



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES

"LA GERENCIA PUBLICA EN LA
GESTION DE LO PUBLICO"

T E S I S A

Que para obtener el titulo de :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

p r e s e n t a:

FRANCISCO VELA CASAS



Asesor: Dr. Juan Carlos León y Ramírez

México, D.F.

279139
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central

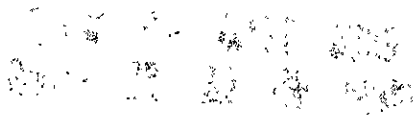


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



A Dios :

***Quien con toda su sabiduria, organizo y
preparo este lugar llamado tierra para que
yo tuviera la oportunidad de morar y crecer
en ella hasta convertirme en una montaña
mediante la obediencia de sus leyes y preceptos.***

Gracias por esta enorme bendición.

A mi Padre y a mi Madre :

*Quienes con tanto amor y sacrificio
me dieron primero:*

la vida y su amor,

y despues:

todo lo mejor de cada uno de ellos.

Gracias por confiar en mi

y por respetar todas mis decisiones.

A mi hija Gabriela :

*A quien debo mi primera sonrisa
y mi primer orgullo como padre,
y que pese a todas las adversidades
que hemos tenido, siempre te he amado,
y que en todo momento desde tu llegada
has permanecido en todo momento
en mi pensamiento y en mi corazon.
Doy gracias a dios por ser tú la primera
satisfacción de mi vida como padre*

A Blanca mi esposa :

*Quien con su amor y apoyo,
me ha sostenido
y me ha impulsado
a la conquista de metas
que me parecian inalcanzables.
Gracias por ser mi compañera.*

A Estefania mi hija :

*Quien es y ha sido el motivo,
de mi desvelo y de mi esperanza
por buscar nuevos y mejores horizontes
y la inyección que me da la fuerza
para no olvidarme de mis metas.
Gracias por haber llegado a mi vida.*

*A mis amigos y compañeros de estudios
con quienes conviví parte de mi vida y
con quienes compartí momentos de
satisfacción y tristeza.*

*A todos mis amigos de la actualidad
que con su determinación y consejo
me han motivado a la culminación
de esta etapa de mi vida.*

*A todos mis profesores ,
quienes se preocuparon por dejar en mí
una parte de su ser y de su pensar
mediante su enseñanza y ejemplo.*

*A mi Universidad y a mi Facultad
en donde aprendí a valorar el conocimiento
y la vida en sus muros,
y a manifestar mis pensamientos
sin temer a las consecuencias*

*A Ma. de Jesus Alejandro Quiroz,
quien siempre me oriento y me ayudo
a identificar los puntos clave de mi meta,
para poder tomar las decisiones correctas.*

*Al Dr. Juan Carlos León y Ramirez,
quien con su sabia asesoria y guia,
me ayudo a culminar con éxito
una de las metas más importantes
de mi vida por concluir:
Mi Titulación.*

Gracias por ser parte de mi vida.

LA GERENCIA PÚBLICA EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

PROEMIO

Recientemente de los cambios más notables de la administración pública en estos días, en lo que a teoría se refiere, quien ha tomado mucho auge e impulso, ha sido la teoría de la "Organización Pública". Además de este término, existe otro, el cual se desenvuelve tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública y que se le conoce como: gerencia pública.

A pesar de existir muchos autores sobre el concepto de gerencia pública, pocos han procurado definirla de manera amplia, considerando a esta corriente como una acción ejecutiva de alto nivel que se puede desarrollar en el gobierno. Como estos dos términos se encuentran asociados, Barry Bozeman sostiene que la gerencia pública es una teoría de las organizaciones públicas, y que como consecuencia, las organizaciones públicas son el objeto de estudio de la gerencia pública.¹

La gerencia pública nace como resultado de una revaloración que se da al concepto de lo público, sobre todo en las acciones del gobierno, siendo su principal objeto de estudio: las organizaciones públicas. Se trata en sí, de un instrumento que se da como el resultado de la búsqueda de nuevas y mejores soluciones adecuadas y permanentes a las demandas y a las necesidades sociales, con el propósito principal de superar y evitar todas las deficiencias de la administración pública tradicional o actual, la cual debido a su

¹ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas*, estudio introductorio de Juan M. Ramírez Zozaya.

ineficiencia, ha dejado en el olvido la búsqueda de soluciones viables a las necesidades sociales.

En la actualidad se ha procurado que la administración pública trabaje y actúe con mejores aciertos ante una sociedad cada vez más crítica y participativa ante los asuntos públicos, tratando de ajustarse o adaptarse a un nuevo tipo de relación administración - sociedad y a un nuevo sistema de trabajo con un sentido de mayor responsabilidad, calidad y eficiencia; convirtiéndose, de un sistema completamente cerrado a un sistema abierto, obligando a la administración pública a replantear primero, sus principios y objetivos mediante un proceso de cambio (llámese reforma, modernización, etc.), el cual poco a poco va tomando mejor forma; resultado de una pluralidad política cada vez más representativa, que le ha forzado a eliminar ciertas prácticas partidistas y unilaterales, cambios que aunque muestran avances siguen siendo insuficientes.

Luis F. Aguilar, menciona que es importante entender no el problema de reducción del tamaño de una administración pública, sino su funcionalidad y su nuevo perfil.²

Para la gerencia pública, las "organizaciones públicas" significan la necesidad de adaptarse a los cambios contextuales y organizacionales que se dan en la actualidad.³

La adaptabilidad es pues uno de los elementos básicos e indispensables que facilitarían a la administración pública el enfrentar y superar cualquier situación de cambio que llegase a presentarse; es en sí, la capacidad de moldearse o de ajustarse, con oportunidad, a una necesidad específica y de responder con eficiencia a las condiciones y

² Luis F. Aguilar, "La silenciosa, heterodoxa reforma...", p.26..

exigencias que sean planteadas por esta. Poseer esta capacidad, significa tener la infraestructura y el respaldo necesario y suficiente, que permiten estar preparado para actuar con oportunidad ante cualquier eventualidad que altere o modifique el comportamiento de un sistema del Estado, ya sea de tipo político, social o económico.

La naturaleza pública de la administración pública hoy en día ha provocado que sean replanteadas las funciones que le pertenecen, especialmente aquellas que no pueden ser delegadas o traspasadas a las sociedades públicas.

Los orígenes de la gerencia pública se detectan cuando se pierde el objetivo principal del proceso gubernamental: la ciudadanía. Surgiendo como una solución a este modelo, orientada por los principios de la eficiencia, la ciudadanía y lo público, desde un principio la gerencia pública busca la satisfacción de las demandas sociales con una perspectiva totalmente práctica, orientada a problemas específicos y con actitudes estratégicas.

Es pues debido al retraso que se presenta en la administración pública mexicana en sus procesos administrativos, lo que hace necesario el avanzar con mayor rapidez en los cambios, para recuperar tiempos perdidos. Se requieren decisiones inmediatas como lo es un nuevo funcionario de la administración pública, tomando como respaldo teórico y disciplina profesional a la gerencia pública, la cual ha renovado en fechas recientes el entendimiento y la práctica de la administración pública, mostrando avances interesantes en otros países, la cual ofrece una vía de solución importante con una transformación

³ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Estudio introductorio de Juan M. Ramírez Zozaya*, p.7.

positiva e interesante y llena de beneficios para el servidor público, como para el aparato gubernamental.

Esta hipótesis busca primero, mostrar que existe la posibilidad de formular y adoptar un cambio teórico y profesional en el sistema actual de trabajo de la administración pública, promoviendo una cultura de servicio basada en la gerencia pública; segundo, formar y desarrollar un nuevo funcionario público que realice su trabajo con los principios de calidad y eficiencia, fomentando la planeación y la prevención como parte de los valores principales para eliminar la improvisación y la corrección como métodos actuales y normales del trabajo público.

En el primer apartado, se definen los conceptos de Estado, Gobierno y de Administración Pública, con el propósito de establecer y delimitar una base teórica sobre su función y la prioridad de cada uno de ellos; y al final del capítulo se desarrolla un análisis a detalle sobre el concepto de lo público como objetivo final y principal de la administración pública.

En el segundo apartado se da una descripción sobre lo que es la gerencia pública en sus objetivos, sus principios y metas, así como una relación de los beneficios que resultan de la implementación de este modelo tanto en lo administrativo como en el factor humano. Posteriormente, se da una descripción de la forma en que este sistema puede ser implementado en la administración pública mexicana, iniciando desde un cambio de conceptos mediante la Reingeniería y la Calidad Total, y siguiendo por una reestructuración del soporte en lo relacionado a las políticas, los procesos, las normas y las estructuras orgánicas.

En el tercer apartado, se da una descripción de la administración pública y del funcionario público actual en México, y al final se relacionan una serie de planeamientos que permiten visualizar las posibilidades de aplicación de la gerencia pública.

Al final del tercer apartado se desarrollan las conclusiones, con el propósito de reafirmar toda la información.

La exigencia del cambio con una nueva gestión pública como lo es la gerencia pública, permitirá impulsar a un mejor Estado, a un mejor Gobierno, y a una mejor Administración Pública.

Como dijo Karl Popper, "Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas".⁴

⁴ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del estado*, p. 87

ÍNDICE

LA GERENCIA PÚBLICA EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

1 . 1	Proemio	I
1 . 1	Índice	VI
APARTADO I Concepto de Estado, gobierno y administración pública		
1 . 1	El Estado	0 1
1 . 2	El gobierno	0 4
1 . 3	La administración pública	0 5
1 . 4	Objetivo principal de la administración gubernamental: "Lo público"	0 6
APARTADO II Gerencia Pública, transición de un paradigma de un modelo tradicional a un modelo posburocrático.		
2 . 1	La gerencia pública	1 3
2 . 1 . 1	Un nuevo modelo del servidor público	1 5
2 . 1 . 2	Una nueva visión sobre la eficiencia	1 7
2 . 2	Transición de un modelo tradicional a un modelo posburocrático	1 8
2 . 2 . 1	Cambio de conceptos a un paradigma posburocrático	1 8
2 . 2 . 1 . 1	Reingeniería	1 9
2 . 2 . 1 . 2	La calidad total	2 0
2 . 2 . 1 . 2 . 1	Principios de calidad total	2 1
2 . 2 . 2 . 2 . 2	Metodología para la calidad total	2 2
2 . 2 . 2 . 2 . 3	Herramientas para la calidad total	2 3
2 . 3	Estructuración de un soporte profesional	2 4
2 . 3 . 1	Reclutamiento	2 5
2 . 3 . 2	Desempeño y promoción	2 6
2 . 3 . 3	Capacitación	2 7
2 . 3 . 4	Reglamentación	2 8
2 . 3 . 5	Evaluación	2 8

ÍNDICE

APARTADO III Transición de una administración pública a una gerencia pública.

3.1	Descripción actual de la administración pública en México	3 1
3.1.1	El administrador público actual	3 1
3.1.2	Soporte académico del administrador público actual	3 2
3.1.3	La subcultura de la confianza y la lealtad	3 3
3.2	Posibilidades de aplicación de la gerencia pública	3 4
3.2.1	Reflexión sobre el concepto de la modernización	3 4
3.2.2	Cambio del paradigma de la lealtad al de responsabilidad	3 6
3.2.3	Argumentos a favor de la profesionalización	3 7
3.2.4	Revalorando al Estado	3 9
3.3	Retos de la nueva gerencia pública	4 1
	Anexo I	4 5
	Conclusiones	4 6
	Ensayo Bibliográfico	5 1
	Bibliografía	5 5
	Hemerografía	5 6

APARTADO I

1. Concepto de Estado, Gobierno y Administración pública

1.1 El Estado

El Estado se instituyó "cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta, legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al aunar todos sus talentos colectivos".¹

A partir de entonces ha sido materia de estudio e investigación, siendo El Príncipe de Maquiavelo, el primer tratado sobre política, considerado como el origen de la razón de ser del Estado (constituyéndose éste como un poder a favor de la sociedad), centrándose principalmente en la conquista, la ejecución y conservación del poder. Giovanni Botero en 1598 es el primero que conceptúa la razón del Estado en donde menciona que: "El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y la razón del Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio".²

Una vez establecido el Estado, para poder mantenerse y desarrollarse necesitó en un principio de leyes que regularan la paz y la armonía, posteriormente de las

¹ Gerald Caiden, *Revitalización de la Administración Pública*, p. 29

² Ricardo Uvalle, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, p.40 -44.

instituciones para dirigir y realizar las acciones y actividades necesarias para promover y establecer la seguridad y satisfacer así las necesidades fundamentales de la sociedad, asegurando con ello su reproducción y supervivencia, llegando a formalizarse y a perfeccionarse como se conoce en la actualidad. De hecho el Estado es un ente positivo, ya que persigue lo bueno para la sociedad, investido de poder, con un orden jurídico y que en la historia se da como un fenómeno en la evolución de la humanidad.

Así pues el Estado llega a ser un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas para que la misma sociedad pueda desarrollarse con sus talentos privados y colectivos.³ El Dr. Uvalle menciona que el Estado es un producto del ingenio humano, el cual es capaz de crear y organizar instituciones destinadas a consolidar la convivencia en común.⁴

El concepto del Estado ha evolucionado y debido a ello ha sido necesario replantearlo desde su orden jurídico, de poder y de represión que lo define, siendo la principal necesidad, el precisar su función y propósito en donde se puede definir como que: El Estado es una institución con límites determinados en el tiempo y el espacio, producto del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad que aparece en un tiempo preciso con una delimitación geográfica, siendo no en forma individual su territorio, ni la población, ni el gobierno por sí solo o un conjunto de normas, sino la unión de todos estos elementos en un tiempo y en un espacio definido.

³Ricardo Uvalle, *“Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea”*, Introducción, p.34.

⁴Ricardo Uvalle, *Los Nuevos Derroteros...* p.51.

En tanto no se manifestó la participación de la sociedad en las decisiones y acciones del estado, éste gobernó de manera unilateral. Debido a las imprecisiones de su actuar, con el paso del tiempo manifestó la necesidad de una revitalización, realizándose ésta mediante reformas, con el propósito de crear y establecer nuevas y mejores formas de trabajo, buscando redimensionar, rediseñar, reinventar y/o establecer una nueva forma, en su estructura, en sus principios y en sus objetivos, procurando mostrar mayor eficiencia.⁵ Las reformas del Estado responden a nuevas etapas de la vida social, y muchos de los cambios generados por el Estado, no fueron realizados por iniciativa propia, sino por la sociedad en parte, al decidir exigir y participar en la solución de los problemas sociales y en la satisfacción de las necesidades y demandas públicas; por otra parte, la globalización⁶, la cual se ha encargado de asentar y fortalecer un nuevo modelo de trabajo y de producción, a la cual todo Estado debe sujetarse para poder participar, gozar y disfrutar de todos los beneficios que este sistema implica, ante la necesidad de no quedar rezagado.

El Estado, subsiste por su incapacidad de solucionar todas las demandas: mientras existan demandas insatisfechas, el Estado siempre será necesario.⁷ Es pues indispensable que aprenda a ser creativo para que tenga la capacidad de crecer,

⁵ Luis Aguilar, *La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública*, p.19

⁶ " Pero no es realmente el capitalismo la forma necesaria de la sociedad moderna, sino los mercados. Lo que se ha demostrado es que una economía moderna compleja, en la que se tienen que establecer millones de precios dada la demanda de docenas de miles de mercancías diferentes, no puede funcionar sin mercados, de tal manera que los individuos puedan responder a las señales de precios que los mercados proveen. Pero los mercados tienen su propia lógica, y necesitan buscar el mejor precio y la mayor ganancia, donde quiera que estén. La lógica fue impecablemente detallada por Karl Marx en el manifiesto comunista de 1848. Marx escribió en el manifiesto: *La burguesía ha dado, a través de la explotación del mercado mundial, un carácter cosmopolita a la producción y al consumo en todos los países [...] Le ha quitado a la industria el suelo nacional en el que estaba parada [...] Ésta es desplazada por nuevas industrias cuya introducción se vuelve cuestión de vida o muerte para todas las naciones [...]* En lugar de la vieja seclusión autosuficiente local y nacional, tenemos relaciones en todas las direcciones, y una interdependencia universal entre las naciones. Es decir la globalización. Daniel Bell, "Las muchas facetas del siglo XX", p. 18-19.

⁷ Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones.....Proemio del Dr. Juan Carlos León*, p.23

adaptarse y mantenerse ágil para así ser eficiente y justificar su existencia; procurando en todo momento revisar todo lo que hace, cómo lo hace y cómo en el futuro deberá hacerlo, buscando siempre el beneficio de la sociedad, procurando ser flexible para adaptarse al cambio en cualquier momento y mantenerse de esta forma a la estatura de los tiempos y de las condiciones que le son exigidas.

El Estado no progresa por sí sólo, puede progresar solo en razón de la calidad de vida que es capaz de ofrecer a la sociedad que debe servir y procurar⁸. Parte fundamental del Estado son las instituciones, las cuales son instrumentos de apoyo para poder ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento y alcance de sus objetivos.

1.2 El Gobierno

El gobierno es el ejecutador de las tareas o actividades que el Estado debe hacer realidad; para cumplir con los compromisos y las responsabilidades adquiridos con la sociedad, a través del tiempo el aparato gubernamental ha perfeccionado su actuar y su capacidad en la toma de decisiones, las cuales involucran y afectan a la sociedad. Es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad.⁹

Debido a las exigencias que le son requeridas en el desarrollo de sus actividades, ha sido necesario e indispensable procurar la renovación de sus instituciones, buscando como meta primordial la eficiencia, mediante el uso correcto de los recursos en la solución de las demandas de la sociedad, procurando usar toda la capacidad con la que cuenta en

⁸Ricardo Uvalle, *Op. Cit.*, p. 34.

⁹Ibid., p. 51

las situaciones comunes o rutinarias como en las extraordinarias. Un gobierno reformado incorpora en su agenda las alternativas para racionalizar sus procesos de gestión, dando atención especial a la eficiencia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana.¹⁰

Como consecuencia lógica de la reforma del Estado, el gobierno puede ser transformado casi de manera total en sus procesos, objetivos, y estructura, buscando darle una racionalidad y eficiencia en el desempeño de sus acciones. El Estado tiene el poder de decisión y el gobierno tiene el poder de ejecución por medio de la administración pública, que es el vínculo que existe con la comunidad o la sociedad.

1.3 La Administración Pública

La administración pública es el brazo fundamental que sustenta al gobierno, en donde sus atribuciones se vinculan con la solución de las necesidades y problemas de la sociedad, siendo la encargada de cuidar el bien público, garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales¹¹. Es la institución responsable de fomentar, alentar y promover las mejores condiciones de vida de la sociedad.¹²

¹⁰ Ricardo Uvalle, *Op. cit.*, p.61

¹¹ *Ibid.*, p.137

¹² Ricardo Uvalle, *Las transformaciones.*, p.40.

1.4 **Objetivo principal de la administración gubernamental: "Lo público".**

Cuando hablamos sobre lo público casi siempre lo identificamos como la sociedad, y partiendo desde ese punto, el Estado fue constituido para proporcionar seguridad y satisfacer las necesidades, proporcionando las condiciones ideales para el desarrollo de la sociedad y asegurar el desenvolvimiento de la vida pública y privada. El Dr. Ricardo Uvalle menciona que: "lo público es una vida en común, ya que sus beneficios son extensivos a los diversos miembros de la sociedad, y significa la oportunidad de convivir bajo reglas comunes sintetizadas en derechos y obligaciones"¹³

H. George Frederickson menciona que no existen teorías aceptadas sobre lo público las cuales solo son perspectivas, en donde aquellos que estudian o practican la administración pública sólo tienen la noción de lo que desean expresar cuando se refieren al público. En un ensayo sobre una teoría del público (diciembre del 92), menciona cinco puntos, en los que por separado pretende definir "lo público", y aunque no desarrolla una sola definición, como conjunto, alcanza a darle una dimensión objetiva, clasificándola de la siguiente forma:

- a)- El público como grupo de interés (agrupación)
- b)- El público como consumidor.
- c)- El público como un algo que es representado.
- d)- El público como cliente.
- e)- El público como ciudadano.

¹³ Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones.....*, p. 35

Es por medio de esta división que se pueden identificar claramente los factores con los que se puede reconocer “lo público”, y en donde el administrador público como servidor debe dar la importancia que se merece el público o la sociedad, en donde podría decirse que es lo mismo, debiendo procurar siempre atender con oportunidad sus necesidades relevantes sin proporcionar distinciones o tratos especiales.¹⁴

a) El público como grupo de interés: la perspectiva pluralista.

Los grupos de interés buscan organizarse para promover el derecho de los ciudadanos, buscando soluciones a sus necesidades ante el gobierno como conjunto. “El pluralismo describe el desarrollo natural de los grupos de interés que une a los individuos que tienen intereses comunes o similares”¹⁵. Muchos de los problemas del gobierno se deben al pluralismo, ya que desde sus inicios, ha buscado establecer un sistema de frenos y equilibrios mediante el consenso, el cual permite dar la pauta para que pueda actuar o no el gobierno, pudiendo de esta forma el sistema pagar un alto precio por la demora y desvitalización de la autoridad del gobierno, consecuencia del pluralismo.¹⁶

b) El público como consumidor: la perspectiva de la elección pública.

La elección pública es la individualidad que se vincula con la perspectiva del pluralismo, es decir, las necesidades individuales se deben manejar en grupo para poder conseguirse y es lo que da forma a la comunidad; una comunidad representa la suma de todos los intereses individuales de cada miembro que la integra, la cual persigue el

¹⁴ George Frederickson, *Hacia una teoría del público para la administración pública*, p.8.

¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶ *Ibid.*, p.9.

d) El público como cliente

Esta perspectiva es la más interesante, pues aquí al individuo se le debería definir como un cliente, ya que todos los ciudadanos son literalmente de un tiempo determinado clientes del gobierno, pues es un público al que los millones de empleados públicos sirven o deben servir, en donde se espera que apliquen su conocimiento, destreza y experiencia para proporcionar un mejor servicio en la atención de las solicitudes y necesidades del público. Esta perspectiva del cliente es débil en la administración pública, generando un trato muy por debajo del esperado.¹⁹

e) El público como ciudadano

Los primeros conceptos de la administración pública consideran al público como ciudadano, posteriormente fue abandonado este concepto por la administración pública dedicándose casi en su totalidad a los problemas administrativos; en los Estados Unidos empezó un resurgimiento más real de la ciudadanía y por la década de los ochenta el público intervino con mayor vigor en las actividades políticas; presentándose así un renovado interés por la ciudadanía en la administración pública, procurando una participación más fuerte y activa en el proceso político con los administradores, los legisladores y los grupos de interés. El desarrollo moderno supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública más efectiva; los teóricos modernos de la ciudadanía afirman que una ciudadanía efectiva es esencial para la administración de un gobierno efectivo.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, pp. 17 - 18.

²⁰ *Ibid.*, pp. 17 - 18.

El fin del monopolio de lo público por el Estado y de su operador el gobierno, puede ser posible a través de un proceso orientado a replantear el papel y las atribuciones del Estado, mediante una participación organizada de la sociedad.²¹

Una vez hecha la revisión del marco conceptual básico de esta investigación, se precisa que un concepto es un juicio, una opinión, una explicación o la idea de algo, y sirve para definir, explicar y/o demostrar una cosa o su funcionamiento, y este puede ser modificado tantas veces sea necesario en el tiempo, de acuerdo a los resultados mostrados por las experiencias vividas en su diario actuar. Tal es el caso de los conceptos de Estado, de Gobierno y de Administración Pública, conceptos que han evolucionado con el tiempo y que ha sido necesario replantearlos con el fin de precisar su función y propósito.

Uno de los puntos básicos del Estado para que este pueda sostenerse y preservarse, debe ser su capacidad de adaptación y de transformación no solo en lo conceptual y teórico, sino también en lo práctico y operativo, y ante cualquier circunstancia o necesidad que así lo exija. Debiendo ser de igual forma con el gobierno y la administración pública.

Ante esta necesidad, el Estado, en los momentos de crisis, es indispensable que pueda contar con un sistema o un método calificado, que tenga la capacidad de plantear propuestas de solución bien definidas y documentadas, y por último, que tenga el conocimiento y la experiencia para aplicar cualquier propuesta de solución, la más viable,

²¹ Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones Proemio del Dr. Juan Carlos León*, p.15

APARTADO II

2. Gerencia Pública, transición de un paradigma de un modelo tradicional a un modelo posburocrático.

Por lo regular, un concepto nuevo es difícil que tenga la aceptación o el respaldo de un grupo, como el respaldo o la aceptación que tiene un concepto ya conocido en la investigación, "En *atravesando la burocracia* se aprovechan los resultados del programa *Striving toward Excellence in Performance* (Lucha por la Excelencia en el Rendimiento) [...] como base empírico-analítica para formular una nueva propuesta paradigmática de gestión gubernamental denominada, convencionalmente por el autor posburocrática,²² en la que se apuesta por una nueva forma organizacional, en donde se transformen las relaciones entre los directivos y operativos; así como las prácticas cotidianas de dirección, de presupuesto, de compras, de las políticas de información, etcétera."²³

²² El paradigma posburocrático propuesto en el texto [...] Es un esfuerzo que conserva una lógica moderna en cuanto que busca el desarrollo de medios e instrumentos innovadores para el logro de los objetivos gubernamentales, permeados por la opinión y el punto de vista de los ciudadanos. El paradigma posburocrático podría entenderse como la búsqueda de nuevas formas organizacionales, que si bien están más allá de la estricta racionalidad formal-legal, aún están inmersas en la lógica racional-teleológica. Dentro de esta búsqueda de nuevas formas organizacionales, es conveniente revisar el artículo de Heydebrand, donde se explica el surgimiento de las organizaciones denominadas como "pos" como resultado de la transición del capitalismo industrial a otro posindustrial caracterizado por la automatización de los procesos y el uso de la tecnología desarrollada por la informática. Para Heydebrand las "nuevas organizaciones son posburocráticas porque van más allá de la racionalidad formal, la jerarquía, la división del trabajo, la especificación de funciones...". Véase Wolf V. Heydebrand, "New Organizational Forms", *Work and Occupations*, vol.16, núm. 3, agosto de 1989, pp.323-357.

²³ Barzelay, Michael, "Atravesando la Burocracia", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 199, Estudio Introductorio de Martínez Reyes Héctor, pp.8-9.

2.1 La gerencia pública.

Desde un principio la administración pública ha buscado a diario su perfeccionamiento constante, así pues, en ella han existido avances y nuevas tendencias o corrientes teóricas, siendo una de éstas la Gerencia Pública, con la que existe la posibilidad de un cambio de paradigmas tanto en lo teórico como en lo práctico. Enrique Cabrero hace mención de que la diferencia entre gerencia y gestión pública, se debe a un matiz de semántica, ya que el título de gerencia es utilizado en los Estados Unidos, y el título de gestión en España para evitar el anglicismo.²⁴

La gerencia pública es una corriente disciplinaria y profesional que ha renovado en fechas recientes el entendimiento y la práctica de la administración pública, instituida en Estados Unidos e incorporada en los últimos tiempos a nuestro medio con el propósito de mejorar el desempeño del gobierno y de su administración y que centra su interés en la dirección de las organizaciones públicas que concretan o realizan las decisiones de los gobiernos, ya que integra el enfoque de la teoría de la organización.²⁵

Menciona Frederickson que no existe una definición concreta o ya aceptada de lo que enmarca la gestión pública, de hecho dice que todavía es una situación teórica que no se ha podido concretar o materializar de una manera objetiva, ya que al hablar sobre la gestión pública, por lo regular se supone una perspectiva del público y además se supone que existe un acuerdo sobre dicha perspectiva.²⁶

²⁴ Enrique Cabrero, *Del Administrador al Gerente Público*, p.21.

²⁵ Luis Aguilar, *Estudio Introdutorio, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, p. 20.

²⁶ George Frederickson, *Op.,cit.*, p. 7.

De hecho se considera a la gestión pública como un campo en construcción, mediante el cual se busca establecer un equilibrio y una coherencia entre lo que es la teoría y lo que es la práctica; de hecho es una propuesta (administrativa y de sentido), a favor de un cambio no sólo de estructuras, normas y procesos, sino también de aquello que no es tangible como lo son los valores.²⁷

Mediante la gerencia pública se podría promover una máxima eficacia y eficiencia en el gobierno y en la administración pública, en el desarrollo de sus actividades como en la solución de los problemas y demandas de la sociedad; considerada como una propuesta de solución ante la necesidad de la búsqueda de mejorar no solo las estructuras y los procesos, sino también del soporte más importante de la misma administración pública: el factor humano.

Sirva como ejemplo. En los Estados Unidos existe un programa de distribución de alimentos para los ancianos en donde éstos ya no son capaces de cocinar por si solos, esta tarea se realiza por voluntarios del barrio que donan su tiempo libre y lo importante de prestar este servicio no es el hecho de preparar y el repartir solamente comida caliente, sino el contacto humano que se tiene con estos ancianos y la sensación de saber y de sentir que existe alguien que tiene un interés sincero por ellos, pudiendo mostrar con esto que "el voluntariado puede hacer muchas actividades de un modo más convincente y sincero que el trato que proporcionan los mismos burócratas".²⁸

Hoy en día los problemas de gestión pública no sólo incluyen el desempeño de las instituciones, adiciona además lo que en política se llama gobernabilidad, es decir, que el

²⁷ Enrique Cabrero, *Op. cit.*, p.22.

²⁸ Osborne, David y Gaebler, Ted, *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, p.111.

Estado necesita cumplir y satisfacer las demandas de la sociedad para que exista una aceptación del mismo. Un buen gobierno es aquel que a través de sus instituciones trabaja bien, esto es, con efectividad y eficiencia; y para que una administración llegue a este nivel de eficacia, debe proveerse de todos los elementos indispensables que le ayuden a realizar con oportunidad un mejor servicio, debiendo: primero, ubicar su posición, es decir, ver en donde esta y a donde quiere o puede llegar; segundo, identificar y determinar con un estudio a detalle, las funciones que como gobierno son exclusivas de su competencia, aquellas que no deben ni pueden ser delegadas; y tercero, verificar mediante un análisis profundo que el tamaño del aparato gubernamental sea el necesario y que el soporte administrativo, normativo y organizacional, sea el necesario, para que permita agilidad en el desarrollo de las funciones del servidor público.

Cuando se logra desarrollar un buen análisis, se puede establecer una idea más concreta de lo que se quiere, de lo que tiene y de lo que falta, y con este soporte se pueden diseñar y delimitar las acciones, los procesos, los tiempos y los recursos para poder conseguir o cubrir los faltantes y corregir las deficiencias existentes. Dentro de los puntos que pueden ser considerados para adicionar en esta nueva gestión pública, puede mencionarse un nuevo modelo de servidor público y una nueva visión de la eficiencia.

2.1.1 Un nuevo modelo del servidor público.

Pieza importante y elemento sustantivo en este nuevo modelo de servicio público es el factor humano, mediante el cual se puede obtener un valor agregado al formar un

sincero sentido de responsabilidad y de servicio mediante una redefinición o renovación de los valores institucionales y por que no adicionar también a los valores éticos.²⁹

Es pues esta nueva gestión pública la concepción de un servidor público con una misión más definida y clara, la cual le permita ubicar y entender mejor su posición, lo que se espera de él con relación a su trabajo; que sea capaz de poder ocupar un puesto el cual pueda desarrollar eficientemente; que aplique su experiencia y participe no como un observador más sino como un impulsor o promotor de un cambio y que tome la iniciativa. Que sea creativo y que sepa tomar las decisiones que son de su competencia; que tenga la capacidad y la habilidad de negociar con el público los problemas sociales, la atención de los servicios públicos necesarios y las prioridades de los mismos; que sepa hacer conciencia en la sociedad para que esta se integre y acepte el papel que le toca y adquiera las responsabilidades que le corresponden. Que motive, enseñe y dirija al personal subordinado con un ejemplo verídico, que le ayude a mantener el respeto, la admiración y el reconocimiento que debe manifestar un buen líder. Que sea un profesional que reconozca lo que significa un compromiso y que en lo social y en lo político plantee las soluciones necesarias y que las resuelva en la práctica.³⁰

En una investigación realizada por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), y coordinada por Jorge Barenstein, se mencionan las características esenciales del funcionario público como el "administrador ideal" y que son: conciencia nacional, capacidad de decisión y posteriormente la capacidad creativa, técnica y crítica.³¹

²⁹ Enrique Cabrero, *Op. cit.*, p. 38

³⁰ Adriana Plasencia, *Op. cit.*, pp. 118 -120

³¹ Enrique Cabrero, *Op. cit.*, p. 78.

2.1.2 Una nueva visión sobre la eficiencia

Eficiencia es "hacer las cosas bien y con menos". Esta frase se ha convertido en el lema actual de aquellas naciones que han manifestado la necesidad de un cambio, debido a las deficiencias mostradas en el funcionamiento del aparato administrativo, es aquí en donde esta nueva teoría llamada gerencia pública se involucra, ya que en sí misma, permite tener la visión para desarrollar e inventar nuevos y mejores métodos o procesos que le permitan al aparato gubernamental atender a la sociedad de una manera más ágil y eficiente, buscando satisfacer las necesidades en general sin tomar en cuenta preferencias individuales o de partido, es decir, procura que todos los beneficios lleguen a toda la sociedad por igual.

El origen de los problemas sobre la eficacia del administrador público, recae en una gran parte sobre las políticas, los procesos, las normas y estructuras, ya que son el apoyo y respaldo para su diario actuar, los cuales en su mayoría son obsoletos y al no ser actualizados con oportunidad, se convierten en piedras de tropiezo, ya que no tienen la flexibilidad para adaptarse o transformarse de acuerdo a las necesidades de los tiempos. Es pues aquí en donde al proponer a la gerencia pública como solución, se busca adelantarse a los problemas administrativos y operativos, mediante la prevención y solución de las necesidades, analizando y actualizando permanentemente los soportes administrativos, jurídicos, normativos y operativos para mantenerlos vigentes, permitiendo con ello al gerente público, cumplir con eficiencia su función.

2.2 Transición de un modelo tradicional a un modelo posburocrático

2.2.1 Cambio de conceptos a un paradigma posburocrático

Hoy día son pocas las discusiones sobre la teoría de la administración en donde no se mencione el término paradigma. Dicho término se ha extendido en todo el ámbito empresarial convirtiéndose en una palabra estrella; el diccionario define la palabra paradigma como un ejemplo o modelo claro, Joel Barker, la define como conjunto de reglas orientadas a establecer límites y a describir cómo solucionar problemas dentro de esos límites. Los paradigmas influyen en la percepción, ayudan a organizar y a clasificar la forma como se mira al mundo. Cuando el mundo de los negocios empieza a cambiar solo prosperan aquellas compañías que reaccionan con rapidez, esto también es aplicable en su ámbito en las instituciones públicas.³²

Para tener la capacidad de reaccionar, se requiere una gran flexibilidad con una actitud abierta hacia las nuevas ideas y enfoques; para crear un buen soporte, los puestos básicos de la institución deben ser reexaminados objetivamente y cambiados cuando sea preciso y adecuado. Para estar a la vanguardia en competitividad, los paradigmas del pasado deben ser analizados y cambiados. Siendo esta flexibilidad no sólo útil en el futuro sino indispensable. Tal es la situación que en este cambio de conceptos se tomen en cuenta instrumentos modernos como lo son: la Reingeniería y la Calidad Total.

³² *Morris y Brandon, Reingeniería, p. 55*

Los paradigmas limitan la flexibilidad para considerar nuevas y diferentes ideas; cuando se presentan ideas que no se hallan dentro de los límites de los paradigmas habituales, se genera una gran dificultad para considerarlas objetivamente. Los paradigmas son parte del pensamiento humano, siempre están presentes y no llegan a ser peligrosos y el problema no radica en la existencia de estos modelos, sino en las limitaciones que la gente permite que ellos les pongan.

Siempre se ha presentado resistencia al cambio por diferentes razones como: incertidumbre, carga de trabajo adicional, riesgo de críticas e indiferencia con los planes existentes. Por otra parte, la resistencia puede tener explicaciones irracionales, algunas difíciles de identificar porque no tienen una base clara. Con frecuencia, los paradigmas son la causa de esta resistencia al cambio.³³

2.2.1.1 Reingeniería.

La reingeniería es muy común cuando se habla de cambios en las empresas, recibe varios nombres como: reforma, modernización, transformación y/o reestructuración; pero no importando el nombre con que se le identifique, la meta es siempre la misma: aumentar la capacidad de producción para poder competir en el mercado mediante la reducción de costos; este objetivo se ha mantenido constante y se aplica por igual en la producción de bienes o a la prestación de servicios. La reingeniería es un enfoque que sirve para planear y controlar el cambio: es el rediseño de los procesos para luego implementarlos.

³³ *Ibid.*, p.56.

Existen condiciones, las cuales se detallan a continuación, para que el proceso de reingeniería aplicada a los procesos de la institución llegue a feliz término:

- 1.- Alcance del proyecto.
- 2.- Etapa 1: Identificar los proyectos posibles.
- 3.- Etapa 2: Analizar la información básica de la institución y del proceso de trabajo.
- 4.- Etapa 3: Proponer nuevos procesos alternativos: simulando nuevos flujos, y nuevos procesos de trabajo.
- 5.- Etapa 4: Evaluar el impacto de los costos y los beneficios potenciales de cada alternativa.
- 6.- Etapa 5: Seleccionar la mejor alternativa.
- 7.- Etapa 6: Implementar la alternativa seleccionada.
- 8.- Etapa 7: Actualizar la información y los modelos de la guía básica de la posición como quedó.

Sin el cumplimiento de algunas de estas condiciones la reingeniería se hace difícil de pronosticar y administrar. El primer paso para ubicar las necesidades de la institución es necesario determinar su problemática. La reingeniería se puede aplicar en los procesos de la institución.³⁴

2.2.1.2 La calidad total

La demanda económica y social, cada vez más creciente, ha obligado a la administración pública a través de la reingeniería a mejorar todas sus estructuras de organización o los esquemas organizacionales, así como todos sus procesos funcionales mediante la calidad total, con el propósito de otorgar un servicio de calidad con una respuesta más ágil a los problemas y demandas de la sociedad en general.

³⁴ *Ibid.*, pp. 7-12.

La calidad total es un concepto que se origina en Japón después de la Segunda Guerra Mundial, basada en un Control Estadístico de Procesos (CEP) con una profunda filosofía de colaboración de todos los empleados de la empresa, la cual opera en cascada (desde el nivel más alto de la organización), impulsada y establecida por el Dr. Edward Deming, y conocido como el modelo Deming. Este modelo se define como el compromiso de los empleados de todos los niveles para lograr la satisfacción del usuario, mejorando continuamente la calidad de todos los productos y servicios ofrecidos mediante una "administración por hechos".³⁵

La administración pública ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo del Estado por lo diverso e importante de sus responsabilidades. Ante esta misión, se hace necesario que resuelva de una manera eficiente y oportuna todos y cada uno de los problemas sociales que le son demandados. Cuando ésta carece de la capacidad suficiente o necesaria para atender las demandas sociales ya sea por negligencia o por la falta de los recursos suficientes, muestra incapacidad o deficiencia en sus procesos, generando un deterioro en su imagen y la confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas.

2.2.1.2.1 Principios de calidad total

Los principios de calidad se dividen en varios puntos, los cuales van enlazados entre sí conforme se van desarrollando y se avanza en su implementación o empresa, llevando un orden como guía sobre los puntos siguientes: a) Atención al usuario- incluye tanto a los usuarios internos como externos; b) Administración de liderazgo- es necesaria

³⁵ Antonio Arguelles y Antonio Gómez, *Guía metodológica*, pp.28 - 30

la guía de un líder visible y oportuno; c) Garantía de calidad- es el desarrollo de la calidad en cada uno de los pasos y procesos buscando una operación cien por cien sin defectos; d) Mejoramiento continuo- es la evaluación del diagnóstico regular en la operación, planeación y ejecución de los servicios y mejoras realizadas en los procesos clave; e) Participación activa de todos los empleados- es el trabajo desarrollado en equipo; f) Creación de círculos de calidad- se debe establecer un grupo de empleados, que se reúnan para estudiar un problema y buscar soluciones para que no se repita; g) Enfoque analítico- Busca obtener el máximo beneficio de la base de datos para controlar y mejorar los procesos; h) Administración por hechos- observa, registra y analiza los sucesos y los datos de una manera científica, y aprovecha el conocimiento adquirido para solucionar los errores; e i) Prepara al personal para ofrecer calidad en su trabajo y en el servicio del usuario. es la capacitación y entrenamiento en el puesto de trabajo.³⁶

2.2.1.2.2 Metodología para la calidad total

La metodología se puede interpretar como el proceso mediante el cual se llevaran a cabo todas las actividades contempladas para la implementación correcta y ágil de los nuevos estándares de calidad total, ésta puede desarrollarse en varias etapas las cuales van desde la el estudio de las necesidades hasta la solución de cualquier problema, iniciándose con la: a) Planeación – la cual permite programar de manera anticipada las actividades; b) Promoción – es la publicidad del programa de calidad total para desarrollar una aceptación y de compromiso con el mismo por parte de todo el personal que labora en la institución, c) Inauguración o inicio del programa – es la ceremonia de apertura para dar inicio al funcionamiento del programa de calidad total; d) Capacitación – es la

³⁶ *Ibid.*, pp. 28 – 29

instrucción a todo el personal sobre el funcionamiento y la aplicación de los procesos de la calidad total en sus áreas de trabajo; e) Círculos de calidad – es la integración de los equipos de calidad total, los cuales verificarán que todos los procesos sean correctamente aplicados en cada área de la institución; y f) Evaluación – es la permanente vigilancia del buen funcionamiento de todos los procesos, mediante los reportes de supervisión mensuales de los grupos de calidad.³⁷

2.2.1.2.3 Herramientas para la calidad total

A continuación se anotan varias de las herramientas, las cuales además de ser de gran ayuda para el análisis de los procesos de la calidad total, aportan la información suficiente y necesaria, la cual permite incrementar la visión de manera más precisa para la toma de decisiones, mismas que pueden ser aplicadas en todas y cada una de las diferentes etapas del proceso de implementación, de aplicación y de solución de los procesos y en los estándares de la calidad total: 01) Diagrama de flujo - permite dar un orden por prioridades a las actividades a desarrollar; 02) Hoja de verificación - ayuda a verificar la asignación de tareas y a los responsables de cada una de ellas; 03) Tormenta de ideas - mediante la integración de varias opiniones e ideas del personal involucrado, permite obtener una visión amplia de las necesidades de calidad; 04) Diagrama de causa-efecto - permite observar y monitorear con mayor precisión la correcta elaboración de los procesos de calidad al identificar los problemas que son generados durante su aplicación y las soluciones posibles; 05) Matriz de análisis de datos - mediante su aplicación correcta permite el valorar y respaldar las decisiones a tomar; 06) Diagrama de Pareto - ayuda a identificar el avance real de los procesos; 07) Análisis del campo de fuerzas - permite

³⁷ *Ibid.*, p. 29.

identificar mediante su aplicación la necesidad o faltante de recursos para desarrollar el proceso; 08) Histograma - es el llevar una bitácora de todas las actividades desarrolladas, los errores cometidos, los problemas generados y las soluciones propuestas; para que en caso de llegar a presentarse una situación semejante, ya no se cometan los mismos errores; 09) Gráfica de control - mediante su correcta aplicación, permite identificar con oportunidad las áreas críticas, para proponer las alternativas de solución para un mejor desarrollo y funcionamiento de los procesos de la calidad total durante su operación.³⁸

2.3 Estructuración de un soporte profesional

Para poder dotar de personal calificado a las instituciones públicas, se hace necesario establecer un sistema de reclutamiento y selección de personal que permita y promueva la formación del nuevo gerente público. Para ello es indispensable el diseñar y establecer una institución de formación de personal para el sector público en la que se pueda vincular la docencia con la investigación; uno de los principales obstáculos para lograr este sistema lo constituye la carencia de un número suficiente de administradores calificados. Sobre el concepto del profesionalismo, Yehezkel Dror afirma que es necesario establecer puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos.³⁹

El servicio público precisa de una reestructuración mediante una base profesional, la cual no debe demorar, en donde los costos inherentes a la misma se deben ver como una genuina inversión, en donde no se deben escatimar recursos, con una orientación bien delimitada.⁴⁰ Esta reestructuración puede ser posible mediante el desarrollo de un

³⁸ *Ibid.*, pp. 29 - 30.

³⁹ Dror Yehezkel, *El profesionalismo en el arte de gobernar*, p. 51 a la 52.

⁴⁰ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones.....*, Prologo de Roberto Moreno Espinosa, p. 32

programa de servicio civil de carrera, en el que se defina de manera clara y objetiva las políticas, los procesos, los estímulos económicos y el desarrollo profesional en la administración pública del funcionario público, lo cual ayudaría a la retención y a la motivación de personal más eficiente y calificado; para ello se tendría que fortalecer de manera permanente el marco normativo con el propósito de proteger el interés público, el cual serviría para promover el desarrollo de todo servidor público que muestre una alta calidad en el servicio y un gran sentido de misión pública.⁴¹

2.3.1 Reclutamiento

Una prioridad urgente es el contar con una administración pública profesional, la cual puede corregirse con un sistema de reclutamiento, el cual se propone a continuación:

- a) El diseño de una base de datos que permita identificar a todos los servidores públicos, ya sea que estén en funciones o no, considerando como información básica a incluir: datos personales, escolares y el desarrollo profesional adquirido.
- b) Condición indispensable para poder ser incluido en esta base de datos, es el estar titulado, debiendo presentar su título o los documentos que lo acrediten.
- c) Mantener una información actualizada, es decir que los integrantes del directorio, deberán actualizar sus datos personales y profesionales cada seis meses, y en caso de no cumplir con esta premisa, eliminarlos del archivo.
- d) Establecer un sistema que permita identificar de manera eficiente en la central de datos las plazas vacantes (sean éstas por nueva creación, jubilación, promoción, renuncia, etc.) de todas las instituciones del sector público, dando prioridad al personal de la dependencia para ser promocionado previa evaluación y en caso de no existir algún candidato idóneo entonces se seleccionaría por concurso externo, tomando como soporte el banco de datos.
- e) Una vez concluido el concurso de selección, se designará como titular de la plaza vacante al candidato que obtenga las mejores calificaciones del examen, publicándose la lista de resultados desde el más alto hasta el más bajo resultado.

⁴¹ *Mauricio Merino, De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública, pp. 14 - 17.*

mejor calidad en la gestión.⁴² Debe crearse un sistema flexible basado en la competencia y en el desempeño de las funciones y actividades, procurando impulsar la eficiencia como medio de desarrollo profesional, garantizando así su permanencia en el sector público.⁴³

2.3.3 Capacitación

La capacitación de un individuo es un proceso de enseñanza-aprendizaje que se basa en un proceso de formación con información actualizada y especializada, en la actualidad adquiere un nuevo entorno al ser un proceso de ayuda para el cambio y desarrollo del mismo individuo cuya finalidad es que desarrollen (de ser posible) todas las habilidades cognitivas-motrices las cuales le ayudarán a cambiar hábitos, actitudes e ideas inclusive, buscando una integración más directa en los procesos de producción así como en su ambiente socioeconómico y cultural, y que le permitan de manera permanente el desarrollar sus facultades laborales y personales buscando establecer en su persona una mejor calidad en el desempeño de sus facultades y capacidades en lo laboral y en lo personal.

Se debe entonces propiciar una capacitación integral, bien articulada, coordinada y permanente de los servidores públicos, con el propósito de que éstos cobren mayor conciencia de la labor a desarrollar, debe ser una reglamentación hacia personal de nivel operativo, mandos medios y supervisores; buscando la correspondencia entre la capacitación y los méritos de los servidores con las oportunidades de empleo y promoción

⁴² Antonio Arguelles y José Gómez, *Hacia la modernización administrativa, opinión de Luis Aguilar*, pp. 132-133.

⁴³ Antonio Arguelles y José Gómez, *Op. cit.*, opinión de Enrique Cabrero, p.81

para que sea una motivación permanente y que ayude para el fortalecimiento de la carrera en el servicio público.⁴⁴

2.3.4 Reglamentación

Se hace necesario e indispensable el realizar una revisión integral de la legislación jurídica y normativa que regula a la administración pública, federal y estatal y municipal, para modernizar su contenido y poder así establecer una normatividad clara que regule el desempeño, la permanencia y la movilidad con base en el mérito, con un nuevo sistema que promueva una mayor flexibilidad administrativa y que otorgue incentivos a la productividad, y en los casos que así corresponda una sanción a los funcionarios, buscando un equilibrio entre los derechos y sus obligaciones ya que sobre estas últimas se han desarrollado todo un régimen de responsabilidades para sancionar su incumplimiento, en tanto que el desarrollo de sus derechos apenas se distingue.⁴⁵

2.3.5 Evaluación

Dentro de la profesionalización de los funcionarios del sector público se hace necesario el establecimiento de medidas e indicadores de evaluación para la gestión gubernamental claros y precisos con un mayor énfasis en los resultados y en los procedimientos, por lo que se deberán diseñar y establecer sistemas de planeación estratégica y una evaluación continua y permanente de la acción del gerente público, con el propósito de medir sus logros; procurando asignar la realización de estas evaluaciones

⁴⁴ Antonio Arguelles y José Gómez, *Op. cit.*, pp. 145 -146.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 156 -157

a comisiones expertas de preferencia que sean externas a la institución para evitar favoritismos.

Se hace necesario también establecer parámetros específicos y rigurosos que permitan calificar la eficiencia de los servidores públicos con el propósito de respaldar su permanencia dentro del sector público además de existir la posibilidad de una promoción y/o el pago de incentivos que le estimulen a desarrollar en cada momento un trabajo de calidad y eficiencia, a través de la propuesta de nuevos y mejores métodos que beneficien y promuevan el ahorro en costos, gastos y la eficiencia en la ejecución de las actividades.

Así mismo se desprende la necesidad de buscar una propuesta como opción que ayude a eliminar si no todas, la mayoría de las patologías que tanto dañan y que seguirán lesionando a la administración pública en tanto no se busque o promueva un cambio.

Aquí es donde la gerencia pública, como corriente disciplinaria y profesional, puede ser introducida como parte medular en el cambio de un tipo de servicio público deficiente e inoperante, en un tipo de servicio de calidad y eficiente. Esta corriente puede promover y desarrollar en el administrador público, una transición en el modo de pensar, de sentir y en el actuar durante el desarrollo de sus funciones, dando pauta a una nueva forma de trabajo, buscando establecer a la vez un nuevo parámetro de eficiencia y efectividad, resaltando siempre el bienestar de la sociedad.

Para este cambio de pensamiento y de actitud en el servidor público, se hace necesario, primero identificar el tipo de administración que actualmente funciona en la administración pública, mediante el reconocimiento de las cualidades y capacidades del funcionario público que actualmente labora en la misma y segundo reconocer las

APARTADO III

3. Transición de una administración pública a una gerencia pública.

3.1 Descripción actual de la administración Pública en México

3.1.1 El administrador público actual

Gran parte de la sociedad considera que el administrador privado es mucho más eficiente que el público, ya sea porque su tendencia ideológica se mantiene al margen de la política y el poder, o porque existe una razón bastante convincente y reforzada con la experiencia vivida del desempeño público en su diario actuar con fallas, con las que muestra ser inferior al privado por la ineptitud de su actuar.⁴⁶

En la acción práctica la administración pública no es capaz de competir ni de poder mostrar superioridad en comparación con la administración privada debido a que (la administración privada) es más elástica (rápida, directa, flexible, personal y atenta) en su desarrollo, pero no obstante todos los atributos antes mencionados, también adolece de muchas de las mismas patologías de la administración pública, si no es que todas; preocupándose el público más por estar informado en cuanto al tipo de trabajo que desempeña el funcionario de la administración pública que del funcionario de la empresa

⁴⁶ *Caiden, Gerald. Revitalización de la Administración Pública, p.31*

privada y esto se debe en gran parte a que se da más atención y seguimiento a las promesas y compromisos políticos establecidos con la sociedad, con el propósito de verificar el cumplimiento de los mismos.⁴⁷

Con el paso del tiempo y después de varias experiencias no muy gratas o agradables, la sociedad a través del tiempo ha adquirido y desarrollado una conciencia cada vez más participativa en los asuntos públicos, aprendiendo -de manera difícil y dolorosa- a exigir el cumplimiento de cada una de las necesidades y demandas requeridas a una administración pública cada vez menos autónoma.

3.1.2 Soporte académico del administrador público actual.

Desde la Presidencia del General Díaz hasta la Presidencia de Salinas de Gortari, el número de funcionarios con preparación académica, cuando menos con un título de licenciatura, fue incrementándose hasta ocupar el total de los puestos públicos del gobierno de México, es decir, que en la Presidencia de Salinas ya no laboró personalmente en los puestos públicos del más alto nivel sin un título académico universitario. (Anexo I). Lo anterior permite observar un avance importante en la selección y el reclutamiento de funcionarios con una preparación académica de nivel universitario en los puestos de mayor relevancia, situación que falla por ser regulada y corregida en todas las instituciones y dependencias de la administración pública, tanto en los puestos directivos como en los puestos de mando inferiores.

⁴⁷ *Ibid.* pp.31-32.

Como información adicional, cabe hacer mención que el nivel de educación profesional y de posgrado del servidor público en servicio, ha incrementado sus posiciones en los puestos públicos con el paso del tiempo, y esta afirmación se puede apreciar a partir de la Presidencia de López Mateos, donde se manifiesta un crecimiento significativo, permanente y estable de los funcionarios públicos en puestos públicos con un posgrado, llegando a predominar e inclusive a superar a los funcionarios públicos con un título de licenciatura durante el periodo de la Presidencia de Salinas, con un aumento en más de un 100% inclusive (Anexo I).

3.1.3 La subcultura de la confianza y la lealtad

Todavía prevalecen en la administración pública estructuras de autoridad y de relación en donde se sigue respondiendo a una lógica más corporativa que profesional, dinámica que fue opcional durante una larga época de la administración pública mexicana, la cual se ha sustentado en la lealtad y en la disciplina del grupo, en donde ocupan un lugar prioritario que corresponde a los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que los valores o las habilidades propias del especialista. Es por esta situación que la política aparece invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fusionarse como una sola trama profesional; ya que ser administrador público es pertenecer al mundo político, lo que permite aspirar al ascenso en la administración de México, permitiendo una estabilidad larga y arraigada.⁴⁸

Una característica básica en la política y en la administración pública mexicana es el patrocinio, en donde este tipo de selección se realiza mediante un proceso "cerrado",

⁴⁸ *Mauricio Merino, Op. cit., pp. 8 -11.*

manejado exclusivamente por personas de poder; basándose en relaciones de grupo informales llamados "camarillas", y donde sobresalen los amigos de la infancia o de la escuela siendo en mayor porcentaje las amistades de la universidad; otro tipo de reclutamiento son las alianzas mediante las cuales se puede aspirar a los puestos importantes del sector público y político, y donde la base principal para pertenecer a un grupo político es la confianza. En este tipo de sistema existe la posibilidad de aspirar a puestos altos, mediante los contactos y los amigos, debiendo procurar tener una gama amplia de posibilidades y/o de redes que permitan la relación con diferentes opciones en caso de que el patrocinador principal llegue a fracasar.⁴⁹

3.2 Posibilidades de aplicación de la gerencia pública.

3.2.1 Reflexión sobre el concepto de la modernización

Al procurar optimizar y hacer más eficiente a la administración pública, se han utilizado diversos y muy variados conceptos como son los de reforma, modernización, transformación y reestructuración, por lo que cabe hacer la aclaración de que al relacionar cualquiera de los términos antes mencionados, estaremos refiriéndonos al concepto de modernización pública. La modernización ha sido el propósito de todos los gobiernos mexicanos, acrecentándose éste, en propuestas muy diferentes, dando como resultado el que las metas y los enfoques se desvirtúen tanto, que ha llegado a convertirse en una trampa de la consolidación administrativa.⁵⁰

⁴⁹ *Roderic Ai Camp, Reclutamiento Político en México, pp. 27 -39.*

⁵⁰ *Merino, Mauricio. Op. cit., pp. 5.*

En la historia de la administración pública, Mauricio Merino menciona que uno de los propósitos de mayor prioridad para el gobierno de Benito Juárez fue el de modernizar la administración pública, procurando con ello, darle una mejor forma al aparato gubernamental, inaugurando así Juárez esta tradición, y originándose como consecuencia de este objetivo las Leyes de Reforma.⁵¹

El General Díaz en los últimos años de su gobierno, de manera intransigente, procuró una administración científica coordinada por José Limantour, quien se dirigía bajo el concepto de "poca política y mucha administración". La revolución mexicana utilizó este principio, ya que la administración pública debería estar bajo el servicio de los objetivos políticos de la ideología dominante, llegando a ser la palanca ideal para el cumplimiento de los fines del Estado.⁵²

Modernizar a la administración pública, es adaptarla a los propósitos y fines del proyecto revolucionario, ya que era el instrumento idóneo para el logro de los objetivos. En los últimos treinta años la tendencia ya no fue la misma y ha tenido que adaptarse, ya que el proyecto nacional y el partido que lo creó se han ido extinguiendo debido al nuevo ambiente político que se ha generado, sustentado en el pluralismo, debiendo reaccionar con agilidad la administración pública para poder hacer frente a los cambios de este siglo. Este aparato gubernamental ha sido modernizado y reformado casi de manera total en sus procesos, objetivos, y estructura, buscando ser racional y eficiente en su desempeño, mostrando ciertos avances significativos en los procesos de reforma y modernización pero sin llegar a ser realizado o completado con un éxito total.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 6 - 7.

⁵² *Ibid.*, pp. 6 - 7

La falta de calidad y eficiencia en el desarrollo de las funciones del servidor público, se debe a que los procesos se han ido transformando a una velocidad increíble, volviéndose cada vez más dinámicos, dando como resultado el entorpecimiento y lentitud en la actuación del administrador público.

La modernización a través de la gerencia pública es vital, ya que procura establecer y promover de manera permanente la eficiencia, la efectividad; con un soporte administrativo, el cual debe ser revisado permanentemente a fin de actualizarlo tantas veces sea necesario, para poder estar a la altura de las circunstancias y de los procesos que rijan en cualquier momento, permitiéndole al gerente público cumplir con profesionalismo su función; porque aunque la administración pública cuente con un excelente recurso humano que posea la capacidad para actuar con eficiencia, sería nulo su avance si no tiene el respaldo de un soporte administrativo, jurídico, normativo y operativo, ágil y vigente, que lo respalde, lo dirija y le permita actuar libremente.

De hecho la modernización, la reforma del Estado o la reestructuración del Estado (como se desee mencionar), es el complemento básico y esencial para que los Estados incrementen su capacidad de dirección, aunque esto implique el alterar, modificar, replantear, y transformar las instituciones que lo sustentan y con mayor razón en el gobierno, quien es el que dirige, coordina, y asegura la vida en común.⁵³

3.2.2 Cambio del paradigma de la lealtad al de responsabilidad

El límite que se le ha impuesto al Estado en realización de sus prácticas ha sido paulatino, debiendo a que poco a poco ha sido forzado a ser más eficiente y a dar

⁵³ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado...* pp. 55-60.

informes de manera pública y transparente de todo aquello que antes podía hacer libremente, como el uso y destino de los recursos asignados, situación que antes no se daba y que fue originada por la pluralidad política que actualmente existe y que cada vez tiene más presencia, obligando al Estado a abandonar ciertas prácticas no propias.⁵⁴

La lealtad y la confianza como parte de la disciplina de grupo, funcionaron bien debido a la dinámica del régimen de partido, ya que éste se desarrollaba en un mercado interno, protegido y auspiciado en tres puntos de cambio que podrían ayudar a cristalizar con eficiencia y optimismo la transformación necesaria, puntos que servirían como muestra de un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana y que son: primero, la orientación en la responsabilidad y evaluación de los cargos públicos; segundo, el sentido de competencia y cooperación entre las dependencias; y tercero, transparencia en el diseño e implementación de un verdadero servicio público profesional, con una cultura real de responsabilidad.⁵⁵

3.2.3 Argumentos a favor de la profesionalización

Hace falta una cultura de responsabilidad en la administración pública mexicana, en donde sólo se puede ver como única posibilidad viable, la implementación con una visión de largo tiempo, de la profesionalización del servicio público como primer eslabón de una larga cadena que debe llevar a una conciencia bien fincada de la responsabilidad pública; en donde sentar las bases de la profesionalización será tarea de largo tiempo y de obstáculos de carácter político.⁵⁶

⁵⁴ *Mauricio Merino, Op. cit., pp. 8-11.*

⁵⁵ *Ibid., pp. 11-15*

⁵⁶ *Ibid., p. 15.*

La profesionalización del servicio público ayudaría en gran parte a la reestructuración de un sistema ya cansado y obsoleto, es un proceso dividido en puntos estratégicos y efectivos mediante los cuales existe la posibilidad de un control estricto y difícil de medrar. Se puede comenzar rediseñando el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública, buscando que exista una afinidad entre las tareas públicas y las habilidades requeridas para su desempeño, el cual permita un examen abierto para todo aquel que desee realizar una carrera en el servicio público profesional, para evitar que los puestos dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias. Esta profesionalización debe incluir un sistema nacional de capacitación constante y permanente para todo servidor público, que le permita adquirir las técnicas administrativas y operativas actuales, así como el conocimiento necesario para el desarrollo diario de sus funciones, lo cual le permita en un futuro no lejano un ascenso horizontal o vertical, el cual este ligado a un sistema de evaluación periódica y a un sistema de incentivos que estimule el trabajo bien hecho. Además es necesario una revisión minuciosa del catálogo de puestos de la administración pública con el propósito de redefinir objetivamente las funciones y actividades a desarrollar.⁵⁷

"La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo esta por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de la administración pública del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servidor público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la

⁵⁷ *Idem*, p.15.

capacitación y la actualización permanente. No son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que se ha recorrido hasta ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa para el siglo XXI, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.⁵⁸

3.2.4 Revalorando al Estado

El Estado contemporáneo se caracteriza por una notoria crisis de legitimidad por su actuar y su racionalización en la atención y solución de las demandas sociales, que son fuertemente cuestionadas en la actualidad, ya que el aparato estatal no ha sido capaz en los últimos años (décadas), de dar respuesta ágil a las demandas, y al actuar de manera lenta y deficiente en la solución de los problemas de aquellos menos favorecidos de la sociedad. De modo que la modernización de la administración pública surge como respuesta a una crisis de legitimidad, la cual se utiliza más para el ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que en reorientar las funciones del aparato estatal.⁵⁹

En cada momento el Estado es objeto de revisión, y debido a ello mediante un proceso duro y largo es transformado con ajustes a fondo, y esta revalidación es realizada como resultado de experiencias no favorables, tales como la dilapidación de recursos, la parálisis de energías y el desgaste de los planes y políticas, mostrando que la eficiencia estatal tiene límites. Lo estatal es un medio para vigorizar la vida pública y la economía.

⁵⁸ *Idem*, pp. 17-18.

⁵⁹ *Enrique Cabrero*, *Op. cit.*, pp. 27-30.

Lo estatal le corresponde sólo al Estado, y debe asumir compromisos donde la vida tiene que protegerse más allá de cualquier otro criterio, por lo tanto es necesario en lo social y lo político, en donde no puede impugnarse, sino revalorarse en el sentido positivo, transformador y creador. La actividad económica del Estado no se aplica en el vacío, es impulsor que genera la riqueza y orienta a través de inversiones, reglas, y decisiones; tiene como valores a la competitividad, la eficiencia y las ganancias.⁶⁰

La modernización se puede distinguir en tres puntos de referencia que son: primero, la eficiencia, en donde busca transformar una administración deficiente, que desperdicia recursos y energía, debido en gran parte a un exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas, mediante la reducción del aparato, la aportación de técnicas, procedimientos administrativos, y diseños organizacionales modernos; segundo, la eficacia, la cual surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales, todo ello debido a la visión orgánica en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en las estructuras de poder y en los juegos de intereses que condicionan la operación normativa, para erradicar tendencias no deseables; y tercero, la legitimidad, aquí se hace necesario e indispensable una nueva relación Estado-sociedad, como solución a ésta crisis, esto se lograría al establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los adicionales, en donde se requiere creatividad e innovación, para recobrar la credibilidad ante una sociedad totalmente escéptica. Este proceso de modernización de la administración pública, para ser efectivo, debe contemplar estos tres niveles, si realmente se desea una acción de fondo y de alcance.⁶¹

⁶⁰ Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado...* pp. 41-48.

⁶¹ Enrique Cabrero, *Op. cit.*, pp.30-36.

3.3 Retos de la nueva gerencia pública

El Estado es la suma de capacidades que se desenvuelven en las esferas públicas y política, y el gobierno es el sistema de dirección que conduce a la sociedad. La gestión pública del gobierno que atiende las necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal, busca mejorar el desempeño del gobierno como catalizador de las demandas ciudadanas en los marcos de pluralidad, democracia y libertad pública.⁶²

Como resultado de la ineficiencia y la lentitud en la solución de los problemas sociales, hoy en día, es la sociedad quien ha decidido tomar de manera directa la solución de sus problemas mediante la integración de grupos sociales involucrados en situaciones comunes para buscar solución de sus propias necesidades, situación que obliga al Estado a replantear su postura en donde debe ser un aparato que sirva a la sociedad y no más una sociedad que sirva al aparato. Lo anterior, lo ha puesto de frente a un desplazamiento o reacomodo de la legitimidad. El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por el servicio e interés público que muestra a las acciones y el comportamiento estatal, es decir, por la racionalización de su gestión y la eficacia de su acción.⁶³

Para que un gobierno sea efectivo y oportuno en la atención de las necesidades y los problemas sociales, necesita contar con funcionarios profesionales que tengan la capacidad de encarar las exigencias de un mundo cambiante, habilitándolos de nuevas y mejores capacidades relacionadas en la forma de gobernar y administrar la vida social,

⁶² Ricardo Uvalle, *Op. cit.*, pp. 51-52.

⁶³ Enrique Cabrero, *Op. cit.*, pp. 28-29.

proporcionando los medios que les ayuden a mejorar la acción gubernamental, ya que el mundo actual se caracteriza por acontecimientos nuevos que exigen respuestas nuevas.⁶⁴

El objetivo principal de implementar un cambio, es el de capacitar y preparar a un servidor público que aprenda de los errores pasados y se desempeñe mejor a partir de las experiencias ya acumuladas, capacidad que debe adquirir mediante un entrenamiento de excelencia, esto es, que los administradores de alto rango deben estar capacitados y preparados para la toma de decisiones, a fin de que en la gestión del gobierno se eviten rupturas y/o colapsos en las instituciones públicas. De ahí la importancia de realizar la reforma o la modernización ya que es la expresión inteligente de un buen gobierno, las cuales son más factibles y precisas cuando se diseñan, ejecutan y son evaluadas por servidores públicos competentes.⁶⁵

En la actualidad, menciona Enrique Cabrero retomando a Wolfe, que sobre el Estado contemporáneo pesa una crisis de legitimidad, por su actuación y racionalidad en la atención de las demandas, en su proceso y en su solución; ante esta situación, surge la necesidad de establecer un proceso continuo de modernización en el Estado, no sólo en su dimensión y tamaño sino también en las políticas, los procesos, las normas y en las estructuras de sus instituciones, pero sobre todo, diseñar un proceso que de mayor énfasis y prioridad al factor humano, que debería ser considerado para que la administración pública pueda alcanzar sus objetivos.

Las crisis son el resultado de una administración pública inmersa en todos los campos, inclusive en aquellos que son de su competencia, adjudicándose con ello cargas

⁶⁴ Ricardo Uvalle, *Op. cit.*, pp. 75-77.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 79-84.

de trabajo gigantescas e innecesarias, las cuales sólo le han ayudado a perder de vista sus objetivos y responsabilidades principales; llegando a convertirse en un aparato ineficiente y lento para actuar así como para atender las demandas de la sociedad. Como consecuencia lógica, la sociedad ha tomado con el tiempo, una mayor participación en lo público y en aquellas áreas de interés que la administración pública no ha podido atender con eficiencia, y ante esta situación, sólo le quedan dos caminos a la administración pública que son: 1) el permanecer inmóvil hasta perderlo todo; o 2) movilizarse para poder recuperar todo aquello que le corresponde y compete.

Una de las necesidades básicas del Estado, y que le permite estar en condiciones óptimas para poder actuar con oportunidad, es la evaluación constante, ya que ésta, le permitirá identificar los errores y las deficiencias que le impiden ser eficiente en el desarrollo de sus funciones, proceso que a corto o largo plazo, según sean las características individuales y específicas, ayudan a corregir y a mejorar los procesos.

En la actualidad no es posible la subsistencia de una administración pública cerrada, es decir, una administración que no da acceso a la opinión pública como a la sociedad, ya que se expone a desaparecer y a terminar su ciclo. El Estado deseable coordina la sociedad y crea las condiciones necesarias para el desarrollo en general. Es pues necesario que en estos tiempos exista una apertura amplia y democrática, hacia y por la sociedad. Los gobiernos deben mejorar sus procesos de gestión, la administración pública debe ser orientada para que sea equitativa, eficaz y justa; reanimándola con un cambio de organización, ya sea en el aumento o la reducción del número de personal o a través de un cambio de jerarquías y/o responsabilidades, ya que esto le permitirá ser más interinstitucional, corporativa y corresponsable en todas sus funciones.

Es pues necesaria una nueva concepción del servicio público, ya que contribuye a distinguir con criterios funcionales las decisiones estratégicas, y el adoptar un servicio público competente, permite garantizar la gobernabilidad y la participación ciudadana.

ANEXO 1

ANTECEDENTES EDUCACIONALES DE LOS FUNCIONARIOS QUE OCUPARON CARGOS POR PRIMERA VEZ EN UNA ADMINISTRACION PRESIDENCIAL

Administración Presidencial	Nivel de Educación %		
	Preuniversitaria	Universitaria	Posgrado
Díaz			
1884	42	53	5
1889	29	63	8
1893	35	55	10
1897	25	64	11
1901	9	72	19
1904	123	80	7
1910	20	80	0
De la Barra	20	73	7
Madero	19	73	8
Huerta	13	73	14
Carranza	44	46	10
Obregón	43	44	13
Calles	57	31	12
Portes Gil	40	50	10
Ortiz Rubio	32	53	15
Rodríguez	42	42	16
Cádenas	31	48	15
Avila Camacho	32	58	10
Alemán	25	61	14
Ruiz Cortines	32	52	16
López Mateos	27	50	23
Díaz Ordaz	25	51	24
Echeverría	14	54	32
López Portillo	23	42	35
De la Madrid	13	31	46
Salinas	0	28	72

NOTA 1: Se ha omitido la administración interina de De La Huerta (1920) porque la muestra es demasiado pequeña para ser estadísticamente exacta.

NOTA 2: Los datos para Salinas no son del todo comparables porque no cubren un sexenio completo.

Referencia tomada de Ai, Camp, Roderic "Reclutamiento Político en México", Pág. 113.

CONCLUSIONES

1.- A lo largo del tiempo, una de las frases más comentadas y reafirmadas por el hombre, es aquella en donde se menciona que el fuerte siempre sobrevive al débil, llegando a ser inclusive, reconocida como verdad única - tomando como referencia la historia de la humanidad -, concepto que hoy día es considerado como obsoleto, ya que en la actualidad aquel individuo, grupo, nación, institución u organización cualquiera, por mucho poder y fuerza que pueda mostrar, de nada le sirve si carece de las habilidades básicas y necesarias para sobrevivir, las cuales le permitan mantenerse y desarrollarse de manera permanente.

2.- De hecho, hoy en día sólo aquel individuo, grupo, nación o Estado que tiene la capacidad, habilidad, y sobre todo la agilidad para adaptarse, moldearse a cualesquiera de los cambios que se le presenten, inesperados o no, en tiempo y lugar determinado o no, es aquel que tendrá la oportunidad de sobrevivir y de soportar los embates externos o internos a nivel económico, social o político.

3.- Si se presta atención y se observa con detalle todos y cada uno de los avances de la administración pública, desde sus orígenes hasta la actualidad, se obtendrán buenos ejemplos de los cambios y de las transformaciones que a lo largo de su desarrollo se han manifestado y a los cuales se ha tenido que ceñir o ajustar; cambios que se adaptó como resultado de la naturaleza de su competencia, es decir, ante la exigencia de una sociedad cada vez más exigente y participe en la solución de sus problemas y necesidades.

4.- El Estado a través de la administración pública ha tenido que ajustarse a los cambios globales, así como a las teorías y a las prácticas administrativas modernas, con el propósito de proporcionar un servicio cada vez más ágil y eficiente a la sociedad, mejorando la eficiencia de sus métodos o procesos para poder cumplir con sus deberes y responsabilidades, destacando como prioridad máxima, el servir a la sociedad, al proporcionarle todos los factores necesarios para que ésta pueda lograr su permanencia, su desarrollo y su progreso, todo ello bajo el concepto de ser el Estado, la autoridad para ejercer la función social.

5.- Una de las características principales de la administración pública es que por su propio ámbito y espacio de desarrollo, va a la par de necesidades sociales, problemas y retos propios de la vida en comunidad; situación que le obliga en todo momento a replantear su esquema de trabajo a nivel estructural y conceptual, mediante la adquisición de nuevas teorías y conceptos, así como la aplicación de las nuevas prácticas en lo que a administración y a servicio se entiende.

6.- Es en la administración pública donde es factible afirmar que la única constante durante su desarrollo, ha sido y será el cambio permanente, tomando como respaldo su propia historia. Con el paso del tiempo, la sociedad ha fortalecido: primero, su conciencia como parte activa e importante del Estado; y segundo, su participación en las actividades públicas, exigiendo en todo momento y con mayor insistencia, una administración pública cada vez más eficiente y transparente en su actuar. No importando su dimensión ni el tipo de forma que tenga, la administración pública, desempeña y siempre desempeñará un papel importante en la calidad de vida de todos los ciudadanos, vida que es afectada por las decisiones y la ejecución que el gobierno y a

la administración pública le son propios y que la sociedad recibe teniendo como intermediario al funcionario público.

7.- De hecho la administración pública no tiene la atribución para hacer perfecto al administrador público, pero sí puede identificar y disminuir la incidencia de los males que la aquejan, instrumentando los mecanismos necesarios para su profesionalización y ésto es posible mediante un replanteamiento eficiente en sus principios, funciones y metas. Siendo necesario entonces que la administración pública busque lo público, lo que es de su competencia, aquello que no puede ser delegado a otros, y es aquí donde resalta la importancia de estudiar y proponer lo público a detalle, para así delimitar con exactitud aquellas áreas que son exclusivamente competencia y responsabilidad del Estado, para establecer los límites correspondientes que determinen a la función pública y social como actividad propia y exclusiva del Estado.

8.- El Estado mexicano moderno, al vivir en un mundo de grandes avances tecnológicos, inmerso en la globalización y bajo un contexto de transformaciones en todos los aspectos que le competen – algunos de menor y otros de mayor impacto -, se ha visto en la necesidad de renovar sus estructuras sin olvidar su tarea primordial: el bien común. A pesar de las exigencias de una sociedad que reclama ante las ineficiencias y exige ante la falta de compromiso e incumplimiento de los mínimos de bienestar y ofrecimiento de servicios adecuados por parte del Estado; que en los últimos años de manera constante afectan el desarrollo y funcionamiento del mismo; el anticiparse y prepararse con todos los implementos y los recursos –humanos, materiales y económicos- necesarios y suficientes para poder enfrentar cualquier desafío o eventualidad que pudiera manifestarse para poder enfrentarlo, permitiéndole salir lo menos afectado.

9.- Como consecuencia de las deficiencias ya mostradas en el pasado y que aún se manifiestan en el presente, tanto en lo operativo como en lo administrativo, que enmarcan y siguen a la Administración Pública; es que se hace necesaria y urgente una transformación o un cambio, pero no superficial, sino de profundidad y de ser posible total, en donde se busque el desarrollo de un Estado autosuficiente, el cual debe ser revitalizado y encausado a través de una administración pública vigente y efectiva, existiendo como alternativa de solución a esta problemática un nuevo modelo de trabajo llamado: la gerencia pública.

10.- La gerencia pública no es un concepto teórico que ofrece una solución inmediata y casi mágica a un problema sumamente difícil de solucionar y de atender como lo es la función de la administración pública. Es una propuesta teórica que existe y se aplica actualmente con buenos resultados en algunos países como son España y los Estados Unidos. Propuesta que ha dado resultados favorables en su aplicación y que además permite incrementar la visión sobre las posibles alternativas de solución y de las bondades y beneficios que ofrece esta teoría a través de la práctica.

11.- A través de Gerencia Pública se demuestra que existen nuevas y mejores prácticas de trabajo para la atención y la solución de los problemas a los que se enfrenta la Administración Pública Mexicana. Es mediante esta teoría que se busca ofrecer otra opción para establecer y adoptar un cambio en lo teórico y en lo práctico, pero de manera profesional en el sistema actual de trabajo, en la que se propone una cultura de servicio diferente, buscando a la vez, el definir y preparar a un nuevo funcionario público que desempeñe su profesión con la calidad, eficiencia y la oportunidad a la que aspira y se merece la sociedad mexicana.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

12.- Esta propuesta consiste en una transformación total y permanente de la administración pública, en donde debe ser involucrada tanto la práctica como la teoría de la misma, mediante la redefinición de los estándares de planeación, de organización, de dirección y de control en todos y cada uno de los niveles operativos, administrativos y organizacionales; a través del establecimiento de procesos más claros y bien delimitados, que permitan identificar y corregir con oportunidad las deficiencias y sancionar cuando sea necesario el incumplimiento o la violación de los estándares previamente determinados en la realización de cualquier acción administrativa. Propuesta que involucra: primero, el replanteamiento de los actuales procesos operativos como administrativos con los que actualmente actúa y se mueve el administrador público, los cuales en su gran mayoría fueron ya rebasados o superados ante los nuevos retos, exigencias y expectativas a los que la administración pública se enfrenta día con día, llegando a convertirse estos procesos eficientes y funcionales en su momento en procesos obsoletos e inoperantes en la actualidad; segundo, desarrollar una mejor selección y contratación del funcionario público ideal, mediante un buen sistema de reclutamiento, el cual pueda ser vigilado para su aplicación correcta; tercero, desarrollar y establecer un programa real de capacitación, el cual permita tener actualizado al funcionario público en las técnicas administrativas y operativas para un buen desarrollo de sus funciones, vigilando su actualización periódica; cuarto, garantizar una calidad total en el desempeño de sus funciones, mediante una supervisión constante y permanente, acompañada de una evaluación objetiva y real, que permita calificar al administrador público para validar su permanencia o su destitución, según sea el caso, dentro del sistema público; y quinto, desarrollar los controles o identificadores necesarios que permitan identificar y valorar con oportunidad las necesidades de cambio, reestructuración y de actualización de todos y cada uno de los procesos teóricos, administrativos y operativos de la administración pública mexicana, en cualquier momento y circunstancia.

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

Con el fin único de proporcionar una visión de las aportaciones obtenidas de la literatura que fue considerada como básica, para ser tomada en cuenta e incluida como soporte de este proyecto, a continuación se relaciona por tema, el respaldo obtenido:

Antecedentes históricos: Roderic Al Camp en sus obras "Reclutamiento político en México", México, Siglo XXI, 1996 y "La política en México, Siglo XXI, 1997, maneja la historia de la política Mexicana y el reclutamiento de los funcionarios públicos de manera clara y ágil, tomando como referencia en su trabajo desde la época de porfirio Díaz hasta Carlos Salinas; provee además una clara descripción estadística sobre la formación y el desarrollo del funcionario público, así como una interesante y valiosa relación de sucesos y anécdotas del poder; Gerald Caiden, en su libro "Revitalización de la administración Pública", logra explicar claramente el proceso que se da en la institución del Estado. Mauricio Merino en su Artículo "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública", aporta también importante información sobre la conducta que el funcionario público ha tenido para con sus superiores y así poder tener aspiraciones al poder.

Conceptos de Estado, Gobierno y de Administración pública: El Dr. Uvalle Berrones, en "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal", describe de manera explícita y concreta la razón de ser del Estado y de las funciones que debe realizar para su permanencia, tomando como referencia "El príncipe" de Maquiavelo, además en "Las Transformaciones del Estado..." conceptúa y ayuda a entender con sus comentarios las funciones y los procesos que debe desarrollar el Estado, el gobierno y la administración pública.

Concepto de lo público: Ricardo Uvalle en "Las Transformaciones del estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea" logra desarrollar las funciones y los deberes del Estado para con el público; George Frederickson en su Artículo "Hacia una teoría del público para la administración pública, define al público clasificándolo desde varias perspectivas sociales, descubriendo de manera acertada y lógica en cada perspectiva.

Modernización administrativa: Luis Aguilar, en su artículo "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública". Recalca la necesidad de la reforma, proponiendo nuevas formas o métodos para redimensionar el aparato administrativo, buscando una imagen una forma o métodos para redimensionar el aparato administrativo, buscando una mejor imagen una forma deferente para ofrecer sus servicios con mayor eficiencia; Mauricio Merino en su artículo "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública", permite visualizar el estado actual de la administración y su futuro en caso de no tomar medidas al respecto. En el libro de David Osborne y Ted Gaebler "un Nuevo Modelo de Gobierno", se dan varios ejemplo de cómo la sociedad puede participar y tomar el papel y las responsabilidades que le corresponden; David Shand en su artículo de "La Nueva Gestión Pública". Remarca la necesidad de la reforma administrativa y la importancia de dar al servidor público las herramientas necesarias. Dr. Uvalle Berrones, en "Las Transformaciones del Estado..." ayuda a entender con sus comentarios la necesidad de aplicar el proceso de la modernización.

Eficiencia: Gerald Caiden en su artículo "Revitalización de la Administración Pública", enumera las deficiencias del administrador público y del privado, poniendo en evidencia las patologías de lo público como de lo privado; Arguelles, Antonio y Gómez,

Antonio, en su libro "Guía metodológica para la desconcentración y modernización administrativa", describe la necesidad de una división de funciones en el área de trabajo como del grupo, así como la conformación de la institución por el departamento, con jerarquías y actividades indicando como y quien las ejecuta.

Servicio Civil de Carrera: Mauricio Merino en su artículo "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública", hace reflexionar sobre la necesidad de una profesionalización del servidor público que permita atraer, retener y motivar a los funcionarios públicos eficientes y calificados; Antonio Arguelles y José A. Gómez, en su libro "Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad", remarca la necesidad de un sistema basado en la sana competencia y el desempeño, que impulse la eficacia como medio de promoción y de desarrollo profesional y continuo en el sector público, integrando al servidor público a una capacitación permanente y bien articulada para lograr una mayor conciencia en el desarrollo de sus labores (a todos los niveles) que le motiven a desarrollar y a fortalecer una carrera en el servicio público.

Reingeniería y Control de Calidad: Daniel Morris y Joel Brandon en su libro de "REINGENIERÍA", define el significado de Paradigma, Reingeniería y de Calidad Total, términos que son aplicados en el ámbito empresarial, sus alcances, los límites y la mejor forma de aplicarse en los negocios y en las instituciones públicas.

Gerencia Pública: Enrique Cabrero en su libro "Del Administrador al Gerente Público", desarrolla las características y cualidades esenciales del nuevo funcionario público, las actitudes y los valores que debe manejar para desarrollar la eficiencia, la eficacia y la legitimidad del gobierno a través de su actuación, delimita los retos a conquistar por la gerencia pública y analiza a detalle la posición y los retos a conquistar

por la gerencia pública y analiza a detalle la posición y las responsabilidades que son únicas del Estado, en donde revalora sus funciones y evalúa su actuación.

Gestión Pública: El Dr. Uvalle Berrones, en " Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal", y en "Las Transformaciones del Estado..." conceptúa y aborda la gestión pública y explica en forma clara y amplias las propuestas, los beneficios y los alcances, manejándolos de tal manera que no se hace difícil su estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Arguelles, Antonio y Gómez, M. José A., "Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad", México, Editorial Porrúa, 1995.

Arguelles, Antonio y Gómez, M. José A., "Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas", México, Editorial Porrúa, 1994.

Ai Camp, Roderic, "reclutamiento Político en México", México, Siglo XXI, 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

Morris, Daniel y Brandon, Joel "REINGENIERÍA, Como aplicarla con éxito en los negocios", Colombia, McGraw HILL INTERAMERICANA S.A.; 1994.

Osborne, David y Gaebler, Ted, "Un Nuevo Modelo de Gobierno", México, Garnica, 1994.

Plasencia, Díaz, Adriana. "Gerencia Pública", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal", México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998.

Barzelay, Michael, "Atravesando la Burocracia", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1998.

HEMEROGRAFÍA

Caiden, Gerald, "Revitalización de la Administración Pública". en, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, de la Revista de Administración Pública, México, 1997. Núm.91.

Yehezkel, Dror, "El profesionalismo en el arte de gobernar", en, Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, de la Revista de Administración Pública, México, 1997, núm. 91.

Shand, David, "la Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva mundial", en, ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, de la Revista de Administración Pública, México, 1997, núm. 91.

Merino, Mauricio, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública", en, Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, de la Revista de Administración Pública, México, 1997, núm. 91.

Frederickson H. George, "hacia una teoría del público para la administración pública", en, Gestión y Política Pública, México, vol.1, núm. 1, 1992.

Aguilar, Luis F., "Estudio Introdutorio", en, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Aguilar, Luis F., "La Silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública", en, Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, de la Revista de Administración Pública, México, 1997, núm. 91.

Bell Daniel, "Las muchas facetas del siglo XX", en la Revista de LETRAS LIBRES, Año I, octubre de 1999, Número 10.