas con recelo y sin posibilidad de ser discutida con su superior con la objetividad necesaria.</i>
<i>Existe gran separación entre grupos de distinto nivel jerárquico: gerentes, supervisores, empleados, etc.</i>	<i>Existe una gran falta de comunicación que impide la retroalimentación. Los sentimientos de envidia y egoísmo impiden saltar de un nivel a otro por el simple desempeño satisfactorio en el trabajo es necesario, además, contar con el apoyo de funcionarios influyentes. Se subestiman las aportaciones que se pudieran hacer, asimismo se evita la fluidez de la información generando confusiones y trastornos en la forma de trabajo.</i>
<i>La dirección y organización del trabajo se basa en tradiciones y costumbres, descuidando factores como el diseño técnico del trabajo, el desempeño, el logro y la organización. Las políticas y relaciones se anteponen al trabajo mismo.</i>	<i>El continuo cambio de los titulares y los intereses involucrados, provocan en la mayoría de las ocasiones, que se asigne a personal que no tiene ninguna relación anterior con la dependencia por lo cual, recurre a la improvisación o a la costumbre para ordenar el trabajo y salir al paso, preocupado más por conservar su situación privilegiada.</i>
<i>La dirección de recursos humanos dependen en gran parte de la costumbre y la intuición, escaseando los sistemas de administración</i>	<i>Por mucho tiempo el sector público ha carecido de sistemas de administración de personal, es gracias al modelo de Servicio Civil Carrera implementado en otros países que se ha</i>

⁶⁴ Idem. Pp. 152.

<i>de personal.</i>	<i>ponderado en el nuestro, la idea de poner en marcha un sistema como éste; sin embargo, a pesar de varios intentos de leyes o iniciativas al respecto, dicho sistema se encuentra en una etapa inicial, y actualmente se encuentra bajo responsabilidad de la SECODAM y de la SHCP ponerlo en práctica.</i>
<i>Liderazgo autocrático y directivo; centralización de autoridad; la toma de decisiones se centra en puestos superiores.</i>	<i>Efectivamente se continúan delegando responsabilidades sin la consecuente autoridad, como una forma de protección ante los errores de sus subordinados; esta situación hace más lenta la toma de decisiones e impide la participación.</i>
<i>Gerencia individualista: antepone las necesidades personales de poder e imagen a las necesidades del grupo o de la organización.</i>	<i>Así como lo observamos en los bajos niveles también en los altos, quienes anteponen sus intereses particulares a los objetivos que persiguen ya no solo la organización sino los de la sociedad en su conjunto.</i>
<i>Relaciones verticales jerárquicas, autoritarias, paternalista: el líder manda e impone; a veces protege a sus subordinados a cambio de obediencia y lealtad.</i>	<i>Sigue siendo el caso de los pequeños grupos de poder, donde el líder a cambio de obediencia y lealtad, les promete a sus seguidores un puesto dentro de la administración pública, y a donde él fuere, ellos también. Un cambio de sexenio significa los grandes traslados de grupos de poder.</i>
<i>Relaciones horizontales de desconfianza y sospecha sobre los motivos y capacidades de los demás.</i>	<i>Actualmente resultan ser los grandes obstáculos que impiden la coordinación entre dependencias, áreas o departamentos para la solución de problemas.</i>
<i>Desconfianza en el trabajo en equipo. El individuo es la unidad organizacional básica.</i>	<i>El ambiente de recelo y desconfianza se generaliza hasta en los niveles más bajos imposibilitando el trabajo en equipo con alguien distinto a los grupos informales ya generados.</i>
<i>Desinterés por informar, desarrollar e involucrar a los subordinados en los planes y prácticas de la organización</i>	<i>En pocas ocasiones los subordinados saben lo que en verdad se está haciendo o con qué objetivo, lo que genera en él un sentimiento de desinterés que va desapareciendo todo lazo de pertenencia con la dependencia, lo cual se refleja en los resultados.</i>

FUENTE: Elaboración propia modificando el cuadro 4.3 llamado: "Estilos de Dirección y Organización: Comparación entre la Administración Desarrollada y Subdesarrollada", donde se consideró para su realización el caso mexicano. Presentado en: De la Cerda Gastélum, José y Nuñez de la Peña, Francisco. Ibid. Pp. 161-163.

Como hemos podido observar, la modernización administrativa ha enfatizado más en los objetivos externos de la administración que en los internos, esta situación poco equilibrada ha generado que las organizaciones no están adecuadas para hacerse cargo de sus nuevas funciones, al contar con una cultura organizacional inadecuada a la nueva visión

tecnificada y democrática para hacer las cosas.

III.1.2. PLANEACION, ORGANIZACIÓN Y DIRECCION.

Los Secretarios de Estado, como lo señalamos anteriormente, son designados por el Presidente de la República, por lo cual el secretario se encuentra ligado íntimamente al periodo presidencial y dependiendo de las circunstancias políticas, éste es promovido a dirigir otra dependencia o a salir de la arena política cuantas veces sea necesario en el mismo periodo sexenal.

La excesiva rotación de élites burocráticas impide formular planes a largo plazo (porque estos requieren de un seguimiento continuo) o establecer formas diferentes de trabajo hacia el interior de la organización (porque exigen condiciones especiales que permitan generar una cultura del trabajo diferente a la acostumbrada en las oficinas de gobierno).

El PND es un documento de planificación en el que se vierten las expectativas del gobierno entrante; sin embargo, al examinarlo nos damos cuenta de lo ambiguo y elástico que resulta al no presentar cifras esperadas ni señalamientos de a quién le compete que⁶⁵. Así mismo nos encontramos con los programas internos que cada nuevo titular lo adecua, según su percepción, sobre la situación que guarda la dependencia. El nuevo titular renueva los programas, inyectándoles agilidad o desapareciéndolos según convenga a la política del ejecutivo en ese momento.

Como observamos no existe una plena planeación, sino pequeños planes de corto plazo que lo único que pretenden es atacar cierta demanda social de forma efímera sin

atacar las causas estructurales; de esta forma pasados y actuales gobiernos no han podido alejarse de la improvisación, utilizando la planeación como simple discurso demagogo en detrimento de la confianza y certidumbre que se pudieran generar en la sociedad.

La continua rotación y las estructuras rígidas disminuyen la capacidad de liderazgo que puede ejercer el titular de la Secretaría sobre sus subordinados, ya que no existe ningún acercamiento directo que le permita conocer la realidad laboral y las necesidades organizacionales.

De acuerdo a las condiciones antes descritas, dedicamos el siguiente apartado a analizar las funciones del administrador público en el interior de la organización con el fin de establecer vías más idóneas para alcanzar resultados satisfactorios de su labor.

III.2. HACIA EL INTERIOR:

- **COMPETENCIAS GERENCIALES.**
- **EL LIDERAZGO ORGANIZACIONAL ORIENTADO A LA INNOVACIÓN EN LA FORMA DE TRABAJO DE LAS BUROCRACIAS BAJAS.**

Las dependencias del Ejecutivo Federal poseen recursos humanos, económicos y materiales en relación directa con las funciones que realizan. El ministro posee la capacidad y la obligación legal y administrativa para integrarlos de tal forma que se alcancen los objetivos previstos. Planea, organiza y dirige el trabajo en el interior como hacia el exterior en las materias que le son de su competencia.

Para los fines de este apartado distinguiremos tres tipos de autoridad⁶⁵.

⁶⁵ Recomendamos consultar a: "Hacia una Teoría de la Improvisación Gubernamental" Revista Contaduría y Administración, FCA, UNAM, no. 186 jul-sep México, 1997.

⁶⁶ Haimann, Theo; G. Scott, William y otros. Técnicas de Dirección y Gestión. Tomo 2. Ed. Hispano-Europea. S. A. Barcelona, España; 1985. Pp.200-202.

- La Autoridad Posicional. Este se apoya en la posición organizativa, es decir en las líneas institucionales que proponen las leyes o reglamentos.
- La Autoridad Personal. Se apoya en las características personales que constituyen una atracción para los individuos que se encuentran a su alrededor.
- La Autoridad Funcional. Se basa en lo idóneo, es decir, en los conocimientos y experiencia que distinguen a un individuo de otros.

El ministro se adjudica una autoridad posicional que puede adquirir rasgos de las otras dos si las condiciones le favorecen, mas en un primer momento este tipo de autoridad debe servirle para manejar las actitudes y aptitudes de sus subordinados, ya que gracias a su posición jerárquica, tiene la posibilidad para motivar el cambio mediante estrategias de dirección.

Las personas con quienes se involucra pueden ser sindicalizadas o de confianza lo que le presenta diferentes problemáticas. De una forma clara y sencilla distinguimos dos clases de burocracias:

- La élite dedicada a tomar decisiones.
- La baja burocracia dedicada a las tareas técnicas y manuales.

Las dos se necesitan entre sí para hacer frente a las demandas sociales, sólo que ninguna de las dos posee la conciencia plena de esta posición; cada una a su manera busca el beneficio propio.

En una estructura sumamente lineal en forma descendente, como la que existe en las organizaciones gubernamentales de nuestro país, es difícil pensar en que algún cambio pueda provenir de los niveles burocráticos bajos, es más razonable pensar en que el cambio

provenza de los niveles altos que haciendo uso de su autoridad posicional motive una actitud diferente frente al trabajo. Si la cúpula respeta y hace respetar las individualidades en un ambiente de cooperación, permite e incentiva la comunicación, establece formas de trabajo claras, fortalece el espíritu de grupo y se sensibiliza frente a los problemas informales es de esperar que obtendrá mejores resultados en sus actividades; claro es que todas estas acciones no dan frutos en un corto plazo, como se pretende, al contrario requieren un largo período en el que se fortalezcan las aptitudes y se fomenten actitudes más cooperativas.

Así como en las organizaciones que generan bienes y/o servicios, es necesario que en las dependencias gubernamentales se genere ese sentimiento de pertenencia en los burócratas, para conseguir que se sientan satisfechos y sean más productivos; que se den cuenta que su trabajo beneficia a cientos de miles de ciudadanos que necesitan de los servicios públicos. Tal como nos comenta Ricardo Uvalle, el burócrata no se siente parte de un engranaje, no se identifica con las políticas públicas, ni se ubica en la totalidad del servicio y que al no ser propietario de los medios administrativos los descuida, se pierden millones de pesos en mutilación, deterioro, abandono y desperdicios. El gerente debe saber que la eficiencia administrativa depende significativamente de las condiciones sociales, psicológicas y culturales en el que se encuentren las organizaciones y que por ello él debe atacar dichas condiciones con una dirección y autoridad congruente. De la Cerda Gastélum, mediante la interpretación de varios estudios, nos dice: "el funcionamiento de las organizaciones depende de la calidad de la integración entre estructura y comportamiento y que esta integración depende en buena medida de la eficiencia del liderazgo"⁶⁷, por estructura debemos entender el conjunto de arreglos funcionales y formales para realizar el

trabajo: disposición de recursos y división del trabajo, y por comportamientos el conjunto de actitudes, intereses, necesidades, valores, etc. Por su parte A. F. L. Brech comenta respecto al gerente: "su éxito empieza con su propia actitud de cara a las responsabilidades que han sido delegadas a él y a sus subordinados"⁶⁷, es decir el gerente es el principal generador de cambios gracias a su situación jerárquica y a la capacidad de liderazgo que puede desarrollar.

El cambio, en términos amplios, significa abandonar ciertas costumbres o formas y adoptar otras que ofrezcan mejores resultados. En el ámbito administrativo, no se trata de cambiar por cambiar, sino que mediante un análisis de las funciones que realice la dependencia se distingan las áreas de oportunidad y se formule un diagnóstico de las fallas para generar ventajas competitivas. A continuación mostraremos los niveles en los cuales se puede llevar a cabo la innovación:

NIVELES DE PROFUNDIDAD DE LA INNOVACION.

NIVEL	INFORMACION REQUERIDA	CRITERIO PARA LA EVALUACION DEL ÉXITO EN LA INNOVACION
FUNCIONAL. <i>Se entiende el "hacer cosas nuevas", nuevos procesos que no tenían antecedentes en la organización y que generalmente surgen de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo, tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales, etc.).</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◊ <i>Participantes.</i> ◊ <i>Marco normativo.</i> ◊ <i>Diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad)</i> ◊ <i>Diversificación (nuevas actividades)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ <i>Eficiencia interna .</i> ◊ <i>Mejora de la relación insumo-producto.</i> ◊ <i>Mayor calidad.</i> ◊ <i>Menores costos.</i> ◊ <i>Mayor productividad.</i>
ESTRUCTURAL. <i>Se presentan nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos (materiales,</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◊ <i>Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas)</i> ◊ <i>Diseño de nuevas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ <i>Eficacia de la acción cooperativa.</i> ◊ <i>Instancias de coordinación.</i> ◊ <i>Simplificación de procesos de</i>

⁶⁷ De la Cerda Gastélum, José y Nuñez de la Peña, Francisco. Opus Citatum Pp. 143.

⁶⁸ Brech, E.F.L. El Liderazgo y el Equilibrio Buscando un Modelo Democrático. Management su Naturaleza y Significado. Ed. Oikos-Tau, S.A. Barcelona, España. 1969. Pp.192-193.

<p>técnicos, humanos), es decir, nuevas articulaciones de los elementos organizacionales. Cabe mencionar que el concepto de estructura no se refiere estrictamente al ámbito formal o a la representación normativo-legal, sino a la estructura real de los procesos de toma de decisiones.</p>	<p>estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles. 	<p>comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Flexibilidad. ◊ Ampliación de redes interorganizacionales.
<p>COMPORTAMENTAL Se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como articulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en las estructuras de poder. Es un nivel muy profundo de la innovación, en que se supone ya existe un arraigo en el individuo y tienen ya una probabilidad muy alta de consolidarse y desencadenar a su vez otros procesos innovadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Propensión al conflicto ◊ Diseño de mecanismos de resolución del conflicto. ◊ Generación de procesos de negociación. ◊ Modificación en la estructura de poder. ◊ Cambios de actitudes hacia la acción cooperativa. ◊ Participación voluntaria. ◊ Identificación con valores organizacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Clima de negociación y consenso en la organización. ◊ Instancias de participación. ◊ Resolución de conflictos. ◊ Mística de cooperación. ◊ Revalorización del servicio público. ◊ Cultura del cambio organizacional.
<p>RELACIONAL. Es aquel en que las complejas vinculaciones entre contexto y organización crean necesidades y factores innovadores, donde se reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan. Asimismo, estas redes influyen de manera determinante en algunas situaciones para generar innovaciones reactivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Procesos adaptativos ◊ Logros organizativos ◊ Nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, competidores, etc. ◊ Creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación. ◊ Diseño de nuevos modelos de análisis del contexto. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Nuevas estrategias de relación intraorganizacional y entre la organización con los usuarios y clientes. ◊ Análisis de variables de desempeño propias del sector (cobertura). ◊ Grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto. ◊ Efecto sectorial económico, social, regional, político, mercantil. De la acción organizacional, etc.

FUENTE: Cabrero Mendoza, Enrique y Arrellano, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. II, Núm. I. Enero-Junio. México, 1993. Pp. 66-68.

Como los propios autores señalan, esto no pretende ser una tipología rígida para el análisis de experiencias innovadoras concretas, sino una serie de elementos que ayuden a entender las experiencias de innovación.

En el intento por cambiar a la organización nos encontraremos con distintos problemas, en primer lugar con el tiempo, es decir, el tiempo con que cuenta el líder para hacer el cambio; segundo, con las percepciones negativas que poseen las burocracias frente al cambio; y tercero, las condiciones internas y externas que estén fuera del control del líder.

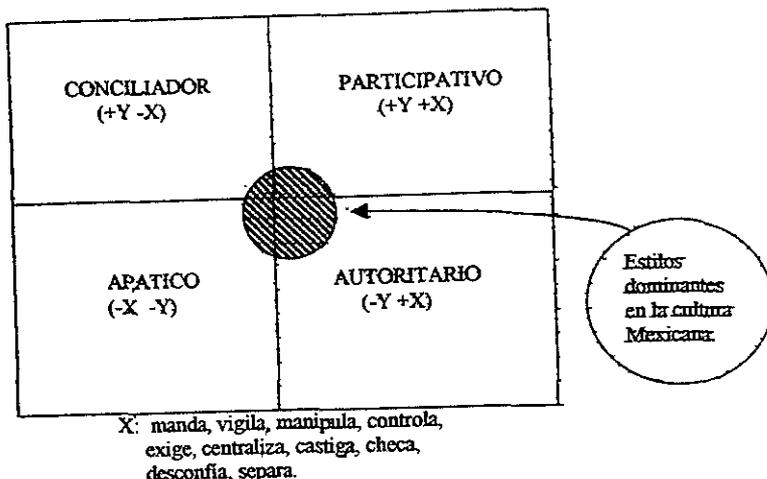
Para un gerente no debe ser difícil obtener la legitimidad, si se sabe conducir dentro de las relaciones informales. El gerente sabe que para realizar las actividades de su competencia se enfrentará a individualidades, a posturas y que conforme se va ascendiendo en la escala jerárquica, encontrará personal más capacitado, con formas diferentes de concebir y hacer su trabajo, frente a las cuales el gerente debe saber hacer uso de sus capacidades de negociación, comunicación y dirección. A continuación presentamos dos tipos de liderazgo, que por considerar estas posiciones nos parece importante destacar:

ACCIONES DE LIDERAZGO.

<i>X: Centradas en el Trabajo.</i>	<i>Y: Centrada en las personas.</i>
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Asignar responsabilidades.</i> - <i>Establecer estándares, normas y reglas.</i> - <i>Establecer objetivos.</i> - <i>Supervisar el trabajo.</i> - <i>Verificar y evaluar resultados.</i> - <i>Corregir desviaciones.</i> - <i>Fijar sistemas de trabajo.</i> - <i>Fijar procedimientos.</i> - <i>Establecer canales y flujos de trabajo.</i> - <i>Establecer fechas límite.</i> - <i>Coordinar juntas de trabajo.</i> - <i>Enfatizar objetivos organizacionales.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Abrir la comunicación y participación del grupo de trabajo.</i> - <i>Escuchar problemas.</i> - <i>Integrar equipos de trabajo.</i> - <i>Compartir decisiones.</i> - <i>Discutir problemas y animar la búsqueda conjunta de soluciones.</i> - <i>Conocer las necesidades y expectativas de los demás.</i> - <i>Crear un clima de cooperación, cordialidad y bienestar.</i> - <i>Motivar a las personas.</i>

FUENTE: De la Cerda Gastélum, José y Niftez de la Peña, Francisco. Opus Citatum Pp. 146.

ESTILO Y:
ayuda, coopera,
guía, apoya,
informa, confía,
une, motiva,
revisa, delega,



FUENTE: De la Cerda Gastélum, José y Nuñez de la Peña, Francisco. Ibid Pp. 152.

La teoría X considera que el trabajo resulta desagradable para la mayoría de la gente y que estas no desean tener responsabilidades por lo que les gusta ser dirigidos, debido a esto el líder debe establecer formas de trabajo rígidas a fin de hacer cumplir, sobre todo obstáculo, las tareas que se les ha asignado. Por su parte la teoría Y se traslada a un sentido demasiado humano, preocupado por el sentir de las personas, concibiendo el trabajo como algo agradable que le trasmite satisfacciones a los individuos y que por lo cual las personas establecen sus propios autocontroles y no necesitan de controles excesivos o amenazantes.

Como todo modelo es difícil encontrarlas en su forma pura, cuando se encuentran en desequilibrio terminan por generar ambientes conflictivos, mientras que cuando ambas posturas se entremezclan y se encuentran en equilibrio elevan los resultados, es entonces cuando nuestro líder se debe enfrentar a las condiciones psicológicas, filosóficas y políticas por un lado, y por otro a las condiciones económicas y legales para alcanzar la máxima productividad.

No podría señalar aquí cual sería el tipo de liderazgo más idóneo, porque éste se encuentra en íntima relación con el nivel de desarrollo organizacional en el que se encuentre la dependencia. Cabe mencionar que en México, debido a los intentos de modernización, cada dependencia se ha desarrollado de distinta forma y en niveles diferentes, por lo que depende de la sensibilidad del gerente para ejercer tal o cual liderazgo; sin embargo las debilidades que hemos expuesto se presentan en grado menor o mayor en cada uno de ellos por lo que nos presentan necesidades homogéneas, que más adelante se abordaran.

Después de haber expuesto algunos asuntos respecto a las funciones internas del administrador, es importante analizar sus funciones en su carácter de negociador frente a grupos políticos, sociales y económicos en la consecución del logro de programas sustantivos, funciones que se desarrollan hacia el exterior de la organización y que exponemos en el siguiente capítulo

III. 3. HACIA EL EXTERIOR:

- **EL GESTOR Y LA POLITICA, LA DICOTOMIA.**
- **ASPECTOS SUBJETIVOS DEL GESTOR, SU VALIDEZ.**

La dicotomía administración-política ha tenido décadas de desarrollo teórico a favor y en contra. Se sostiene que la burocracia se encuadra en la acción ejecutiva y cualquier tendencia política es inoperante, el rol burocrático debe ser neutral, dispuesto a ejecutar cualquier orden sin reparar en el origen y motivo de la orden. De hecho siguiendo una línea democrática, dicha división es integrante de la formula democrática, dado que la ciudadanía

confía su voluntad en representantes electos y no sobre funcionarios designados; sin embargo, en México el funcionario público tiene un papel muy importante en el juego político.

Con el paso de regímenes oligárquicos-liberales a regímenes democráticos de masas, pierde simpatizantes dicha dicotomía política-administración; hoy en día se reconoce que la política y la administración se encuentran íntimamente ligadas y que poseen una influencia recíproca en el campo público, gracias al entorno de participación ciudadana y pluralidad de partidos -la burocracia asumió tareas de mediación entre el Estado y los grupos de interés⁶⁹- y al reconocimiento de que en los sistemas político-administrativo existen dos tipos de decisiones⁷⁰:

- El conjunto de decisiones que por su importancia electoral y por su excepcionalidad (por ejemplo las decisiones en situaciones de crisis) requieren la participación directa y administrativa de las élites políticas partidistas (los ministros, el gobierno en su conjunto, los parlamentarios, los dirigentes de partidos, etc.).
- Conjunto de microdecisiones cotidianas que recaen en la expresión “decisiones de rutina”, las cuales, sumadas las unas a las otras, son en realidad el componente mayoritario de las deliberaciones que son tomadas dentro de la maquinaria estatal.

Anteriormente existían regímenes políticos que vetaban a los funcionarios si desarrollaban actividades públicas, era el caso de las burocracias anglosajonas. En Gran Bretaña la burocracia profesional se abstenía de toda forma de posición pública y así mismo, los funcionarios quedaban excluidos de los cargos públicos electivos. En Estados

⁶⁹ Panebianco, Angelo. “Las Burocracias Públicas”. En: Pasquino, Gianfranco (compilación). Manual de Ciencia Política. Ed. Alianza Editorial, S. A. Madrid, España. 1996. Pp.392.

Unidos la burocracia profesional se somete a diversas limitaciones y restricciones en materia de política; por otro lado en los países europeo-continetales, como Alemania y Francia, era normal que los gobiernos estuvieran compuestos por altos funcionarios y que el Parlamento se compusiera por amplios grupos burocráticos.⁷¹

En México, la administración estableció los círculos a través de los cuales se comenzaron a mover los grupos de poder y a establecer los lazos entre los diferentes grupos sociales. La administración pública se convirtió en el foco de la atención de aquellos grupos sociales deseosos de poder económico y político, que veían en ella un vehículo para lograr sus intereses; de esta forma la administración pública se politizó.

En la actualidad, los funcionarios mexicanos detentan un gran poder que les permite hacer cualquier cosa, pueden aspirar a obtener un puesto por elección popular (salvo en situaciones especiales o por su misma posición política), excepto en el caso del Instituto Federal Electoral en el cual sus funcionarios deben distinguirse por su imparcialidad política.

La sociedad mexicana comienza a experimentar algunas tareas de participación ciudadana, por lo que las decisiones de los administradores públicos son cada vez más influidas por:

- ◆ “Las actitudes que los ciudadanos mantienen hacia los programas públicos y hacia los funcionarios gubernamentales.
- ◆ “Las demandas, los recursos y el apoyo público de ciudadanos individuales, partidos políticos y grupos de interés.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibid, Pp. 394.

- ◆ “Las demandas, los recursos y el apoyo político de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno.
- ◆ “Las demandas, los recursos y el apoyo político procedentes de individuos e instituciones de otros gobiernos, por medios de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales, así como de otros grupos exógenos.
- ◆ “Los antecedentes sociales, las habilidades y los valores de los administradores mismos y,
- ◆ “Los procedimientos de las unidades administrativas”.⁷²

Dichos aspectos influyen en el quehacer del gestor, tanto al interior como al exterior de la organización, reflejando las tendencias políticas del gestor como de la maquinaria gubernamental en su conjunto. Esta diversidad de intereses personales y de grupo impone en la formulación de metas y normas un continuo regateo en el que la mayoría de las ocasiones, los intereses de la ciudadanía resultan los menos favorecidos.

La condición muy particular de los Secretarios de Estado, respecto a su designación y la continua rotación, los hace más propicios a la actividad política dado que buscan durante su breve instancia fortalecer los lazos de lealtad y políticos que les permitan avanzar en los niveles de poder.

¿Qué validez tienen los intereses personales del gestor dentro de la toma de decisiones que le competen a la dependencia?

Por ser el gestor es un ser humano que entremezcla conocimientos y sensibilidad para la solución de problemas tanto organizacionales como sociales, no es ajeno a su

⁷² Sharkanski, Ira. Administración Pública. Edición compendiada. 2da edición. Ed. Edamex. México, 1984. Pp. 42.

condición de agente político, al contrario lo sabe y por eso actúa de tal o cual forma no siempre en aras del bienestar público sino en varias ocasiones en la consecución del propio. Mucho se ha dicho sobre que el funcionario público no sabe dónde está ni qué es lo que quiere, por ello de los malos entendidos. Al respecto nos dice Minogue Martín: “Justamente como no hay tal cosa como una ciencia social con neutralidad valorativa, tampoco una administración con valores neutrales...”⁷³, así mismo, añadiríamos que no existe, al menos en un sistema como el nuestro, un funcionario que sea ajeno a la política como medio para conquistar el poder: económico, político o en el mejor de los casos para propiciar el bienestar social.

Sin embargo ¿cómo sobreponerse a los intereses individuales para conseguir el mejor resultado en la toma de decisiones?

El mismo autor nos comenta: “Los valores, personalidad, ambiciones y preferencias individuales pueden combinarse para hacer una contribución distintiva a la política real...”⁷⁴, entendemos con ello que el funcionario público debe buscar el equilibrio entre los aspectos subjetivos y objetivos que conlleve cualquier decisión, pero para ello el funcionario debe hacer un análisis profundamente honesto consigo mismo de los motivos por el cual actúa de tal forma a fin de poder examinar racionalmente la problemática y evitar que la sociedad sea la menos favorecida.

“...El fracaso del funcionario para comprender la naturaleza ideológica de sus propias actividades lo conduce a una visión miope que es profundamente perjudicial para la misma política pública”⁷⁵. Consciente de que en nuestro país y bajo las circunstancias

⁷³ Minogue, Martín. “Teoría y Práctica de la Política y la Administración”. Revista Administración y Política. Universidad Autónoma del Estado de México; FCPAP. 4ta. Época. No. 12 y 13 (doble), 1ero. y 4to. Cuatrimestre de 1986, México. Pp. 205.

⁷⁴ Idem. Pp.200.

⁷⁵ Idem. Pp.205.

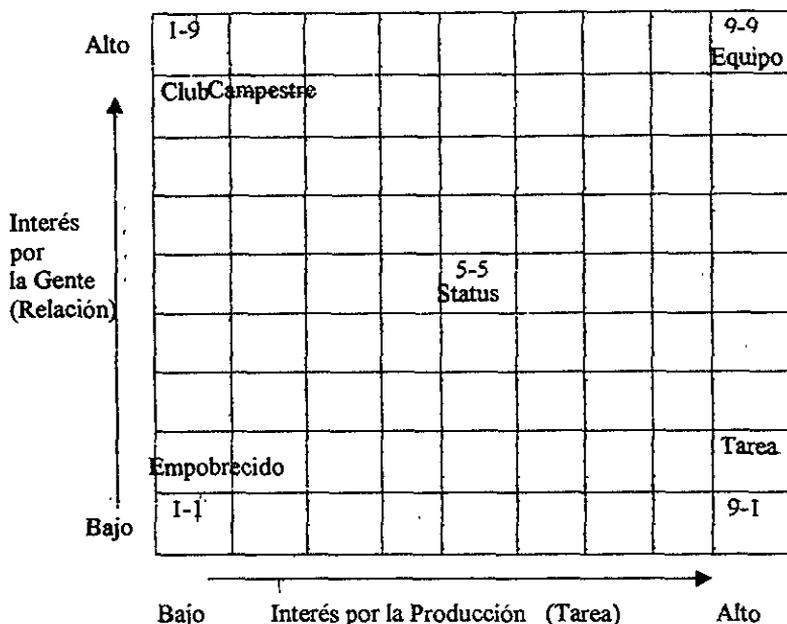
legales y administrativas actuales, en el que no existe una cultura de la administración y del servicio público, resulta pertinente exhortar a los funcionarios públicos a concientizarse de la importancia de su actividad para el resto de la sociedad mexicana y que por ello es necesario que se conozcan y definan a dónde van porque en la actualidad diversas políticas públicas han surgido de circunstancias coyunturales benéficas solo para una pequeña élite; por ello María del Carmen Pardo comenta: “Una administración –y por consiguiente sus funcionarios responsables frente a las instituciones políticas y a la opinión pública- entraña la idea de ligar la eficacia de la acción administrativa al grado en que se satisfacen las demandas sociales respetándose para ello, los mecanismos de representación política existentes”⁷⁶, es decir, las decisiones que se toman frente a la dependencia, deben buscar insertarse en la dinámica de los planes y programas establecidos para conseguir su cumplimiento y no responder a simples circunstancias coyunturales o a la improvisación.

A lo largo de este capítulo analizamos dos caras del administrador, una que se realiza en el manejo diario de las circunstancias que se presentan en las oficinas gubernamentales, en las acciones de manejo de personal y recursos, y otra que se desarrolla propiamente hacia el exterior de la organización, ya que sí es verdad que la administración es el brazo ejecutor de las políticas, también es verdad que la administración hace uso de la política para llevar a cabo sus funciones sociales, siendo el gestor público el negociador frente a cualquier grupo o personalidad para el logro de programas sustantivos. De manera conjunta estas dos actividades hacen que el trabajo del secretario de Estado consiga los resultados esperados. Por ello, consideramos importante describir los 5 comportamientos básicos del líder, como fórmula para el buen desarrollo de las funciones administrativas:

⁷⁶ Pardo, María del Carmen. “Neutralidad o Compromiso Político de los Funcionarios Públicos”. En: Bravo Ahuja, Víctor (coordinador). Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Ensayos sobre la

CINCO COMPORTAMIENTOS BASICOS DEL LIDER.

(Robert R. Blake y Jane S. Mouton)



FUENTE: Cuadernillo. Dirección e Integración de equipos de trabajo (UAM). México, Nov. 1995. Pp. 13.

Este cuadro nos muestra de alguna forma las características que podemos encontrar en un líder, describiéndolos de la siguiente manera:

- 1-1. Es un líder que no tiene la presencia necesaria para guiar el trabajo y para manejar a la gente, solo trata de sobrevivir.
- 9-1. Es un líder autoritario que busca el desempeño de las tareas sin importarle en absoluto la gente.

- 5-5. Es un líder que manipula la situación, que convence según sean sus intereses, algunas veces por la tarea, otras por las personas al final no se compromete con ninguno de los dos.
- 1-9. Es un líder que no tiene la capacidad de manejar a sus subordinados, dejando que éstos hagan lo que quieran; funcional solo en algunos momentos porque de mantenerse desvirtúa el trabajo.
- 9-9. Es un líder que reúne todas las características para guiar a la gente de forma satisfactoria hacia el logro de los objetivos. Es un líder que busca la convivencia entre los miembros y su participación, sin olvidar que se tiene que cumplir con una tarea.

Considerando a De Cerda Gastélum y a nuestras propias observaciones el líder que necesitamos es aquel que motive el trabajo en equipo de forma ordenada y sin menoscabo del trabajo y que logre que las innovaciones sean aceptadas e interiorizadas por sus subordinados: un líder 9-9, que permita el equilibrio entre la tarea y la gente, es decir, uno contrario al actual, que se manifiesta autoritario y antidemocrático, que no es líder de tarea porque no se preocupa por sacar adelante sus planes y tampoco es líder gente, porque no se preocupa por las motivaciones ni la comunicación sólo le interesa él mismo, podríamos decir que es un líder 5-5 que manipula la situación según sean sus intereses, sin comprometerse con la organización ni con los planes. Este líder, para provecho de las organizaciones gubernamentales, debe de dar un giro que permita a través de él generar innovaciones, la idea es alejarnos del autoritarismo y dirigirnos a un líder participativo (+Y+X) que impulse la reforma administrativa en beneficio de la administración pública.

Según se observó en el cuadro de comparación entre los estilos de dirección y liderazgo de los años '80 con el actual persisten estilos de dirección auspiciados por lagunas en las estructuras y lineamientos formales, problemas que se trasladan a las relaciones informales generando situaciones conflictivas; podemos concluir entonces, que los recursos humanos es un área de oportunidad que así como se ha considerado al Servicio Civil de Carrera para mejorar el manejo de dichos recursos, se debe de motivar a los gerentes a manejar de forma eficiente sus recursos y capacidades personales.

CAPITULO IV

NECESIDADES DE LA GESTION PUBLICA, UNA PROPUESTA.

IV.1. Modelo de un gestor público ideal.

IV.1.1. Características administrativas.

IV.1.2. Características profesionales.

IV.1.3. Características éticas.

IV.2. Gestión estratégica para la crisis.

IV.2.1. Gestión eficaz y eficiente.

IV.2.1.1. Manejo de recursos escasos.

IV.2.2. Planeación contra improvisación.

IV.2.3. Coordinación entre dependencias.

IV.2.4. Negociación con grupos de presión.

IV.3. Un sistema eficiente y eficaz de control y evaluación.

IV.3.1. Organos internos de control.

IV.3.2. Organos externos de control.

IV.3.3. La Auditoría Administrativa.

IV.3.4. Objetivos y metas claros.

IV.3.5. Indicadores de medición de resultados.

IV.3.5.1. A nivel Gerencial.

IV.3.5.2. A nivel de Gestión.

**IV.3.5.3. A nivel de resultados de los programas
sustantivos.**

CAPITULO IV. NECESIDADES DE LA GESTION PUBLICA, UNA PROPUESTA.

Consideramos que la gestión pública en México, para elevar su calidad, debe considerar las características del funcionario público, el tipo de gestión necesario para hacer frente a la crisis y mecanismos de control y evaluación necesarios para saber qué y cuánto hemos avanzado.

IV.1. MODELO DE UN GESTOR PUBLICO IDEAL.

Lo que proponemos aquí es un modelo de lo que deseamos, de lo que nos gustaría que sucediera y que no es imposible, mas necesita de atención; y la razón por la cual enfatizamos en la figura del administrador público es por que reconocemos de suma importancia el desempeño de los recursos humanos para el logro de los objetivos organizacionales y en el desarrollo de las políticas públicas.

IV.1.1. CARACTERISTICAS ADMINISTRATIVAS.

En primer lugar y desde un punto de vista legal-administrativo, los gerentes y gestores públicos son en la actualidad nombrados por el ejecutivo y en su caso por la autoridad competente, designados por ciertas características que en pocas ocasiones corresponden a los intereses de la organización. Varios administradores nunca habían tenido contacto con la institución o con los programas sustantivos o carecen de algún plan o programa para guiar su función.

Entendemos claramente que este tipo de puestos son clave para la realización del trabajo ejecutivo pero ello no limita que dichos aspirantes cumplan con ciertas condiciones

administrativas que garanticen mejores resultados para la sociedad por lo que proponemos que el nombramiento de este tipo de administradores se realice bajo ciertas consideraciones de tipo laboral, como es el hecho de que el tiempo que permanezca en dicho cargo sea por un periodo preestablecido que evite la continua rotación y favorezca la realización de evaluaciones.

En segundo lugar el administrador debe aceptar el reto que implica trabajar con la gente y motivar un ambiente de trabajo adecuado así como el de organizar eficientemente los recursos económicos y materiales que se encuentran en su disposición.

Las características administrativas aquí enunciadas están encaminadas a obtener del desempeño del administrador como de sus subordinados, la mayor calidad explotando sus capacidades de creatividad y liderazgo a la vez que se construya una cultura propicia para la innovación con el objeto de hacerle frente a los tiempos de crisis que, de hecho, hoy el administrador debe enfrentar en un ambiente democrático y participativo en el proceso y ejecución de los programas.

IV.1.2. CARACTERÍSTICAS PROFESIONALES.

Desafortunadamente a pesar de que los asuntos del Estado y del gobierno han existido desde la antigüedad, no es hasta hace poco cuando se reconoce la existencia de la administración pública (aún sin definirse como arte o ciencia). Del mismo modo ante la falta de un profesionista que reuniera las características necesarias para manejar los asuntos del Estado, se crea en 1957 en la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; sin

embargo, ante los continuos cambios tecnológicos y técnicos es necesario hoy replantear los planes y programas de estudio de dicha carrera; al respecto consideramos importante destacar el perfil profesional que Bernardo Kliksberg⁷⁷ propone:

- ❖ Capacidad para gerenciar complejidad. Debido a que nos encontramos frente a un gran número de problemas conectados unos con otros que crean redes infinitas, es necesario contar con administradores que se puedan enfrentar a trabajos y comportamientos difíciles de modo inteligente y real.
- ❖ Capacidad para actuar como agente de cambio de la estructura del Estado. El administrador debe de ser un factor que promueva el cambio y renueve las estructuras tradicionales⁷⁸.
- ❖ Capacidades para la movilización del potencial humano de la organización. El administrador debe ser capaz de conducir el proceso de creación y productividad bajo una visión de pro-servicio, con la ayuda de la participación de cada uno de los involucrados. Debe reemplazar los modelos tradicionales de reclutamiento por verdaderos sistemas de administración de personal.
- ❖ Compromiso con el proyecto nacional. Necesitamos no de tecnócratas, sino de administradores que guíen su actividad en congruencia con los objetivos buscados en el plan nacional. Es necesario preparar un profesional con el compromiso, la sensibilidad y la cercanía con la comunidad y el ciudadano, en lugar de un gerente neutro, aséptico y distante.

⁷⁷Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre. Serie administración general. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Madrid España 1989. Pp. 117-202.

⁷⁸ Kliksberg habla de estructura en el marco de la toma de decisiones, la estructura se refiere a que el administrador tendrá ante sí situaciones de decisión que involucren amplios conjuntos de variables que inciden sobre otros elementos hoy o después; Es decir, existe una red de comunicación entre todos los elementos que componen una organización. Kliksberg, Bernardo. Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina. INAP. FCE-CLAD. México, 1983. Pp. 81.

- ❖ Capacidades para manejar la crisis. Administradores que manejen la tecnología enfocada a servir a la sociedad, que posean las herramientas para manejar los escasos recursos.
- ❖ Capacidad para potenciar la actividad de la sociedad. Un administrador que rearticule las relaciones Estado-sociedad a favor de la población y movilización de las amplias potencialidades productivas existentes en la misma.

Estas capacidades pretenden favorecer los conocimientos profesionales del administrador público para enfrentarse a una realidad sometida a los problemas política, económica y social en un contexto de globalización. Se requiere además del reconocimiento del sector público para con este profesionista preparado especialmente para actuar en este sector y que hoy día no es aprovechado totalmente por el desconocimiento de los decisores de recursos humanos respecto al perfil de su preparación recurriendo a otros profesionistas que, si bien entusiastas, no cuentan con las herramientas para enfrentarse a la realidad estatal.

IV.1.3. CARACTERISTICAS ETICAS.

¿Por qué es importante contar con un marco de referencia ético en el ámbito administrativo? El administrador tiene a su cargo recursos de todo tipo, que están destinados a cumplir objetivos, por lo que necesitamos un administrador honesto dedicado a buscar el buen aprovechamiento de los mismos.

La situación actual de México demuestra la poca calidad de los funcionarios para

manejar recursos e influencias. El aspecto moral del administrador nos muestra una vía de análisis de la actividad gubernamental, porque no sólo es importante el conocimiento o la experiencia, también las actitudes y la sensibilidad para el manejo de personas y problemas.

El actual administrador público se encuentra falto de compromiso social tendiendo al individualismo y egoísmo: "Mientras yo estoy bien, no importan los demás", actitud que perjudica tanto a la organización como a los objetivos sociales que se buscan.

A nivel internacional, las condiciones para realizar préstamos económicos o para considerar a un país dentro del sistema global, hace necesario generar mayor apertura económica, incentivos a la iniciativa privada, un ambiente de certidumbre y democracia así como el fortalecimiento de la calidad moral de los funcionarios públicos. Los siguientes puntos que exponemos son el resultado de los trabajos del Servicio de Administración Pública (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷⁹ quien recomienda la promoción de la conducta ética en el servicio público mediante:

- ❖ *Desarrollo y regulación de evaluación de políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que promuevan la conducta ética en el servicio público.*
- ❖ *Promover que la acción gubernamental se mantenga en altos estándares de conducta y baja corrupción en el sector público.*
- ❖ *Incorporar la dimensión ética en los cuadros administrativos para asegurar que las prácticas administrativas sean concurrentes con los valores y principios del servicio público.*

⁷⁹ Instituto Mexicano de Cooperación Internacional. Dirección General de Cooperación Económica y Desarrollo. Memorandum 21 de mayo de 1998. Núm. OC-02662.

- ❖ Combinar juiciosamente los aspectos del sistema de organización ética basados en los ideales de los respectivos roles administrativos
- ❖ Valorar los efectos de la reforma administrativa en la conducta ética de los servidores públicos.
- ❖ Usar los principios éticos en los servicios públicos.

No se trata de adoptar modelos o recomendaciones extranjeras porque México, así como cada país, cuenta con características específicas por lo que debemos partir de nuestra realidad cultural y de educación para generar orientaciones más idóneas para el trabajo efectivo.

IV.2. GESTION ESTRATEGICA PARA LA CRISIS.

Es sabido que la crisis a la que nos enfrentamos no es exclusiva de nuestro país ni tampoco que se desarrolle en un sólo sector; la crisis a la que nos enfrentamos se extendió hacia todos los rincones del mundo y en todos los ámbitos humanos.

El modelo de Estado benefactor fue superado por el crecimiento demográfico y la disminución de recursos. A partir del gobierno de López Portillo se comenzó a reducir la participación del Estado en diferentes actividades económicas, mediante la *descentralización y desconcentración*.

Hoy día nos enfrentamos a un Estado neoliberal preocupado por conservar las relaciones de producción idóneas para la explotación y reproducción del capital. El fenómeno de globalización ha exigido a países como el nuestro abrir sus fronteras a

capitales extranjeros así como a productos y servicios que ante su inminente calidad han desplazado la industria mexicana; el mal no ha sido abrir nuestro mercado, sino el no estar preparados para competir.

Raúl Salyano Rodríguez nos comenta respecto a la crisis “es el punto de ruptura de las fuerzas productivas que crean en la estructura material y política de la sociedad fundamentalmente de las fuerzas del mercado y de la producción, en donde tiene cabida el tironeo político de la lucha social”, enfoque capitalista que nos habla de economía y producción ubicando lo social en segundo aspecto. Por otro lado, este mismo autor comenta “la crisis expresa una relación entre lo que un país tiene como objetivo y la imposibilidad de cumplirlo en el contexto de su proyecto como nación”⁸⁰, es decir, ¿qué deseamos nosotros los mexicanos? mejor distribución de la riqueza, mejores condiciones de salud, educación, vivienda, seguridad, etc., y ¿qué hemos logrado? ésto ha generado el sentimiento de impotencia y apatía frente a los problemas.

Giovanni Arrighi define a la crisis como “una situación en la cual un sistema histórico debido a su desarrollo interno, ha acentuado sus contradicciones hasta el punto en que no puede continuar la misma conducta básica y ello obliga a su transformación”⁸¹; la crisis en este sentido empuja al cambio, a replantear lo actual y buscar nuevas formas.

La modificación de relaciones entre el Estado y la sociedad abre un gran espacio para la participación de la sociedad civil, cosa que le propone nuevas vías a la exigencia de legitimidad y eficiencia, estas son la cogestión (que implica la participación conjunta de la sociedad y el gobierno para solucionar problemas) y la democracia.

⁸⁰ Salyano Rodríguez, Raúl. La Administración de la crisis en el Estado Mexicano. Serie II. Administración Pública Mexicana. Ed. INAP. México, 1985. Pp. 181.

⁸¹ Idem.

Estas formas han sido designadas como gestión estratégica que coloca gran énfasis en la calidad de la intervención del Estado en el sociedad y no en la magnitud (refiriéndose al número de empresa, instituciones, servicios, etc.).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) funda la calidad de la intervención estatal en los siguientes requisitos.

- Una cuidadosa selectividad de las áreas críticas de la economía.
- Eficiencia y eficacia en sus accionar.
- Transparencia y credibilidad en la ejecución de sus políticas. Duración explícita de los compromisos y proyectos, más allá del gobierno el turno, que permita tener una certeza clara sobre su avance y conclusión.
- El costo y beneficio de las acciones de gobierno deben ser conocidas por la sociedad, como condición inexcusable para legitimar la intervención de gobierno.⁸²

Como vemos es un enfoque que sugiere una participación conjunta del Estado con la sociedad para promover la inversión, el ahorro, la creación de infraestructura competitiva, creación tecnológica, el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, preservación del medio ambiente, etc. La cogestión pretende ser una línea estratégica para encontrar soluciones que por su legitimidad y mutua responsabilidad, deje atrás la incertidumbre y arroje resultados positivos. La gestión estratégica se aleja de los métodos tradicionales para incorporar mecanismos democráticos que generen consensos y mejores resultados. Entendiendo por estrategia a la acción de determinar el propósito de un futuro deseado para proveer dirección y cohesión a la organización como a la misma sociedad

⁸² Dillanes Cisneros, María Estela "México en la Perspectiva global de cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica" *Revista Gestión Estratégica*. UAM. Núm. 5. Enero-Junio. México, 1994. Pp. 11.

Esta gestión busca revertir los procesos actuales iniciando con el análisis de su capacidad y calidad de sus funciones para solucionar problemas y avanzar en el proyecto nacional.

IV. 2.1. GESTION EFICAZ Y EFICIENTE.

Cuando nos referimos a gestión eficaz y eficiente, hablamos de cualidades necesarias para el buen funcionamiento gubernamental y satisfactorios resultados en el ámbito social. La gestión estratégica tiene el propósito de tomar decisiones orientadas a conquistar posiciones y se entiende a la eficacia⁸³ como:

- ◇ La capacidad de producir el efecto deseado.
- ◇ Hacer efectivo un intento o propósito específico.
- ◇ La capacidad para planear, organizar y dirigir acciones apropiadas para lograr directamente los resultados deseados.
- ◇ El grado en el cual las verdaderas producciones del sistema corresponden a los rendimientos deseados.

Por otro lado la eficiencia es entendida como: la proporción de los resultados logrados con los esfuerzos y recursos utilizados conjuntamente.

- ◇ La capacidad para recombinar recursos al más bajo costo en términos de tiempo, energía y dinero.
- ◇ La proporción de las producciones reales en relación al insumo.

⁸³ R. Fred, David La gerencia estratégica. Serie empresarial. Fondo Editorial Legis. Colombia, 1990. Pp. 32-34.

Con estas cualidades nos referimos a una gestión que va a alcanzar sus objetivos y metas con los recursos que disponga en tiempo y calidad esperados. Esta gestión va a revisar fundamentalmente los servicios de gestión, los servicios de control y los mecanismos de comunicación interna, y todo aquello que obstaculice de una manera u otra que no se actúe de manera rápida y adecuada.

La gestión eficaz y eficiente busca resolver los problemas en forma madura permitiendo sentar las bases para la solución de problemas futuros, desburocratizando y despolitizando a la administración pública.

IV.2.1.1. MANEJO DE RECURSOS ESCASOS.

Para que dicha gestión se lleve a cabo en un contexto de recortes presupuestales, recursos económicos y naturales escasos y poca tecnología, entre otros, es necesario que aprenda a utilizarlos y a maximizarlos. Un buen administrador debe saber o debe ingeniárselos para hacer lo mismo con menos a través de la utilización de técnicas y procesos.

Pierre Van Der Donckt⁸⁴ nos habla de un enfoque suave, que se aleja de la reforma administrativa y de los sistemas de presupuesto base cero, gestión por objetivos, gestión por resultados, etc. y se preocupa más por los impactos de la cultura organizacional sobre los resultados tratando de moldear un entorno en el que se encuentre de manera concreta los objetivos de la organización y de los individuos que ahí participen.

⁸⁴ Van Der Donckt, Pierre. Gestión pública en periodo de restricción de recursos económicos. Ed. INAP. Núm. 70. México 1985. Pp. 66.

Partiendo de la gran limitación de recursos e incluyendo la poca capacidad de gestión por parte del gobierno, se requiere de la concentración de esfuerzos en las prioridades y objetivos estratégicos seleccionados, además de un poder federal que garantice la claridad en la distribución de poderes y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno; la participación efectiva de los mismos en el proceso de desarrollo, la coordinación de las actividades en un nivel determinado y la dimensión territorial necesaria para abordar eficazmente los problemas de desarrollo, todo ello a través del refuerzo de figuras como la desconcentración y descentralización que ayudan a asegurar una equitativa asignación de recursos para atacar prioridades en estados y municipios, canalizando con mayor agilidad las demandas de la sociedad y mejorando la calidad y oportunidad de las respuestas con el fin de crear bases más realistas para el desarrollo nacional.

Cuando se establecen prioridades se plantean orientaciones a los esfuerzos y recursos económicos ofreciendo opciones más reales para la utilización de recursos. Ma. de los Angeles Moreno señala ciertos aspectos que son necesarios considerar para la utilización de recursos en un contexto de restricciones presupuestales⁸⁵:

- ◇ “Definir y readecuar la jerarquización de las prioridades del desarrollo en base a las necesidades reales captadas en un ejercicio de consulta democrática.
- ◇ “Orientar el gasto público para fortalecer los programas de bienestar, cuidando que los efectos de las restricciones sean mínimos en términos del costo social.
- ◇ “Perfeccionar el uso de programas operativos seleccionados como instrumentos básicos de gestión presupuestal.

⁸⁵ Moreno Uriegas, María de los Angeles. “Características de la función político-administrativo del servidor público y toma de decisiones en periodo de restricción de recursos” Gestión pública en periodo de restricción de recursos económicos. Ed. INAP. Núm: 70. México 1985. Pp: 122; 123.

- ◊ “Aplicar una disciplina estricta y un mejor control del ejercicio del gasto público vigilando la eficiencia y la honestidad en su manejo.
- ◊ “Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar la efectiva consecución de objetivos y la optima aplicación de recursos conforme a los programas.”

Se considera en primer lugar replantear la política del desarrollo, el papel del Estado y el tipo de administración pública en los términos de una concepción global generada por la sociedad en un acto democrático de participación y concentrándola en los instrumentos normativos y de planeación que conforman el marco de acción del gobierno de la República buscando con ello la legitimidad y legalidad. Así mismo, dichos instrumentos deben considerar los aspectos exógenos y sobre todo, buscar el establecimiento de una sana relación entre la política económica y la política social.

IV.2.2. PLANEACION CONTRA IMPROVISACION.

Con anterioridad hemos hablado de la planeación y de la importancia de esta para no realizar actividades separadas o duplicadas que desperdicien recursos o que ataquen problemas que conlleven a otras problemáticas sin fin.

La planeación pretende señalarnos el camino para lograr lo que queremos, es una acción pensada; volvemos a insistir en la planeación a largo plazo o estratégica porque de ella se desprenden todos los demás planes y porque en ella se vierten las decisiones de los secretarios de estado y del ejecutivo.

Comenzaremos diciendo que toda planeación es prospectiva, es decir, nos da una visión del futuro cubriendo dos etapas: la investigación y la planificación que

permiten prever el futuro y que se encuentran tan íntimamente unidas que han sido designadas como *prognosis*; esta connota las dos etapas en un sentido de preparación para prever, afrontar y modificar el futuro. Esto exige mayor conocimiento de las circunstancias que nos rodean, más experiencias, poder de observación y análisis sobre las interacciones de los fenómenos que nos permitan idear mecanismos para afrontarlos y en su caso para modificarlos.

La planeación tradicional se interesaba demasiado en el pasado para conocer el presente y prever el futuro; sin embargo en un escenario de continuos cambios esto ya no es posible, en su totalidad, los acontecimientos del pasado sí bien nos ayudan a prever el futuro, no necesariamente es lo que va acontecer. La actual planeación a pesar de muchas llamadas de atención, sigue refugiándose en esta posición sin percatarse que el movimiento social esta generando diferentes escenarios, ya no es posible predecir tendencias hacia un solo sentido, hoy se disparan, la planeación que presentamos es una planeación basada en los pronósticos, estos se aplican a los cambios tecnológicos, sociales y políticos incluyendo las tendencias como su grado de intensidad para anticipar con un suficiente grado de confiabilidad el futuro. Pero ello no es suficiente, debemos pensar al planear ya no en un solo escenario (el que nosotros deseamos) sino debemos establecer líneas alternas de solución, preparar tantos escenarios como nos sea posible.

Un mundo globalizado impone un sin fin de posibilidades de las que debemos tomar aquellos más probables y trabajar sobre de ellos a manera de estar preparados. Así mismo necesitamos de un Plan Nacional de Desarrollo bien realizado, real y que nos muestre no solo lo que vamos a hacer para lo que en ese momento existe, sino lo que podemos hacer si cambiamos.

La gestión necesita de una planificación humana combinada con la tecnología, una planificación que se formule con la participación de sectores involucrados y, en su caso, con el conjunto de la organización.

Los planes de largo plazo necesitan de insumos informativos de un compromiso conjunto para lograrlo, lo que no es exclusivo de un grupo reducido de gente sino de todas las involucradas.

Los altos funcionarios pueden crear planes, proyectos y programas que se pueden instrumentar, pueden no hacer caso de la prognosis, pero el costo es muy alto, lo hemos comprobado en ya más de tres sexenios; en teoría un plan puede ser excelente pero al llevarlo a la instrumentación quienes inciden en los resultados son los actores humanos, por ello la importancia de un proceso democrático.

La planeación busca racionalidad y eficacia en el ataque de aquello que se considera erróneo o inadecuado y en el fortalecimiento de lo idóneo; el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) nos comenta “la planificación implica una acción racional, coherente y coordinada y se sostiene en el análisis dinámico de la realidad y en la formación de escenarios prospectivos fundamentados técnicamente”⁸⁶. Como observamos, la planificación no trabaja con lo estático y escenarios únicos, sino con alternativas flexibles y dinámicas que corresponden a una sociedad abierta y globalizada, que necesita de un diseño estratégico, de una coordinación intersectorial y del respaldo técnico y tecnológico que le ayuden a hacer frente a los problemas sociales y organizacionales.

Abell y Hammond nos dicen “las causas subyacentes de los problemas de hacer que la planeación funcione, rara vez son las deficiencias técnicas del proceso de planeación o

los enfoques analíticos; constituyen más bien problemas de la naturaleza humana⁸⁷, es decir, la mejor la planeación no funciona si no existen elementos humanos comprometidos con su trabajo dispuestos a trasladar lo escrito a la realidad.

IV. 2.3. COORDINACION ENTRE DEPENDENCIAS.

La coordinación es otro asunto de importancia para superar los problemas sociales, económicos y políticos y articular de forma más estrecha los asuntos comunes, los grandes problemas que sufre nuestro país: enfermedad, pobreza, delincuencia, ecología, entre otros, son problemas que si deseamos acabar debemos atacarlos de fondo mediante el trabajo simultáneo en diversos sectores: educación, seguridad, salud, trabajo. No sólo a nivel federal entre los diferentes niveles de gobierno, sino también de forma horizontal entre sectores. Jurídicamente se reglamenta la coordinación entre secretarías mediante comisiones presididas por el Presidente de la República, por lo que esta concepción de coordinación, consiste en una nueva distribución de la información entre los diversos componentes del estado y entre las dependencias para igualar sus recursos y su incidencia en la toma de decisiones.

Ejemplo de lo que sucede hoy, son las secretarías globalizadoras, caso la SECODAM que al mismo nivel que las demás coordina la acción de modernización y control independientemente de lo que le corresponde a cada dependencia; del mismo modo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien mediante normas de gasto público establece la coordinación del presupuesto. Estas dependencias manejan asuntos

⁸⁶ Citado por Dillanes Cisneros, María Estela. *Ibid*, Pp.12.

administrativos pero otras secretarías que manejan asuntos sociales en contadas ocasiones intervienen en la adopción de políticas, en la discusión de los temas del presupuesto y en el financiamiento el cual se les otorga como resultado de regateos. Andrés Caso⁸⁸ nos comenta: “la coordinación implica la disciplina de subordinar el interés personal a un objetivo superior”, y ello es lo que por desgracia falta, subordinarse a la voluntad conjunta y participar activamente en equipo para superar los grandes retos.

Siguiendo a Bernardo Kliksberg⁸⁹ y a las tendencias descentralizadoras, es viable pensar en un modelo en donde las secretarías dejen de operar en forma piramidal concentrando funciones y decisiones y actuar en un sentido más abierto a la comunicación en el que no se impongan sino que se coordinen las fuerzas de las diferentes instituciones, entidades, organismos públicos y organizaciones civiles. Kliksberg propone una visión red mediante la que se constituya un tejido de entidades en el que la secretaría actúe como catalizador desarrollando programas de beneficio colectivo y favoreciendo la cooperación.

Se trata de eliminar luchas confusas y sin resultados, eliminar individualismos y generar una acción conjunta, Giandomenico Majone nos comenta “la colegiabilidad antes que la jerarquía puede ser el principio organizador para las actividades técnicas superiores de la administración pública”⁹⁰, el trabajo en equipo propone la solución de problemas más complejos así como el empleo de diferentes disciplinas y sectores. El nivel macro supone complejos problemas de coordinación interinstitucional, entre el gobierno y comunidades, entre el gobierno y organizaciones no gubernamentales.

⁸⁷ Citado en: Müntzberg, Henry. “Repensando la planeación estratégica parte I: riesgos y falacias”. Gallardo Velázquez, Anahí (traducción). Revista Gestión y estrategia UAM. Núm.7. Enero-Junio, 1995. Pp. 144.

⁸⁸ Dirección General de Estudios Administrativos. Coordinación Administrativa. Seminario Franco-Mexicano. Colección Seminarios Núm. 6. México 1977. Pp. 91.

⁸⁹ Ibid. Kliksberg, Bernardo. Pp.124-125.

⁹⁰ Citado en Kliksberg, Bernardo. Ibid. Pp. 125.

Cuantos más hombres y mujeres sepan lo que hay que realizar, y cuantas más personas puedan ayudar en la tarea de conducción de sus propios países, tantas mayores oportunidades tendrán de decidir su propio destino. Alejandro Carrillo Castro nos comenta que “la experiencia nos enseña que las acciones de gobierno, así sean eficientes y políticamente deseables en si mismas, cuando se ejecutan de manera parcial y desarticulada, o si se intentan todas al mismo tiempo, pueden generar duplicaciones o incluso contradicciones, que anulan finalmente los propósitos buscados”⁹¹.

IV.2.4. NEGOCIACION CON GRUPOS DE PRESION.

Como se ha venido diciendo, necesitamos un manejo eficiente de recursos humanos y materiales, un manejo de todo aquello que pueda contribuir a la eficiencia de la administración pública. Una planeación bien formulada necesita de la coordinación entre sectores, organizaciones, niveles de gobierno, etc., entre los que se pueden encontrar no solo aquellos que forman parte de la maquinaria gubernamental, también a los grupos de interés y los grupos de presión.

Zeigler⁹² define a los grupos de presión de la siguiente forma “es un agregado humano organizado que trata de influir en el contenido de las decisiones gubernamentales, pero sin pretender colocar a sus miembros en puestos de responsabilidad gubernamental”, entendemos que es un grupo que se desarrolla fuera del gobierno y que influye en la toma de decisiones con el objeto de beneficiarse así mismo y en ocasiones a toda la comunidad,

⁹¹ Carrillo Castro, Alejandro. *La Política y la Administración Pública en México*. Instituto de capacitación política PRI. México, 1982. Pp. 28.

⁹² Ortuño, Mamel. “Los grupos de presión en la sociedad actual” *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Año XI, Núm. 49. Jul-sep. México, 1967. Pp. 315.

pero que no desea al menos como grupo colocar alguno de sus miembros en un puesto político, ejemplo son las organizaciones campesinas, los sindicatos, las ONG's, etc. La planeación se ve influenciada por los diferentes grupos de presión y partidos políticos quienes formulan sus propuestas apoyados en clases y grupos sociales, dependiendo su grado de participación efectiva de la naturaleza de su estructura sociopolítica que adopta o impone para que sus intereses sean considerados por el ente de planeación formal (el Estado).

Cada grupo de personas tiene algo que decir en la formulación de los planes; los planificadores poseen la información, conocimientos y métodos que les permite señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro; los intelectuales tienen la capacidad de generación de ideas y pensamiento; por su parte, los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada; los empresarios manejan capital, precios y crédito por lo que hacen valer su conocimiento profesional y de información, así también los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública.

El aparato gubernamental tiene el privilegio de la coacción para que sus decisiones sean obligatorias pero también tiene que ganar legitimidad por lo que debe estar muy atento a los diferentes factores que pueden avalar o rechazar sus decisiones.

Los grupos de presión actúan constantemente y permanentemente, unas veces abiertas y otras ocultas; influyen en la política, en la economía, en lo social, en lo religioso, militar, sindical, estudiantil, etc. por lo que se deben tener bien identificados y considerarlos en la formulación de decisiones a fin de prevenir enfrentamientos.

Hoy conocemos la participación ciudadana, reglamentada y dirigida para establecer los cauces por los que la sociedad puede influir en las decisiones políticas y

administrativas, razón por la cual debemos estar más atentos del movimiento de estos grupos.

IV.3. UN SISTEMA EFICIENTE Y EFICAZ DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

Buscamos un sistema que mida los logros alcanzados y en su caso detectar las desviaciones en forma oportuna; estamos en busca de un sistema que recupere la legitimidad de la función pública y que retribuya con sus investigaciones y propuestas a recuperar los recursos mal empleados; necesitamos de un sistema que al tener bien claros sus objetivos y metas, cuente con los órganos idóneos para su seguimiento. En la actualidad los controles funcionan de forma anual, realizando cortes verticales y horizontales al finalizar el sexenio; pero esta forma sirve más para informar a la sociedad y pocas veces para orientar las siguientes acciones.

Armar un sistema como éste necesita de varios elementos y fortalezas; la administración, la economía y la política son parte de un mismo proceso complejo que dificulta su separación y medición en términos de costo y beneficio.

La evaluación sirve no solo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas sino también para fomentar el consenso de los factores interesados; pero debemos estar conscientes de que no es posible resolver las ambigüedades utilizando solo un mayor número de técnicas de medición sino también al lograr la existencia de un amplio consenso y participación en la aplicación de los controles.

IV.3.1. ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.

La desconcentración de actividades hacia los órganos internos de control significa mayor responsabilidad y más facultades respecto al sistema de control pero sin perder el lazo de subordinación para con la SECODAM.

El control interno a funcionado en nuestro país bajo distintos órganos. Desde antes de la colonia existían encargados de la recaudación y de recibir los tributos de los señoríos; es en el siglo XVIII cuando surgen algunas figuras como los oficiales reales (contador, tesorero, factor y veedor⁹³), se empieza a distinguir los remotos antecedentes de las actuales instituciones. Es de 1917 a 1932 cuando se crea el Departamento de Contraloría General de la Nación y el Departamento de la Contraloría de la Federación, que buscaban el perfeccionamiento de los sistemas internos de control; de 1933 a 1982 desaparece el departamento de la Contraloría de la Federación y sus funciones son concentradas en la Secretaría de Hacienda; de 1982 a 1994 se conforma como órgano globalizador la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y es a finales de 1994 cuando se crea la SECODAM que absorbe los asuntos de la SECOGEF más la promoción del desarrollo administrativo en las dependencias y entidades de la administración pública federal; establece normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del gobierno federal.

El control interno como se señaló en apartados anteriores, cuenta con una amplia gama de instrumentos de control; el problema reside en que la gran mayoría de los

dictámenes no muestran los resultados fidedignos dado que se ven influenciados por los intereses de grupos o en su caso de autoridades superiores a los que no les conviene dicho dictamen. Por otra parte es necesario ampliar los temas de las guías de auditoría a fin de que los auditores cuenten con la normatividad necesaria para la realización de su trabajo.

En muchas ocasiones se ha propuesto desaparecer a la SECODAM y que sus funciones pasen a depender de la presidencia de la República con el argumento de que el ejecutivo pueda recurrir a ella en cualquier momento; sin embargo, dicho planteamiento ha sido rechazado bajo el argumento de que es ya una tradición que el control interno se encuentre propiamente fuera de la figura del Presidente y se ejerza desde una dependencia diferente; el ubicar el control interno directamente bajo el ejecutivo sería sumarle más actividades de las que ya tiene y si necesita alguna información ésta puede ser requerida de la secretaría sin ningún contratiempo.

Los Organos Internos de Control tal como lo establece la LOAPF se encuentran dentro de la organización de la SECODAM quién se encarga de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal. A la SECODAM a través de los OIC le compete inspeccionar y vigilar, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

⁹³ El Factor es un apoderado, encargado de las compras y ventas, mientras que un Veedor es un inspector encargado de examinar ciertas cosas, es un cargo antiguo que existía en el Palacio. Diccionario Enciclopédico

Las funciones de los OIC según el manual de organización de la SECODAM, son:

1. Coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias por incumplimiento de obligaciones de los Servidores Públicos.
2. Investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en el ámbito de su competencias, las sanciones aplicables en los términos de la Ley.
3. Calificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento.
4. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
5. Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al secretario del ramo.
6. Expedir la certificación de documentos que obren en los archivos del órgano de control interno de que se trate.
7. Coordinar, supervisar y coadyuvar en el ámbito de su competencia, a la implementación y operación del Sistema Integral de Control Gubernamental.
8. Vigilar el cumplimiento de normas de control que expida la SECODAM, así como aquellas que regulan el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República.

9. Coordinar y supervisar la programación y realización de auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo, así como informar a la SECODAM el resultado de las acciones de control que hayan realizado.
10. Recibir, tramitar y dictaminar con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las solicitudes de los particulares relacionados con servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
11. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que se tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, o instar al área jurídica a formular, cuando así se requiera, las querrelas a que hubiere lugar.

La SECODAM realiza tareas de fiscalización, control y evaluación a través de los órganos de control interno inscritos en cada una de las secretarías de estado. Fiscaliza y controla el gasto público federal ejercido en coordinación con los estados y municipios; asimismo sus acciones de control tienen un carácter normativo y preventivo, que aseguran que las actividades y procedimientos inherentes al manejo de los recursos presupuestales se apeguen estrictamente a la legalidad.

IV.3.2. ORGANOS EXTERNOS DE CONTROL.

Por su parte, los órganos externos de control existen en nuestro país desde 1524 y ha sido desde 1824, salvo en la ocasión en que se realizó por el Tribunal Mayor de Cuentas, que ha funcionado la Contaduría Mayor de Hacienda hasta nuestros días. Este órgano tiene

como función revisar que la gestión financiera se apege a la normatividad y legislación en una función a posteriori. El órgano externo de control adolece en la actualidad esencialmente de problemas de rapidez para analizar la cuenta pública, además de contar con funcionarios poco comprometidos con su actividad, y por ello se propuso la creación de un órgano externo de control denominado Órgano de Fiscalización Superior de la Federación, quien estará a cargo de la Cámara de Diputados y realizará en esencia las mismas actividades que la actual Contaduría Mayor de Hacienda; tendrá a su cargo la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y particulares. Se fortalecieron sus funciones al poder fincar responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; el titular durará 8 años en su encargo y podrá ser nombrado nuevamente solo una vez más, designado por la Cámara de Diputados según el procedimiento que la ley disponga por lo que tal prerrogativa limita el análisis cabal de dicho nombramiento siendo uno de los grandes temas de discusión la calidad profesional y moral que dicho titular debe poseer así como el modo en que se debe de elegir y nombrar por lo que confiamos que la forma que se elija sea benéfica para el desarrollo de las actividades de dicho órgano y que en verdad los dictámenes no sean solo declarativos sino también activos; cabe mencionar que este órgano comenzaría a funcionar en el año 2000⁹⁴, de aprobarse por la Cámara de Diputados.

⁹⁴ Esto se encuentra determinado por el artículo segundo transitorio, del Dictamen emitido por Comisiones Unidas de Punto Constitucional de Gobernación, primera sección, y de estudios legislativos, primera sección. Sala de comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la Honorable Cámara de Senadores, 26 de abril de 1999, México, que a la letra dice: "La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciara sus funciones el 1 de enero del año 2000..."

IV.3.3. LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Tenemos órganos de control interno y externos que se complementan pero ninguno de los dos realiza la llamada auditoría administrativa que consiste en un análisis de la organización, elemento de gran relevancia para dar viabilidad a lo planeado. La auditoría administrativa busca mayor adecuación de las unidades administrativas a la naturaleza de las demandas de la ciudadanía.

Existen varios tipos de auditoría, por ejemplo:

- ◊ La auditoría de estados financieros, que se trata de un examen de estos con el fin de expresar una opinión respecto a si los estados se presentan de conformidad con los criterios establecidos y poder determinar la razonabilidad de estos.
- ◊ La auditoría de cumplimiento también llamada legal, que determina si el auditado está cumpliendo con las condiciones, reglas o reglamentos especificados.
- ◊ La auditoría operacional. Es una revisión de las actividades de una organización o de determinado segmento en relación con objetivos específicos. Su objetivo puede variar por ejemplo, se orienta a la producción defectuosa o a revisar la eficacia operativa federal.

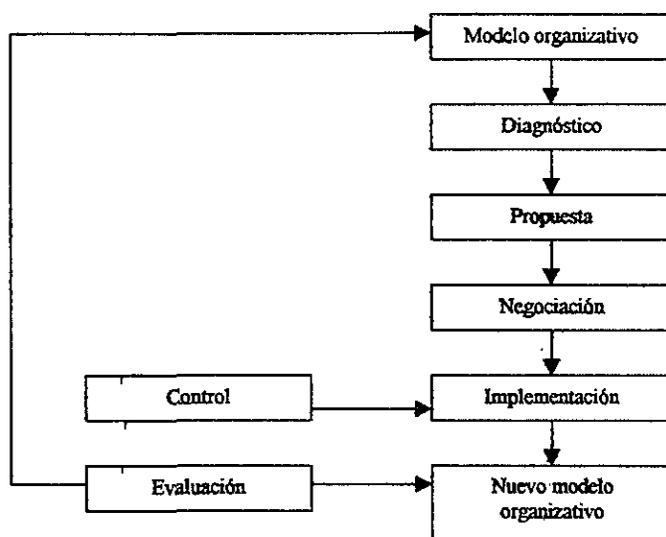
La importancia de una auditoría administrativa reside en los aspectos de los que nos hace conocimiento la ciencia administrativa respecto a la planeación, organización, dirección y control. Una auditoría administrativa tradicional se centra en dos etapas: un diagnóstico y la propuesta, esta última puede ser o no, tomada en cuenta por los responsables por lo que muchos consideran a esta auditoría pérdida de tiempo por las

siguientes razones:⁹⁵

- ◇ Una vez definidas las propuestas, los auditores también deberían participar en la implementación de las mismas, dado que:
 - Las propuestas son interpretadas libremente, o incluso ignoradas.
 - Las propuestas tienen una considerable carga idealista que no permite su aplicación.
- ◇ La necesidad de ampliar el campo sobre el que se elabora el diagnóstico y las propuestas debido a la gran interrelación que existe entre los elementos de la organización.
- ◇ La auditoría administrativa debe de ser el resultado del diálogo entre los auditores, los jefes administrativos y los demás actores que tengan algún grado de participación.

A continuación presentamos el modelo de Carlos Ramió respecto a lo que deberían ser las fases de una auditoría administrativa:

⁹⁵ Ramió, Carlos "Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña" Revista Gestión y Política Pública Vol. IV. Núm. 1. 1 – septiembre, México, 1995 .



❖ La fase de diagnóstico incluye las siguientes subfases o técnicas⁹⁶:

1. Elaboración del plan de trabajo de la auditoría administrativa.
2. Recopilación de información.
3. Elaboración de un diagnóstico integral que se refiere a un enfoque sistémico del conjunto de la organización.
4. Elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial, se refiere a que en ocasiones la variable crítica no es la estructura ni los procedimientos ni la tecnología, sino los recursos humanos.
5. Elaboración de una proyección política. Que se refiere a realizar un mapa de poder identificando grupos e individuos, así como las fuentes de relaciones de poder enfrentados y las razones.

6. Realización de un diagnóstico participativo que trata de involucrar a todos los implicados en la definición de problemas y de soluciones, con el objeto de reducir al máximo de resistencia al cambio y elaborar un diagnóstico más preciso y aplicable a la realidad.
- ❖ En la fase de elaboración de propuestas de organización, se trata de aportar soluciones mediante la modificación de determinados elementos estructurales, procedimentales, personales y materiales. En esta fase se negocian las propuestas a fin de alcanzar la mayor aceptación.
 - ❖ Fase de control de la implementación. En esta se trata de asegurar que se consiga un nivel y un tipo de desarrollo predecible para lo cual se deben vigilar los diferentes grupos que estén en desacuerdo.
 - ❖ Fase de evaluación del proceso de cambio de organización. La evaluación en este caso es la investigación sistemática del proceso de confección de una propuesta de organización y de su aplicación. Se estudian los efectos reales de la organización, generándose una retroalimentación.

La auditoría administrativa se puede definir como “un examen completo y constructivo de la estructura administrativa de una empresa, instituto o departamento gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos”⁹⁷. El conocer bien la organización y detectar a tiempo que es lo que esta molestando a las estructuras formales para llevar a cabo sus funciones nos permitirá establecer mejores métodos y evaluar de mejor manera los

⁹⁷ P. Leonard, William. Auditoría Administrativa. Ed. Diana. México, 1971.

resultados y, sobre todo, para actuar oportunamente antes de que se rompan los lazos organizacionales.

IV.3.4. OBJETIVOS Y METAS CLARAS.

Los planes y objetivos sirven de guía en la determinación de las políticas, selección de recursos e implementación de métodos y procedimientos detallados.

Tener bien delimitados y claros estos objetivos y metas permiten la mejor elaboración de estrategias y también la posibilidad de medir los resultados, dado que tendríamos una base sobre la cual hay que comparar.

Cuando los funcionarios no entienden los objetivos pueden frenar y retrasar la ejecución de decisiones con lo que se desvía el impulso político. Cuando todos los involucrados saben y conocen los objetivos, se les hace más fácil realizar su trabajo, tienen claro hacia donde se dirigen y orientan su actividad hacia ella. Cuando no sabemos que estamos haciendo podemos estar haciendo o no lo correcto lo que provoca repetición de funciones.

Debemos saber que tipo de objetivos se están manejando a largo, mediano o corto plazo y del mismo modo debemos considerar las condiciones internas y externas o coyunturales y estructurales.

Para la definición de objetivos y metas, debemos considerar las siguientes especificaciones y características:⁹⁸

- ◆ Conocer y entender la misión y objetivos de nuestra organización.

- ◆ Los objetivos y metas deben de ser específicos y bien delimitados y deben de definirse claramente.
- ◆ Los objetivos y metas son alcanzables cuando se definen en términos de factibilidad técnica y de recursos apropiados.
- ◆ Deben estar orientados a alcanzar resultados.
- ◆ Deben de ser medibles mediante el establecimiento de índices o estándares.
- ◆ Deben de considerar un plazo para lograrse.

La existencia de estas características en los objetivos y metas facilitaran la tarea y su correspondiente evaluación.

IV.3.5. INDICADORES PARA MEDIR RESULTADOS.

A partir de saber que queremos controlar, podremos establecer los indicadores correspondientes; éstos de ninguna manera son homogéneos pues responden a distintas necesidades en distintos niveles de la función pública.

Proponemos aquí, dos campos que debemos considerar al desear controlar la gestión pública: por un lado, el comportamiento de aquellos involucrados, remitiéndonos a las consideraciones de W. Ouchi⁹⁸ quién nos señala que el control de comportamiento establece políticas, normas, reglas, procedimientos, estructuras, etc. que limitan el grado de acción individual y que orientan las decisiones de las personas en el sentido de los objetivos

⁹⁸ Consultoría y servicios especializados en desarrollo de Monterrey, S.A. de C.V. Evaluación del desempeño profesional. Ed. Consultoría y servicios especializados en desarrollo de Monterrey, S.A. de C.V. México, 1998. Pp. 32.

de la organización; y por otro los resultados, es decir el análisis de las consecuencias que provocaron las decisiones, a través del establecimiento de instrumentos con diferentes grados de formalización para la captación, medición, análisis o evaluación de estas consecuencias. Al combinarse estos dos aspectos alcanzaremos mayores márgenes de control y por ende una mayor capacidad para formular soluciones.

IV.3.5.1. A NIVEL GERENCIAL.

Nuestro propósito es establecer la necesidad de indicadores que nos permitan evaluar la actividad gerencial, es decir, cuanto se está contribuyendo a generar un ambiente de trabajo agradable, cual es su nivel de liderazgo y cuánto ha contribuido a alcanzar las metas, qué tanto ha sabido organizar los recursos a su disposición y, que tanto la planeación que ha llevado a cabo se ha respetado y cumplimentado. Necesitamos de índices que cuantifiquen las funciones del administrador de forma flexible y con la ayuda objetiva de sus subordinados.

IV.3.5.2. A NIVEL DE GESTION.

Al evaluar nos hemos preocupado por la legalidad y por el buen empleo de los recursos y poco nos hemos interesado por la legitimidad y oportunidad de la gestión. Nos referimos a que un titular de la Secretaría de Estado, gestor público, toma una decisión en un primer instante y si esta no es del agrado de uno o varios grupos, estos recurren a vías de

⁹⁹ W. Ouchi en: Abrego Ayala, J. Octavio y Barba Behrens, Sifvano. Corporaciones Públicas. Ed. INAP. México, 1989. Pp. 160.

protesta. Actualmente no existe ningún instrumento de control o evaluación que nos permita cuestionar la oportunidad o pertinencia de una decisión. Al respecto nos comenta Sotto Kloss¹⁰⁰ "si el órgano administrativo actúa en el ejercicio de potestades públicas utilizando sus poderes en decisiones inconvenientes o inoportunas, parece igualmente insensato afirmar que tales decisiones, si bien inoportunas, son legales", entendemos como cualidades intrínsecas de la legalidad a la oportunidad, la conveniencia y el mérito por lo cual si una decisión es inoportuna es ilegal, pero de ello poco nos preocupamos al evaluar el desempeño del gestor. No se trata de calificar de inoportunas con tal severidad a todas las decisiones mal tomadas, pero si a aquéllas que se consideren graves. En la actualidad dichas decisiones son temas de discrepancia política, pero exentas del control y del reproche administrativo.

El control actual se basa en que las funciones se tienen que ceñir a normas y procedimientos preestablecidos, pero no se califica su oportuna y adecuada formulación para la solución de problemas. Cuando cierta decisión no es conforme al sentimiento común y esta afectando a la imagen gubernamental, se acude a la remoción del funcionario y a tachar públicamente dicha decisión, se rompen lazos políticos y se crean "soluciones". Al cabo de poco tiempo todo se olvida pero las consecuencias de dicha decisión perduran.

La idea principal es juzgar resultados y no procedimientos ¿pero cómo hacer esto si dichas consecuencias se pueden o no detectar al paso de mucho tiempo?. Señala el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), "el control existe en la medida en que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a acciones correctivas. De no ser así, no se ha cumplido el fin perseguido y el

¹⁰⁰ A. Gordillo, Agustín. "Control de Legitimidad o de Oportunidad" *Revista de Administración Pública*. INAP. Núm. 57/58. Enero-Junio. México, 1984. Pp. 194.

problema es más bien de responsabilidad por hechos que son irreparables”¹⁰¹. Si no se pueden establecer responsabilidades y soluciones no sirve de nada todo el proceso de control que se realiza y si los errores encontrados no se pueden reparar, sus consecuencias se observaran aún después del paso de muchos años, quedando en el sentido de la sociedad el daño causado por una decisión mal tomada, correspondiéndole al futuro gestor repararlos mediante un mejor desempeño de su labor.

IV.3.5.3. A NIVEL DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SUSTANTIVOS.

Necesitamos medir lo que hemos logrado con la puesta en marcha de un programa, pero los resultados de éste no sólo dependen de lo establecido en el programa, también de los factores exógenos y de un sinnúmero de circunstancias que pueden hacer que un programa funcione o no; dicha situación hace más difícil la evaluación de dichos programas, por lo que debemos recurrir a métodos como las encuestas y los censos que arrojen resultados sobre la situación de vida de la población antes y después de dichos programas; solo que existe la gran imposibilidad de fincar responsabilidades dado que estos resultados sólo podrán ser medidos después de varios años.

A partir del análisis de estos tres aspectos: el humano, el administrativo y el control, proponemos:

1. En el ámbito humano. Desarrollar un sistema de administración que le procure a los empleados al servicio del estado mejores condiciones y en lo concerniente a los ejecutivos y funcionarios de alto nivel establecer reglas administrativas que brinden

¹⁰¹ Ibid. A. Gordillo, Agustín. Pp.198.

confiabilidad en la asignación de puestos y disminuya la rotación favoreciendo la planeación, la dirección y el control.

Asimismo se debe considerar el aspecto profesional y ético para desarrollarlos por medio de la capacitación y motivación, reconociéndolos como áreas de oportunidad para la innovación.

2. En el ámbito administrativo. Proponemos instrumentar la gestión estratégica utilizando la planeación estratégica, la prognosis y la cogestión, así como la utilización de recursos escasos por medio de la coordinación y negociación con sectores y grupos de presión y por supuesto buscando ser más eficientes y eficaces en dicho trabajo.
3. Ya que analizamos los recursos humanos y las herramientas tecnológicas que utilizaremos para la implementación de los planes, necesitamos que durante y al final de la ejecución tengamos el control y evaluación de lo sucedido, cerrando con ello el ciclo que nos permitirá retroalimentar el proceso; por lo que proponemos que se fortalezca la autonomía de los órganos de control, para que sus investigaciones y dictámenes carezcan de presiones jerárquicas o subjetividad y obedezcan más bien a los objetivos institucionales; asimismo, que dichos dictámenes se analicen y se generen soluciones con participación de los involucrados con el fin de que sean aplicables, y ya una vez instalados se establezca el correspondiente seguimiento.

Proponemos a la auditoría administrativa por considerarla un control que busca determinar las circunstancias informales que obstruyen el trabajo formal. Esta auditoría pretende explorar el trabajo humano observando el comportamiento y dejándole a los otros controles el aspecto financiero y de resultados.

Y por último, que los objetivos y metas que se propongan sean claros y del

conocimiento de los involucrados, para que estos orienten sus acciones hacia ellos, y a la vez se permita establecer indicadores en los diferentes niveles administrativos que brinden información confiable. Estos tipos de controles e indicadores, cualitativos y cuantitativos, al integrarse nos permitirán el análisis cabal para llevar acabo una eficiente retroalimentación.

V. CONCLUSIONES.

La problemática a la que nos somete un modelo globalizado concierne a todos los ámbitos humanos, y el reconocer que vivimos en crisis no ayuda en nada a solucionarla si no se utiliza para establecer o generar formas diferentes de realizar las cosas.

Muchas variables intervienen en la superación de la crisis, entre las más importantes encontramos las funciones que se realizan en el gobierno dado que este es el más importante actor en la solución de tal problema. Se dice que para que el fenómeno de la crisis se detenga y se sienten las bases para la recuperación es necesario que existan condiciones estables; sin embargo, por el mismo movimiento globalizador es difícil procurar un momento en el que todo este en calma y permita avanzar por lo que sería más viable pensar en actuar sobre cosas concretas que nos permitan sentar las bases para enfrentarnos a la crisis. Por ello, bajo las bases de la modernización elaboramos este trabajo de investigación, abordando una de las partes del gobierno: los secretarios de estado, por concebirlas como parte central dentro de la función administrativa.

Las organizaciones o estructuras de gobierno eran frecuentemente tratadas como cajas negras, olvidando que ahí mismo se organizan y administran los recursos; ésta fue la causa que por muchos años se estudiara a la administración pública desde un punto de vista de su acción sobre la sociedad mientras que su aspecto orgánico casi fue olvidado; en la actualidad este aspecto toma relevancia y hasta es considerado la base para el éxito de los programas u acciones. La administración pública, según Manuel Colmeiro, estudia la estructura de las organizaciones y su interrelación con la esfera institucional y se reconoce como el vínculo entre el estado y la sociedad. La gestión pública poseerá, de esta forma, dos dimensiones: una relacionada con los procesos internos -la gerencia- y otra hacia el

exterior –la gestión-. Estaríamos hablando de que el funcionario público debe preocuparse por los resultados hacia el exterior de su organización, como de las funciones internas. Hay que considerar que el funcionario público, de manera especial el titular de la secretaría de estado, es un ser humano con motivaciones y dado que se encuentra inserto en una dinámica política, depende en gran medida no de su capacidad profesional sino de los lazos políticos con el ejecutivo, para que se le asigne tal o cual puesto. Consideramos que las crisis económicas han reducido el espacio de acción para resolver los problemas y que la acción de gestión de los secretarios es esencial para combatir dichas condiciones, por lo que buscamos proponer aptitudes y actitudes que beneficien su actividad, buscando la mejor negociación con los sectores sociales y la mejor utilización de los recursos respecto a las prioridades, en el marco de administración pública centralizada.

La gerencia es parte fundamental en este proceso, la gerencia inserta en las ciencias administrativas (preocupadas por las relaciones y procesos en el interior de las organizaciones) será la acción motivante y conducirá en un ambiente de participación a todos los miembros de la organización hacia la consecución de los objetivos y metas establecidas con el concurso de todos los involucrados, los que harán el trabajo operativo y los que recibirán los “beneficios”. La gestión y la gerencia harán su trabajo en su respectivo ambiente pero se pondrán de acuerdo para que sus acciones contribuyan al logro de objetivos comunes. La gestión se dedicará a establecer la comunicación entre el estado y la sociedad a través de la puesta en marcha de planes y programas: económicos, sociales y políticos; se reconoce a la política como uno de los elementos que contribuyen a que la administración logre los objetivos comunes, es por ello que este trabajo tiene un enfoque administrativo-político.

El nuevo enfoque de gestión pública conjuga la gerencia y la gestión, los métodos tradicionales de la administración pública y la gestión privada a modo de obtener las innovaciones adecuadas para alcanzar mejores resultados en las actividades internas y externas a la organización pública y mejorar con ello el vínculo que se establece a través de la administración entre el estado y la sociedad. Bajo los objetivos de la modernización la gestión pública favorecerá los procesos democráticos y se presentará como un lazo de comunicación y ya no como el vínculo que subordina a la sociedad a los antojos del Estado; esta comunicación significará una actuación conjunta en la solución de problemas, una acción más democrática y humana en la cual todos estemos dispuestos a participar.

Las actuales condiciones jurídico-administrativas en las que es designado un titular de alguna secretaría de estado, o algún gerente público, no favorecen los procesos de la gestión pública pues limita la capacidad de respuesta de todo el gobierno dado que este personaje tan importante tal vez no cuente con las aptitudes y actitudes para dirigir el trabajo. ¿Cuál es la situación actual de la gerencia bajo estas condiciones administrativas? el no contar con tiempos preestablecidos que sujeten a dichos titulares a sus puestos, hemos provocado la continua rotación y la casi inexistencia de programas institucionales que se respeten, favoreciéndose la conservación de líderes autoritarios que siguen sin comprender la importancia de la participación de todos los involucrados en la formulación de planes y en la realización del trabajo, aún no la entienden como una forma más abierta que permite fluir la información y por lo tanto tomar mejores decisiones. Es un hecho que para solucionar tal problema, no basta con aumentar los cursos de capacitación o incrementar el número de controles; hace falta la generación de una cultura más abierta y plural que permita hacer cambios cuando sean necesarios y no sigamos encontrando obstáculos; ello

implica por un lado, establecer un sistema de administración de personal (que genere estímulos y garantías que motiven una función más responsable) y por otro, identificar en el servidor público ciertas características administrativas, profesionales y éticas que garanticen que aquellos que ejercen un cargo público lo desempeñen con responsabilidad y conocimiento.

Este trabajo no dejó de lado el aspecto de la evaluación y el control ya que se reconoce la importancia de dichos procesos como los medios para el diagnóstico continuo y renovador de las funciones gerenciales y de gestión. Actualmente contamos con un sistema de control y evaluación de la gestión pública, pero no contamos con los elementos necesarios de honestidad, libertad y autonomía, para emitir un dictamen de la naturaleza que hace falta con el compromiso y la responsabilidad para con la sociedad y estamos seguros que estos aspectos podrán ayudar más que la proliferación de controles que generan pérdida de tiempo y recursos. Los actuales indicadores de resultados nos muestran el logro obtenido de tal o cual programa o proyecto, desde el punto de vista del impacto en la sociedad, así como del uso de los recursos pero deja de lado el control sobre el comportamiento y disposición del administrador para con su trabajo; nos referimos a que en ocasiones el administrador puede poner todo de sí para lograr lo que se propuso pero por circunstancias fuera de su control no dio el resultado esperado lo que traerá consigo que estos indicadores nos muestren fracasos, sin considerar si el administrador actuó de forma comprometida o no; por lo que proponemos valorar humanamente ciertos aspectos del trabajo del administrador con el fin de ser más certeros en el análisis de los resultados.

En cuanto al control que se ejerce sobre la administración pública, es necesario que éste cuente con mayor autonomía y que se le reconozca plenamente como un proceso

necesario, realizado por cada uno de los poderes federales para un fin específico:

Por el Poder Legislativo (Contaduría Mayor de Hacienda), realiza el control en tres vertientes:

- El normativo. Emisión de leyes y decretos que norman los planes que se implantan y el manejo de los recursos.
- Presupuestal. Examen y aprobación inicial y final de los presupuestos de ingresos y de egresos.
- Político. Por su facultad para citar a comparecencia a los titulares de las dependencias o entidades para informar sobre el desempeño de las responsabilidades puestas a su cargo.

Por el Poder Ejecutivo (SECODAM). Ejerce un control sobre sí mismo, también en tres líneas:

- Legal. Mediante la promulgación y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Administrativa. Observando las normas constitucionales respecto al manejo de la administración.
- Gestión. Vigilando que la administración cumpla con los presupuestos, los planes y programas aprobados.

Por el Poder Judicial, quien ejerce el control sobre la administración pública en dos vertientes:

- Verificación de la constitucionalidad de los actos de la autoridad.

- Determinación y dictamen sobre controversias de derecho entre los particulares y los órganos del estado.¹⁰²

Al fortalecer estos controles obtendremos acciones correctivas para superar los problemas administrativos en forma más oportuna y eficiente.

Ha sido por muchos ponderada la importancia de la organización, pero pocos han resaltado la importancia de ejercer un control sobre ella y esta es solo posible mediante la auditoría administrativa que se dedica a conocer las relaciones humanas y de grupo, formales e informales, funcionales o disfuncionales para la organización o si las estructuras ya no sean aptas. La auditoría administrativa nos permite la evaluación de la organización desde un punto de vista menos numérico y pasar a un análisis más cualitativo que analice al ser humano dentro de la organización, considerándolo la parte más importante de todo sistema.

¿Hasta donde sería pertinente innovar? Creo que esta condición sería generada por la misma organización, opino que no es válido adoptar tipologías o modelos que no se puedan adecuar a las circunstancias muy particulares y específicas de cada organización. Sería más factible innovar paulatinamente y esperar que la misma organización, a través de sus elementos, nos indique hasta donde se puede llegar.

Por otro lado, las circunstancias políticas que rodean al administrador público se han analizado débilmente; no existen controles que garanticen que la condición política de un administrador no intervenga con el desempeño de su trabajo. Formalmente el administrador público no puede hacer propaganda política en su lugar de trabajo, más de manera informal sabemos que las condiciones son otras, y que la propaganda política existe; el administrador

¹⁰² Rivero, Enciso Francisco. "El control en la administración pública federal". Revista Contaduría y Administración. UNAM. No. 184, enero-marzo, México 1997. Pp. 76.

mexicano se tiene que enfrentar a grupos políticos, económicos y sociales, debe valorar sus propios intereses y mantenerlos al margen de los asuntos públicos, mantener la objetividad en la medida de lo posible y comprometerse con el proyecto nacional, solo así sumando su esfuerzo al de otros, podremos avanzar. De otro modo, si todos luchan contra todos por una posición, continuaremos con los egoísmos, envidias y desconfianzas que impiden trabajar coordinadamente y en equipo para solucionar los problemas cada vez más complejos.

Es necesario reivindicar el trabajo burocrático y para ello necesitamos de profesionales más capacitados e informados y, por que no, también reconocidos, sobre todo aquellos que decidieron formarse en los asuntos del gobierno y que han dedicado su vida profesional al servicio del Estado, es necesario formar a estos profesionales en temas como las finanzas, el manejo de grupos, el manejo de recursos escasos, el manejo de la globalización, manejo de complejidad, etc. situaciones actuales y a las que no sabemos como enfrentarnos y que mediante este trabajo hemos propuesto la gestión estratégica como una de las llaves que nos mostrarán nuevas formas para solucionar los problemas. La gestión estratégica nos enseña a no esperar, milagrosamente, momentos estables para construir el futuro, sino que mediante la prognosis y la planeación estratégica nos hace pensar en varias alternativas, en caminos diferentes pero viables en caso de tener que cambiar el rumbo y para que este cambio no sea tan brusco, proponemos la coordinación en forma horizontal y vertical para frente a las problemáticas complejas; asimismo, ponderamos el empleo de la cogestión como forma de actuar conjuntamente el Estado y la sociedad en la solución de problemas y de lograr, al mismo tiempo, la legitimidad que le brinda el actuar en coordinación.

En resumen y como conclusiones generales, tenemos que:

- En el capítulo I, observamos que la globalización y la democracia han originado en la administración pública la necesidad de insertar imágenes de corte privado, pasar de un enfoque basado en el administrado (como sujeto pasivo) a un enfoque basado en el cliente (como sujeto activo, que exige y participa).

La gestión pública combina los marcos de administración pública y privada con el fin de innovar e eficientar la actividad gubernamental dándole importancia a la calidad, al liderazgo organizacional y a la planeación, sin menoscabo y al contrario enriqueciendo la dimensión externa de la administración pública como vínculo entre el estado y la sociedad, utilizando para ello técnicas como: la probabilidad, el análisis de sistemas, la investigación de operaciones, las políticas públicas, etc. Por lo que la gestión pública resulta ser uno de los enfoques actuales más estudiados y el que parece prometer mejores resultados.

- En el capítulo II, concluimos que:
 - a) El titular de la secretaría de estado cuenta con amplias facultades tanto para hacerse cargo de la dependencia como del ministerio, propiamente. La secretaría de estado es un órgano político administrativo y dado las condiciones en que se designa el titular (nos referimos a la forma en que el ejecutivo lo escoge y designa), consideramos al secretario de estado una figura importante en el escenario político.
 - b) Después de haber revisado las condiciones administrativas que existían antes del presente sexenio, concluimos que a pesar de que han existido una serie de reacomodos de funciones y de organización de las dependencias de la administración pública central y paraestatal, los resultados no han sido los mejores, debido a un sinnúmero de condiciones administrativas, legales, económicas, sociales, entre otras; el proceso

administrativo no se ha empleado correctamente; las acciones de planeación se ven rebasadas por los problemas de crisis y coyuntura, la organización de recursos humanos, materiales y financieros no responde a las necesidades de eficiencia y eficacia, la dirección de éstos elementos dista mucho de ser “democrática” y “racional”; por su parte, el control y evaluación son aún procedimientos que necesitan fortalecerse y enriquecerse; es en fin, una diversidad de aspectos que obstruyeron el camino hacia el logro de los objetivos de modernización. El presente sexenio nos presenta una nueva faceta de la modernización administrativa en ella se continua con algunas acciones del sexenio pasado y se incluyen otras mediante el PROMAP. Tenemos que se desarrolla la contraloría social, se busca mejorar las acciones de control y evaluación, se ofrecen servicios que buscan beneficiar a la sociedad en su conjunto (programa paisano, progresa), y se refuerzan los aspectos de coordinación entre sectores y niveles de gobierno; sin embargo, los problemas continúan y los logros que se obtengan serán aquellos que las condiciones más hallan favorecido.

- c) Distinguimos al PND y al PROMAP como los dos más importantes planes y programas, durante el presente sexenio, que fijan las líneas de acción para mejorar la actividad de la gestión pública, a través de:
- La descentralización.
 - La profesionalización de los servidores públicos.
 - La participación ciudadana.
 - La reforma de los órganos de control interno y externo.
- d) Observamos dos tipos de controles de la gestión pública: uno hacia el interior de cada uno de las organizaciones gubernamentales y otro al exterior teniendo como punto de

comparación lo establecido en el PND, es decir, las actividades realizadas directamente sobre la sociedad.

Identificamos como problemas graves la falta de autonomía de los órganos de control, así como la inobservancia de los dictámenes lo que nulifica la acción de control.

d) Asimismo realizamos un análisis sobre los indicadores de resultados determinando la existencia de indicadores para cada nivel administrativo; estos indicadores se refieren entre otras cosas, al impacto que se tuvo en la sociedad después de desarrollado un X programa, concluyendo que este tipo de indicadores se remiten a un análisis cuantitativo olvidando el aspecto más humano.

► En el Capítulo III, se señaló:

- a) Que la actual Gerencia Pública reproduce en su aspecto de liderazgo, los estilos de los años '80 lo que hace necesario modificar dichas conductas de acuerdo a la dinámica que se vive hoy día. Buscando generar un líder participativo y democrático que permita desarrollar una nueva cultura del trabajo, basado en la productividad, participación y confianza.
- b) La planeación, organización y dirección en la actualidad, y de manera especial en las secretarías de estado, se hacen difíciles debido a la continua rotación del titular y a la improvisación que se realiza cada vez que se presenta un problema “inesperado”.
- c) Se propuso desarrollar un gerente comprometido con la dependencia y que aproveche sus capacidades y los recursos de la organización para generar e insertar en el ánimo de sus subordinados la idea y desarrollo de la innovación.
- d) Se exhortó al gestor público a reconocerse plenamente como actor político y a aceptar

la responsabilidad de servir a la sociedad anteponiendo a sus intereses los del proyecto nacional.

➤ En el cuarto capítulo, se observó:

- a. La necesidad de un gestor público que cumpla con ciertas características administrativas, profesionales y éticas que favorezcan el desarrollo de sus aptitudes en provecho de la organización.
- b. La utilización de la gestión estratégica para terminar con el desperdicio de recursos, la improvisación y lograr la legitimidad mediante la cogestión, utilizando la negociación y coordinación entre sectores y grupos.
- c. El desarrollo de un sistema eficaz y eficiente de control y evaluación a partir del análisis de la función de los órganos internos y externos desde un punto de vista más administrativo que contable; ya que opinamos que las condiciones organizacionales (dirección, organización), influyen en forma determinante en los resultados. Por ello proponemos la existencia de la auditoría administrativa para realizar el análisis estructural de las organizaciones.

De esta forma la gestión pública permitirá la participación de la sociedad generando procesos más democráticos y estables que permitan dentro de la misma complejidad sentar las bases para actuar frente a la crisis. En mi modesta opinión, como egresada una carrera que estudia a la ciencia política y a la administración pública, de aplicar alguna de las conclusiones aquí expuestas, repercutirá favorablemente en el quehacer del titular de la secretaría de Estado y su vínculo con la sociedad lo que traerá mayor legitimidad al Poder Ejecutivo Federal.

BIBLIOGRAFIA.

1. A. Spurr, William. Toma de decisiones en administración mediante métodos estadísticos. Ed. Limusa. México, 1982.
2. Abrego Ayala, J. Octavio; Barba Behrens, Silvano. Corporaciones Públicas. Ed. INAP. México, 1989.
3. Almeyda Armenta, Eduardo. Comisión de desregulación y simplificación administrativa. Propuestas sectoriales. México, s/f. (administración 1994-2000)
4. Bravo Ahuja, Víctor (coordinador). Tendencias contemporáneas de la administración pública, ensayos sobre la modernidad nacional. Ed. Diana. México, 1989.
5. Brech, E. F. L. EL Liderazgo y el equilibrio buscando un modelo democrático. Management su naturaleza y significado. Ed. Oikos-Tau. S.A. Barcelona, España, 1969.
6. Brink, V. Witt. Auditoría interna moderna. 4ta. Edición. Ed. Ecasa. Traducida al español. México, 1988.
7. Cabrero, Enrique. Evolución cambio de la administración pública. Del administrador al gerente público. Ed. CIDE. México, 1995.
8. Carrillo Castro, Alejandro. La política y la administración pública en México. Instituto de capacitación política. Ed. PRI. México, 1982.
9. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. Ed. INAP. México, 1973.
10. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo I. México, 1988.

11. Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Gobernación, primera sección y de Estudios Legislativos, primera sección. Dictamen sobre el órgano de fiscalización superior de la federación. Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la Honorable Cámara de Senadores. 26 de Abril de 1999.
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1997.
13. Consultoría y servicios especializados en desarrollo de Monterrey, S. A. de C.V. Evaluación del desempeño profesional. Ed. Consultoría y servicios especializados en desarrollo de Monterrey, S. A. de C.V. México, 1998.
14. Universidad Autónoma Metropolitana. Cuadernillo. Dirección e Integración de equipos de trabajo. México, Nov. 1995.
15. De la Cerda Gastélum, José; Nuñez de la Peña, Fco. La administración de Desarrollo. 3ra. Edición. Ed. Diana. México, 1998.
16. Deutsch, Karl. Política y administración pública. Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública. Núm. 5. México, 1980.
17. Diez, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Omega. Buenos Aires, Argentina. 1965.
18. Dirección General de estudios administrativos. Secretaría de la Presidencia. Coordinación administrativa. Seminario Franco-Mexicano. Colección seminarios Núm. 6. México, 1977.
19. Drucker, Peter F. La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas. Sexta edición. Ed. El Ateneo. Argentina, 1990.

20. Enríquez Mendoza, Ma. Gpe. La gerencia pública aplicada en el organismo de agua potable de Tlanepantla. Un estudio de caso de descentralización local Tesis. ENEP Acatlán. México, 1995.
21. Fundación Rafael Preciado Hdz. A. C. Y Konrad Adenauer Stiftung. Foro sobre auditoría y control de la gestión gubernamental, 5 y 6 dic. México, 1995.
22. Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Ed. Trillas. México, 1994.
23. Gobierno Federal. Ley de Planeación. Tomo 2. México, 1983.
24. Gobierno Federal. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Ed. Andrade. Serie Impuesto federales y leyes conexas. Tomo II. México, 1999.
25. Gobierno Federal. LQAPF. Ediciones Andrade, Tomo II. México 1999.
26. Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1988.
27. Gobierno Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública. México, mayo 1996.
28. Guerrero, Omar. La administración pública del estado capitalista. Ed. Fontamara. México, 1986.
29. Haimann, Theo; G. Scott, William y otros. Técnicas de dirección y gestión. Tomo 2. Ed. Hispano Europea, S.A. Barcelona, España, 1985.
30. Hampton R., Davis. Administración. Tercera edición. Ed. Mc Graw-Hill. México, 1989.
31. INAP. Gestión Pública en periodos de restricciones de recursos económicos. Serie Praxis. Núm. 70. México, 1985.

32. Instituto Mexicano de Cooperación Internacional. Dirección General de Cooperación Económica y Desarrollo. Memorandum 21 de mayo de 1998. Núm. OC-02662. Asunto se envía información OCDE/PUMA.
33. J. Thierauf, Roberto. Toma de decisiones por medio de investigación de operaciones. Ed. Limusa. México, 1972.
34. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Ed. Limusa. México, 1995.
35. Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política un modo de abordarla. Ed. ENEP Acatlán. México, 1990.
36. Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar el Estado? Más allá de los mitos y dogmas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
37. Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre. Serie administración general ministerio para la administración pública. (MAP). Madrid, 1989.
38. Kliksberg, Bernardo. Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina. INAP. FCE-CLAD. México, 1983.
39. Labastida, Horacio. Banco de datos censales. Ed. UNAM. México, 1972.
40. Larousse. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. 3era. Edición. México, 1998.
41. Layard, Richard. Análisis costo-beneficio. Colección lecturas, núm. 23. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.
42. Leemans, Arne F(compilador). Como reformar la administración pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

43. Martínez Gil, J. De Jesús. Los grupos de presión y los partidos políticos en México. Ed. Porrúa. México, 1997.
44. P. Leonard, William. Auditoría administrativa. Ed Diana. México, 1971.
45. Pardo, Ma. del Carmen (coordinadora). Teoría y Practica de la administración pública en México. Ed. INAP. México, 1992.
46. Pardo, Ma. del Carmen. La modernización administrativa en México. INAP y COLMEX. México, 1993.
47. Pasquino, Gianfranco (compilación). Manual de Ciencia Política. Ed. Alianza. Madrid, 1996.
48. Placencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública. Bases Teórico-Conceptuales. Ed. CNCPAP. México, 1994.
49. Poder Ejecutivo. Cuarto informe presidencial. México, 1998.
50. Priego Hdz., Oscar. La auditoría aplicada al sector público. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Centro de investigaciones de ciencias económica-administrativas. Villahermosa, Tabasco. México, 1990.
51. R. Terry, George. Principios de Administración. Ed. Compañía editorial continental. México, 1985.
52. Ramírez L. Fernando; Díaz Ontiveros, Raúl. Estado y crisis del desarrollo Nacional. Ed. Ecasa. México, 1983.
53. Ruiz Dueñas, José. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década. Ed. Trillas. México, 1982.
54. Ruiz Massieu, J. Francisco. Estudios Jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana. Ed. Limusa. México 1981.

55. Salyano Rodríguez, Raúl. La administración de la crisis en el estado mexicano. Serie II. Administración pública mexicana. Ed. INAP. México, 1985.
56. Sanmartín Barrios, Pedro. Elementos para un nuevo modelo de administración pública en México. Tesis. ENEP Acatlán. México, 1995.
57. Secodam y SHCP. El sistema nacional de planeación democrática y los principales mecanismos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar la Gestión Pública. Octubre. México, 1996.
58. Secodam y SHCP. Guía para la definición de indicadores. Marzo. México, 1998.
59. Secodam. Informe de labores 1997-1998. México, 1998.
60. Secodam. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documento de uso administrativo en las Unidades de seguimiento y evaluación de la Gestión Pública de la Secodam. Durante la administración 1995-2000. México, S/F.
61. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa. México, 1988.
62. Sharkanski, Ira. Administración Pública. Edición compendiada. 2da. Edición. Ed. Edamex. México, 1984.
63. Solidaridad. La Reforma del Estado. Gobierno Federal. México, 1995.
64. Uvalle, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Ed. IAPEM. México, 1994.

65. Yañez Garrido y Rodríguez Jiménez. Planeación y Desarrollo y Análisis de Gestión de la Administración Pública. Ed. PAC y el Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM. México, 1986.

HEMEROGRAFIA

1. Revista de Administración Pública. INAP. Núm. 57/58. Ene-Jun. México, 1984.
2. Revista Gestión y Política Pública. Vol. IV. Núm. 2. Segundo semestre. México, 1995.
3. Revista Gestión y Política Pública. Centro de investigación y docencia económica. Vol.1, Núm. 1. Jul-Dic. México, 1992.
4. Revista de administración pública. Edición especial de Gabino Fraga. S/n. INAP. México, nov. 1982.
5. Revista de administración pública. Núm. 50. Abril-Julio. México, 1982.
6. Revista de Gestión y Estrategia. UAM. Núm. 4. Jul-Dic. México, 1993.
7. Revista Gestión y Política Pública. Vol. IV. Núm. 2. Segundo semestre. México, 1995.
8. Revista de Contaduría y Administración. UNAM-FCA. Oct-dic. México, 1997
9. Revista de Administración Pública. INAP. Núm. 55/56. Jul-Dic. México, 1983
10. Revista Gestión y Estrategia. UAM. Núm.7. Enero-Jun. México, 1995.
11. Revista Gestión y Política Pública. CIDE. Vol. II. Núm.1. Ene-Jun. México, 1993.
12. Revista contaduría y administración. UNAM-FCA. Núm. 186. Jul-sep. México, 1997.
13. Revista de Gestión y estrategia. UAM. No. 9. Ene-Jun. México, 1996.
14. Revista Gestión y Política Pública. Vol. I. Núm. 1. Jul-dic. México, 1992.
15. Revista Gestión y Estrategia. UAM. Núm. 5 Ene-Jun. México, 1994.
16. Revista del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 5 Núm. 2. España, junio 1990.

17. Revista de Administración y Política Universidad Autónoma del Estado de México FCPAP. 4ta. Época. Núm. 12 y 13 (doble) 1ero. Y 4to. cuatrimestre. México, 1986.
18. Revista de ciencias políticas y sociales. UNAM. Núm. 49. Año XIII. Jul-Sep. México, 1967.
19. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Núm.32. Oct-Dic. México, 1976.
20. Revista de Gestión y Política Pública. Vol. 1. 1er. Semestre. México, 1995.
21. Revista Contaduría y Administración UNAM-FCA. Núm.184. Ene-Marzo. México, 1997.
22. Revista de Administración Pública. INAP. Núm.54. Abril-Jun. México, 1983.
23. Secretaría de la contraloría del Gobierno del Estado de México. Revista Control Gubernamental. Año III. No. 7. Jul-Dic. México, 1995.
24. Revista Contaduría y Administración. UNAM-FAC. Núm. 179. Oct-Dic. México, 1995.
25. Revista Gestión y Estrategia. UAM. Núm.10. Jul-Dic. México, 1996.
26. Revista Gestión y Política Pública. Vol. III. Núm.2. Segundo semestre. México, 1994.
27. Revista Enfoque. No. 193. 21 de Septiembre. México, 1997.