

32



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"**

---

TRABAJO RECEPCIONAL:

**"NUEVO INSTITUCIONALISMO PARA LA MODERNIZACIÓN DE  
LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARÍA DE  
HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, 2000-  
2006"**

**SEMINARIO TALLER DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS  
DE GOBIERNO**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

PRESENTA

**CESAR LEON VALVERDE**

299669

ASESOR: **Mtro. Juan Montes de Oca Malvaez.**



FECHA: OCTUBRE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Dedico esta tesis a mis dos princesa, Yazmin Espinoza (esposa) y Daphne León E. (hija), a las cuales han apoyado mi trabajo y decisiones a favor del desarrollo y bienestar de nuestra familia.

De forma especial agradezco la comprensión y apoyo por parte de mis padres, que siempre se caracterizaron por respetar y apoyar mis decisiones durante mis estudios, a mis hermanos que deseo su mejor desarrollo social e intelectual.

Agradezco a mi suegra, el apoyo incondicional durante la primera etapa de crecimiento de mi hija.

Agradezco a mis amigos el apoyo y amistad.

Doy las gracias al Lic. Juan Montes de Oca M. por aceptar dirigir este proyecto con seriedad y amistad.

# \*\*\*\* INDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1 ESTADO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	5
<b>1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO</b>	5
1.1.1 CARÁCTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	6
1.1.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	9
1.1.3 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA DEFINICIÓN DE PROCESOS ESTRATÉGICOS	12
<b>1.2 ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL GOBIERNO DE MORELOS</b>	17
1.2.1 DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS	18
1.2.2 VISIÓN Y RETOS DE LOS MORELENSES	20
1.2.3 ESTRATEGÍAS DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE	23
1.2.4 DEFINICIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO	28
<b>CAPÍTULO 2 GESTIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ESTATAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS A DMINISTRATIVAS.</b>	35
<b>2.1 TIEMPOS DE CAMBIO EN GESTIÓN PÚBLICA</b>	35
2.1.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	36
2.1.2 ¿ POR QUÉ CAMBIAR ?	39
<b>2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL</b>	40
2.2.1 CARACTERÍSTICAS, CLASIFICACIÓN Y MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	46
2.2.2 ETAPAS PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS	54
2.2.3 AGENDA DE LOS PODERES PÚBLICOS	59
2.2.4 FORMULACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62

<b>2.3. MODELOS ADMINISTRATIVOS Y MODERNIZACION</b>	64
2.3.1. MODELOS APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	70
2.3.2 CALIDAD Y MODERNIZACION GUBERNAMENTAL	73
2.3.3 INFLUENCIA DE LA CALIDAD TOTAL EN LA REORIENTACIÓN ADMINISTRATIVA GUBERNAMENTAL.	79

**CAPÍTULO 3 PROPUESTAS PARA LA MEJORA INSTITUCIONAL EN LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, BAJO EL ENFOQUE DE POLICY.** 81

3.1 PRIMERAS APROXIMACIONES PARA EL ANÁLISIS: BASES NORMATIVAS EN LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS	81
3.2. INSTITUCIONES BUROCRÁTICAS	86
<del>3.3 INSTITUCIONES DEMOCRATICAS</del>	<del>95</del>
3.4 LAS DIFICULTADES DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL	99
3.5 REFORMA ADMINISTRATIVA PARA LA MODERNIZACION INSTITUCIONAL	101
3.6 ÉTICA Y FUNCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	107
3.7 EVALUACION POR INDICADORES DE GESTION	114

**CONCLUSIONES GENERALES** 120

**BIBLIOGRAFÍA** 127



## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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



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

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

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

Bajo esta dinámica, esta investigación tiene por **objetivo general**, analizar y proponer mecanismos de gestión pública para fortalecer el proceso de modernización de la capacidad administrativa de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, conformar a los ejes rectores de desarrollo, para el periodo del 2000 al 2006, bajo el enfoque de políticas públicas.

Reflexionar acerca de la necesidad de implementar nuevos modelos de gestión administrativa a la luz de reestructuración institucional causa de la transición democrática de los gobiernos estatales de la recomposición de la geografía política electoral de nuestro país, así como de la nueva definición de fuerzas de Sistema Político Mexicano lo que impacta fuertemente en administración pública para repensar en un nuevo institucionalismo bajo un enfoque claro y transparente de rendición de cuentas, inmersos en esquemas de eficiencia, eficacia y calidad para que reconcilie la credibilidad operativa de nuestras instituciones públicas en el ámbito social.

Es justamente en este momento que la autoridad política requiere de todo apoyo, comprensión y conocimiento de una administración que haga realidad y materialice con calidad, cantidad y acierto las decisiones gubernamentales trascendentes,



acortando periodos a fin de lograr, con inmediatez los bienes y servicios que los retos internacionales le imponen al país, así como los urgentes servicios públicos que la sociedad exige con completas y profundas actitudes reivindicatorias.

Hoy se requiere de una nueva cultura administrativa y de una formación con características gerenciales que hagan de la función pública y de todo el servicio, el motor del cambio social. Para ello es necesario desarrollar actitudes de liderazgo que permitan altos niveles de rendimiento en la concentración y el diálogo: desarrollo de capacidades de percepción de trasfondo político nacional e internacional; capacidad de análisis de todo tipo de fenómenos políticos y sociales, en particular de los que se originan al interior de la estructura del poder, de los grupos políticos o que se gestan en la llamada sociedad civil. Dar cavidad a los valores sociales y a la eficiencia administrativa, con la capacidad de lograr la legitimación política, requiere de características personales singulares y una sólida profesionalización. La modernidad exige innovación para lo que no estamos preparados ni contamos con herramientas necesarias.

Modificar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino una transformación profunda de actitudes y aptitudes, así como la necesidad de crear una mística y motivación de auténtica mexicanidad. Se trata de asumir nuestros valores, apreciaciones y conductas de amplio aspecto en las relaciones de poder, interés, ideologías y pautas culturales, capacidades tecnológicas y novedosas estructuras de organización.

Por lo anterior, cabría aproximar el siguiente planteamiento como la ***aproximación hipotética*** que sustenta esta investigación: El replanteamiento funcional del diseño y operación de la gestión pública gubernamental, debe ser el elemento clave para el análisis y diseño de la agenda pública del nuevo milenio bajo el enfoque de políticas públicas corresponsables entre la Sociedad y el Gobierno Estatal.

Por último cabe mencionar que por la característica publico-administrativa, esta investigación integra dos momentos claves durante su desarrollo, el primero inscribe un estudio exploratorio, es decir la revisión de la literatura será extensa para identificar las guías rectoras del objeto de estudio, esto permitirá aumentar el grado de familiaridad con fenómenos realmente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre el contexto particular, así como identificar conceptos o variables, para establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones verificables (Dankhe, 1989).



En el segundo momento esta investigación constituye un esfuerzo teórico metodológico al integrar elementos de análisis, que engloban los estudios explicativos describiendo con claridad como se manifiestan en la actualidad y cuales son sus necesidades de transformación de los fenómenos publico-administrativos de la gestión institucional.

Este tipo de estudios explicativos, se caracteriza por ir mas allá de la descripción de conceptos o del establecimiento de relaciones entre teorías; están dirigidos a atender a las causas de los eventos sociales, su interés se centra en explicar por que ocurre un fenómeno y en que condiciones se da este o porque dos o mas variables están relacionadas tratando de encontrar las razones o causas que provocan ciertos fenómenos físicos o sociales.

Con respecto al contenido general de la investigación se aborda en tres capítulos generales, el primero plantea el estudio del estado actual que guarda la el gobierno, y administración pública, a través de tópicos como organización y estructura, de la Administración, el proceso administrativo modelos estratégicos para entender el problema público en específico del estado de Morelos así como destacar sus estrategias y proceso de modernización implementadas en gobierno entre otras.

El capitulo dos integra un amplio recorrido sobre la gestión publica y gobierno estatal para la formulación de políticas publicas, generación de programas de modernización actualización y de calidad para la reorganización administrativa gubernamental en busca de resultados exitosos en los ejercicios de gobierno y administración publica.

En el tercer y último capitulo, se destacan algunas propuestas de mejora institucional principalmente para configurar un nuevo comportamiento en las acciones de gobierno en las que se considera básico la reforma administrativa, la ética y función de servicio la calidad y a la evolución de la gestión principalmente.

Además de la una propuesta final de conclusiones producto de esta investigación así como la bibliografía general de la misma.



## **CAPÍTULO 1 ESTADO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.**

### **1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO**

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.<sup>1</sup> La nueva administración pública poco comparte con la vieja y repetida división del trabajo según la cual los políticos deciden y los administradores ejecutan o con aquella otra según la cual los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos.<sup>2</sup>

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

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

---

<sup>1</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. Políticas Públicas. Ed Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio, No. 4, México, 1990. p. 251.

<sup>2</sup> Ibidem. Pp.62-63



los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación.

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

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

---

### **1.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

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

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



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

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

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

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

En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica necesariamente, la acción gubernamental. La superioridad de la



administración pública en poder, recursos, organización, experiencia y competencia profesional, frente a todas las instituciones sociales, le ha permitido asumir más y más funciones.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la administración pública han sufrido un cambio cualitativo: las relaciones internacionales ha multiplicado el número de contactos y tipos de intercambio entre los países. Las funciones de mantenimiento de la ley y el orden se han modificado conforme a las nuevas condiciones de movilidad, urbanismo, y relaciones de la sociedad industrial. La construcción de obras de comunicación, irrigación, desagüe, supera en dimensión, tecnificación y periodicidad todo lo relacionado anteriormente. La tributación ha sufrido un cambio radical para contemplar distintas fuentes y discriminar diversos causantes. La protección de indefensos, antes de carácter humanitario, se ha reconocido como un derecho para sectores cada vez más amplios. Aun la guerra con su conscripción masiva y utilización de la ciencia y la tecnología, ha modificado por completo los conceptos de defensa.

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

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

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

Asimismo, se ha impulsado el proceso de descentralización administrativa para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias,



y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de mayor autonomía de gestión. De igual forma, se han promovido la redefinición de funciones, con el fin de especificar con mayor claridad y exactitud el alcance de las mismas y su nivel de responsabilidad.

### **1.1.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Con base en las acciones emprendidas, se ha logrado una organización burocrática más racional y flexible para responder de manera adecuada y ágil a las nuevas condiciones del país. En este sentido, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con las siguientes dependencias<sup>3</sup>:

#### **Gabinete Integrado por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada**

##### **Gabinete de Orden y Respeto**

<u>Santiago Creel Miranda</u>	Secretario de Gobernación
<u>Adolfo Aguilar Zinser</u>	Consejero de Seguridad Nacional
<u>Francisco J. Barrio Terrazas</u>	Secretario de la Contraloría
<u>Alejandro Gertz Manero</u>	Secretario de Seguridad Pública
<u>Juan de Dios Castro</u>	Consejero Jurídico del Ejecutivo
<u>María Teresa Herrera</u>	Secretaria de Reforma Agraria
<u>Marcial Rafael Macedo de la Concha</u>	PGR
<u>Clemente Ricardo Vega García</u>	SEDENA
<u>Vicealmirante Marco Antonio Peyrot González</u>	Secretaría de Marina

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 26, en vigor a partir del 5 de diciembre de 1997, México.



### **Gabinete Económico**

<u>Eduardo Sojo Aldape</u>	Coordinador de Asesores de Políticas Públicas
<u>Francisco Ortíz Ortíz</u>	Vocero de la Presidencia
<u>Jorge G. Castañeda</u>	Secretario de Relaciones Exteriores
<u>Francisco Gil Díaz</u>	Secretario de Hacienda
<u>Luis Ernesto Derbez</u>	Secretario de Economía (antes SECOFI)
<u>Pedro Cerisola</u>	Secretario de Comunicaciones y Transportes
<u>Ernesto Martens</u>	Secretario de Energía
<u>Javier Usabiaga</u>	Secretario de Agricultura
<u>Víctor Lichtinger</u>	Secretario de Medio Ambiente
<u>Leticia Navarro</u>	Secretaria de Turismo
<u>Ernesto Ruffo Appel</u>	Coordinador de Asuntos Migratorios de Frontera Norte
<u>Mario Laborín Gómez</u>	Director de Nafin
<u>John McCarthy</u>	Director de FONATUR

### **Gabinete Social**

<u>Carlos Abascal</u>	Secretario del Trabajo
<u>Julio Frenk</u>	Secretario de Salud
<u>Reyes Tamez Guerra</u>	Secretario de Educación
<u>Josefina Vázquez Mota</u>	Secretaria de Desarrollo Social
<u>José Sarukhán Kermez</u>	Comisionado para el Desarrollo

### **Desarrollo Humano**

<u>Xochitl Gálvez Ruiz</u>	Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<u>Juan Hernández</u>	Oficina de Atención a Migrantes



SEMINARIO TALLER. EXTRACURRICULAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO

*Nuevo Institucionalismo para la Modernización de la Gestión Administrativa en la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, 2000-2006*  
Cesar Leon Valverde

<u>Victor Hugo Flores Higuera</u>	Oficina de Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad
<u>Luis H. Álvarez Álvarez</u>	Comisionado para la paz en Chiapas
<u>Nelson Vargas Basáñez</u>	Comisión Nacional del Deporte (Conade)
<u>Rafael Rangel Sostmann</u>	Presidente del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo
<u>José Luis Romero Hicks</u>	Banco de Comercio Exterior
<u>Rodolfo Elizondo Torres</u>	Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
<u>Carlos Flores Alcocer</u>	Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional

**Oficina de la Presidencia**

<u>Alfonso Durazo Montaña</u>	Secretaría Particular
<u>General José Armando Tamayo Casillas</u>	Jefe del Estado Mayor Presidencial
<u>Ramón Muñoz Gutiérrez</u>	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
<u>Mari Claire Acosta Urquidi</u>	Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia
<u>Alfredo Elías Ayub</u>	Comisión Federal de Electricidad
<u>Raúl Muñoz Leos</u>	Petróleos Mexicanos
<u>Santiago Levy Algazi</u>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<u>Alfonso Caso Aguilar</u>	Compañía de Luz y Fuerza
<u>Cristóbal Jaime Jaquez</u>	Comisión Nacional del Agua



Sari Bermúdez

Consejo Nacional para la Cultura  
y las Artes

Laura Valdés de Rojas

Lotería Nacional

Florencio Salazar Adame

Plan Puebla-Panamá

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

### **1.1.3 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA DEFINICIÓN DE PROCESOS ESTRATÉGICOS**

La planeación estratégica formal fue introducida por primera vez, a mediados de los 50s, en empresas de tipo comercial, denominadas sistemas de planeación a largo plazo. Esta está entrelazada de modo inseparable con el proceso de la Dirección, pero tampoco se puede diferenciar en forma real del resto del proceso administrativo; como la organización, dirección, motivación y el control.

La planeación estratégica, como anteriormente se mencionó, es el apoyo determinante para la dirección estratégica. Aunque no representa todo el proceso de la dirección estratégica sino más bien es sólo un factor principal de la misma.

Cabe aclarar que la dirección estratégica y operacional están fuertemente ligadas; la dirección estratégica proporciona una guía, una dirección y los límites para la operación. Entonces, por lo tanto, la planeación estratégica está relacionada con las operaciones, sin embargo, su enfoque y el énfasis de la planeación y de la dirección estratégica se concentra más en la estrategia que en las operaciones.

En el caso de la planeación operacional, se presenta un problema importante, el de cómo usar eficientemente los recursos disponibles para producir bienes y servicios a precios aceptables para los consumidores.

Se piensa o se pensaba que al cumplir con este objetivo las ganancias serían maximizadas. Pero hoy día sigue siendo la preocupación el uso eficiente de los



recursos, que además son escasos; sin embargo, en la actualidad, debido al ambiente de turbulencias y de rápidos cambios, la supervivencia requiere de una habilidad de la organización para adaptarse en forma adecuada a este medio, tanto interno como externo, que cada día es mucho más fácil.

Peter Druker no dice que lo primero de una alta dirección es deber pensar en la creación y la implantación de estrategias. Por lo que el deber de pensar en la misión de la organización (negocio), es hacerse la pregunta ¿qué es nuestro negocio y qué debería ser?

Aquí es donde se propone el proceso de planeación estratégica, porque nos lleva al establecimiento de objetivos, al desarrollo de estrategias y planes y a la toma de decisiones de ahora para el resultado de mañana. Esto sólo se puede desde el momento en que se tiene capacidad de visualizar a la organización (negocio) por completo; así como tomar decisiones que lo afecten, evaluar los objetivos y las necesidades actuales y futuras y poder distribuir los recursos humanos y monetarios para obtener resultados claves.<sup>4</sup>

Sus elementos son:

- Fijación de objetivos.
- Investigación de factores (positivos y/o negativos) que nos ayudan u obstaculizan.
- Coordinación de los diversos cursos de acción.
- Establecimiento de políticas.
- Determinación de procedimientos.
- Formulación de programas y/o proyectos.
- Formulación de presupuestos.

Los principios son:

- De la probabilidad.
- La objetividad.
- De la medición.
- De la precisión.
- De la flexibilidad.
- De la unidad.

---

<sup>4</sup>DRUCKER, Peter F., Management: Tasks, Responsibilities, Practices, New York. Haper and Row, 1974. p. 161. STEINER, George A., Planeación Estratégica: lo que todo Director debe saber. CECSA, México, 1985. p. 13.



Las técnicas que de una manera directa o indirecta nos proporciona la administración científica y que en el caso específico de la planeación y programación puede explicarse para formular planes, para presentarlos, explicarlos, discutirlos y evaluarlos, suelen ser las más abundantes y diversas dentro de la etapa de la propia administración operativa y estratégica.

Comúnmente, cuando se preguntan cuales son los objetivos estratégicos de una organización o empresa, se responde con cifras de producción o volúmenes estimados de venta, lo que da origen a una confusión entre lo estratégico y lo operacional, entre ser y la razón de ser.

El objetivo operacional se traduce a lo cotidiano, y el objetivo estratégico es algo que va mucho más lejos que la simple operación; se trata de trascender influyendo en el propio escenario. En este entendido, los objetivos estratégicos implican el logro simultáneo de los objetivos operacionales. O sea no nada más es cumplir nuestras actividades cotidianas sino más bien ser eficiente y productivos para alcanzar la producción con calidad. Y a todo esto la planeación juega un papel importante en el proceso de interacción a la hora de su aplicación, lo que en el siguiente inciso explicaremos.

Otros deberes de la Dirección son el establecimiento de normas para las funciones reales, la estabilidad de la organización del personal, satisfacer las responsabilidades que conciernen a las relaciones que sólo los ejecutivos en el nivel superior de una organización puede establecer y mantener, tales como: clientes principales, proveedores, relaciones públicas, entre otros.

El entendimiento de una definición de planeación estratégica, que para algunos autores se puede enfocar desde cuatro puntos de vista:<sup>5</sup>

- 1) Por su relación con el futuro de las decisiones;
- 2) Por su proceso;
- 3) Por su filosofía, y
- 4) Por su estructura.

El primer punto de vista, que se refiere a la relación de la planeación estratégica con el futuro de las decisiones, que observa la cadena de consecuencias de causas

---

<sup>5</sup>STEINER, George A., Planeación estratégica: lo que todo director debe saber. CESCA, México, 1985. pp. 20-21.



y efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará la dirección. Puede ser que si no le agrada al Director ésta es modificada.

También observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al escoger algunas de ellas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes. Su esencia consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y de los peligros que surjan en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una organización tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros. su significado es la de diseñar un futuro deseado a través de la identificación de formas para hacerlo.

El segundo punto de vista, es la que se refiere a su proceso, que tiene su iniciación con el establecimiento de metas organizacionales, definición de estrategias y políticas para lograr estas metas, además del desarrollo de planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias, y así obtener los fines buscados.

También es un proceso para decidir de antemano que tipos de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuando y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se hará con los resultados. Pero también es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base a una realidad entendida. Es un proceso progresivo, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias, ya que existen cambios continuos en el ambiente. Tampoco significa que los planes deban ser cambiados a diario, sino que deben efectuarse en forma secuencial y ser apoyada por acciones apropiadas cuando así sea necesario.

El tercer punto de vista es la filosofía de la planeación estratégica, es una actitud y una forma de vida; que requiere dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para plantear constante y sistemáticamente como una parte integral de la dirección. Además de representar un proceso mental, un ejercicio intelectual más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritas.

El último punto de vista, es la que se refiere a su estructura, por lo que un sistema de planeación estratégica une cuatro tipos de instrumentos fundamentales: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Desde el punto de vista del concepto de estructura de planes, la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para



desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la organización.

Se debe señalar que la planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, pero la decisión en sí, las cuales se toman en base a este suceso, sólo pueden hacerse en el momento.

La planeación estratégica no representa un programación del futuro, ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirven de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano. Lo que si es que debe ser flexible para poder aprovechar el conocimiento acerca del medio ambiente.

Asimismo, representa un esfuerzo para sustituir la intuición y el criterio de los dirigentes, y de ninguna manera es nada más un conjunto de planes funcionales o una extrapolación de los presupuestos actuales, es un enfoque de sistemas para guiar una organización durante un tiempo a través de su medio ambiente, para lograr metas dictadas.

---

La idea de planear responde a la lógica inquietud de la humanidad por conocer su futuro, aunque con enfoques más activos que la simple espera de su concurrencia. La planeación no debe ser entendida como un diseño de escenarios, sino como buscar la forma de alterarlos y sacar el mejor provecho de ellos, por lo tanto, se trata de planear el futuro en vez de padecerlo.

Planear es, sin duda una de las actividades características del mundo contemporáneo; necesaria por la creciente interdependencia y la rapidez con que se originan los acontecimientos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Permite el desciframiento de los enigmas, de conocer no nada más para saber hacia dónde nos dirigimos, sino más bien el esclarecer dónde estamos.

Las técnicas de la planeación que en sus inicios tuvieron componentes cuantitativos, hoy día tienden al análisis de elementos cualitativos; los cuales se han venido desarrollando a través de una metodología más sofisticada y compleja.

Tomasini, nos presenta una propuesta de diseño e implantación de una estrategia. "Un plan cuyos objetivos no se traducen en una estrategia específica y consistente,



representada por acciones concretas, no es un plan verdadero, sino más bien un catálogo de buenos deseos".<sup>6</sup>

Por cada objetivo se debe definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar sus soluciones, establecer recursos y responsabilidades, y diseñar medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar el avance, sino también volver a planear.

Se debe traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas que se incorporen al quehacer diario de la organización. Esto es pasar de la planeación a la administración estratégica; es darle de hecho, un sentido trascendente a la acción cotidiana de todos sus integrantes, quienes sabrán que, al margen de las tareas rutinarias, hay que desarrollar otras actividades que tienen un efecto más importante, duradero y, sobre todo, necesario para garantizar el futuro de la organización de la que forma parte. De manera que no se convierta en un medio en donde todos saben que hacer pero nadie sabe a dónde van.

El conocimiento de la misión (*deber ser organizacional*), objetivos y estrategias son factores claves para alcanzar el valor máximo de calidad y servicio en las instituciones publicas. Estos elementos son un verdadero mecanismo motivador, porque se convierte en un reto profesional por lograrlos.

La planeación y administración estratégica implican un esfuerzo participativo, esto se refiere no sólo al establecimiento de objetivos y al diseño de estrategias, sino a los más complicado, su ejecución y evaluación.

Por lo que respecta a la administración estratégica, fija el marco de referencia dentro de los cuales se deberán delegar las decisiones. Razonamiento de no centralizar la ejecución, y de tener conciencia del cambio y comprensión de lo vital.

## **1.2. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE MORELOS**

Por lo general la organización política comprende varios ordenes de gobierno, cada uno de los cuales posee el ámbito de acción y su correspondiente rango de responsabilidad. En México se distinguen tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. El Gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, es una herramienta por medio de la cual se ejecutan las acciones encaminadas a

---

<sup>6</sup>ACLE TOMASINI, Alfredo, *Planeación estratégica y control total de calidad: un caso real hecho en México, Economía y Empresa*, 2da. edición, Ed. Grijalbo, S.A., México, 1990. pp. 44-47.



satisfacer las demandas de carácter público de la sociedad. En este sentido, tomaremos el concepto que maneja Karl W. Deutsch, para explicar cual debe ser el papel del gobierno en un país: "El Gobierno como uno de los elementos del Estado, bajo el concepto del timonel, se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y auto dirección como con las nuevas ciencias de la información y el control."

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

### **1.2.1 DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS<sup>8</sup>**

El estado de Morelos, debido a su ubicación geográfica y antecedentes histórico-políticos, a su cercanía con el Distrito Federal que es el centro productivo y poblacional más importante del país, a su estabilidad, a lo favorable de su clima y la variedad de recursos naturales, se convirtió, en las últimas cuatro décadas, en un espacio geográfico en que se dio cabida a diversos procesos de desarrollo: urbanización, surgimiento de pequeñas industrias, turismo, producción de ganado, sorgo, nopal, hortalizas, pescado, miel y flores.

Morelos es uno de los estados más pequeños de la República Mexicana; sólo el D.F. y Tlaxcala tienen menores dimensiones. En correspondencia a su extensión, ocupa el vigésimo cuarto lugar entre todas las entidades respecto al número de habitantes. Sin embargo, es el tercer estado más densamente poblado; únicamente el D.F. y el Estado de México tienen más habitantes por Kilómetro cuadrado.

En las últimas décadas el estado ha vivido un rápido crecimiento poblacional. Mientras que en 1950 lo habitaban 270 mil personas, en 1990 esa cifra llegó a 1 millón 195 mil. En sólo cuatro décadas Morelos cuadruplicó su población; en este mismo lapso, a nivel nacional, el número de habitantes sólo se triplicó. A este intenso proceso ha contribuido el descenso de la mortalidad y una fecundidad

<sup>7</sup> (W.DEUTSCH Karl. Política y Gobierno. Ed. F.C.E. Madrid España, 1976. p 20)

<sup>8</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2000-2006, "Diagnostico General", Estado de Morelos, México, Secretaría de Hacienda del Estado, Dir. Gral. De Planeación para el Desarrollo (COPLADE), México.



elevada, pero también el hecho de que el estado reciba más gente de la que de él sale. La inmigración de habitantes es mayor a la emigración.<sup>9</sup>

En efecto, Morelos al igual que algunas entidades fronterizas y el Estado de México, está considerado como un territorio que atrae fuertemente habitantes de otros lugares. Muestra de ello es que en 1990 cerca del 30% de los residentes en el estado no eran morelenses. Pero además, la mayoría de inmigrantes buscan residir en sólo tres municipios: Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla.

Una de las consecuencias del rápido crecimiento demográfico de la entidad fue su transformación de predominantemente rural a mayoritariamente urbana. Según cifras del último censo de población, sólo el 14% de ella puede considerarse como rural. La urbanización en Morelos, presenta dos aspectos contrastantes: una enorme concentración humana vive en Cuernavaca, Cuautla o Jiutepec, y existe una gran dispersión en pequeños poblados.

La economía morelense no es de gran magnitud, su aportación al Producto Interno Bruto apenas rebasa el 1%, pero puede considerarse una economía intermedia entre las entidades federativas del país, pues ocupa el vigésimo lugar en cuanto a producto por habitante.

Así como aconteció en gran parte del país, desde los años cuarenta Morelos inició un intenso proceso de transformación productiva. De ser un estado agrícola ha pasado a tener una actividad económica con presencia del sector de los servicios y con una industria que ha desplazado, en importancia, a las actividades agropecuarias; no hay duda de que la puesta en marcha, en 1963, de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) marcó un hito en la historia económica de la entidad, al producirse una rápida industrialización que generó fuertes problemas urbanos, aumentó la migración interna del campo a las ciudades, la inseguridad y generó un déficit de vivienda. En suma, cambió el perfil socioeconómico y demográfico del estado.

El tradicional sustento económico de Morelos, basado en la producción de la caña de azúcar y el arroz, se ha visto desplazado. A pesar de contar con un clima benigno y buena disponibilidad de agua condiciones excepcionales para la producción agrícola-Morelos ha perdido su autosuficiencia alimentaria. La entidad se ha transformado en importadora de granos básicos y la caña de azúcar ha dejado de ser el cultivo articulador de la economía en el estado.

---

<sup>9</sup> Ibid.



Las causas de este proceso son complejas, pero sin dudá mucho ha influido la cercanía de la ciudad de México y el estrechamiento del vínculo con ésta que propició la construcción de la autopista México-Acapulco, pero sobre todo la industrialización de Cuernavaca y Cuautla. En síntesis, turismo, industrialización y urbanización, constituyen tres aspectos que influyeron directa e indirectamente en la vida rural.

La estructura ocupacional de la población, en consecuencia, también cambió. La población dedicada a la agricultura y la ganadería, encontraba empleo tanto en el comercio como en los servicios y en alguna rama industrial o de la construcción.

La industrialización y el fuerte crecimiento del sector de los servicios en la economía morelense, no deben ser sobreestimados. Datos como los siguientes pueden ponderar este proceso: el tamaño promedio de las empresas manufactureras es más pequeño que en el resto del país las pequeñas y medianas empresas son las predominantes; cuando se trata de empresas grandes, éstas son intensivas en capital, con alta tecnología y pocos requerimientos en la calificación de los trabajadores.

Mención aparte amerita la llamada "industria sin chimeneas". El turismo en Morelos es una actividad relevante. Sus atractivos van más allá de un buen clima, balnearios y parques nacionales y zonas arqueológicas. Sin embargo, se trata de un turismo de fin de semana que deja pocos beneficios económicos al estado y mucha presión sobre los servicios públicos.

El Sistema Político del estado es hoy de los primeros a nivel nacional, en cuanto a democracia se refiere; tenemos un congreso plural y representativo, veinticinco de 33 municipios son gobernados por la oposición, repartidos entre cuatro partidos políticos distintos; los morelenses han elegido por mayoría a nuestros gobernantes y es por este gran compromiso que el gobierno del estado cumplirá con las necesidades de todos sus ciudadanos.

### **1.2.2 VISIÓN Y RETOS DE LOS MORELENSES**

Los morelenses decidieron democráticamente en las pasadas elecciones, dar un salto respecto a la forma de acceder al cambio y a la manera de solucionar los problemas más urgentes de la entidad. El gobierno del estado, por su parte, ha adquirido el compromiso inmediato para desarrollar las acciones necesarias que permitan mejorar el nivel de todos los habitantes de la entidad.



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO

*Nuevo Institucionalismo para la Modernización de la Gestión Administrativa en la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, 2000-2006*  
Cesar Leon Valverde

El Plan Estatal de Desarrollo marca los lineamientos que conducirán a una reforma administrativa, que permitan hacer más eficaces y eficientes las tareas que desempeña el servidor público y logrará mediante su trabajo honesto, la dignificación de su imagen.

Los retos más importantes que tendrán que enfrentar la sociedad y el gobierno se agrupan en tres rubros: Gobierno y Gestión Pública, Desarrollo Sustentable y Políticas Sociales.

Para ello, es necesario consolidar una Administración y Política hacendarías que permitan hacer más ágil la forma de determinar las fuentes de los ingresos públicos, la elaboración expedita de los presupuestos estatales y su ejercicio, estadísticas, la evaluación del gastos públicos y la correcta contabilidad gubernamental.

Asimismo, que ayuden a realizar investigaciones en ciencias, apoyadas por el gobierno y el sector privado, en distintas áreas como agricultura, pesca, bosques, nutrición, medicina y el ámbito social, como herramientas para el desarrollo en general.

Que permitan brindar por igual servicios de bienestar a los empleados del gobierno, primero a todos los morelenses, los empleados al final grupos étnicos y población en general como asistencia y salud pública, seguro social, salubridad, construcción de vivienda, etc. Propiciar la creación de fuentes de empleo

Igualmente, que proporcionen apoyo público directo o indirecto a la educación, protección gubernamental a las bellas artes, música, teatro, ciencia, bibliotecas y museos que impulsen el levantamiento de censos, la disponibilidad de recursos destinados a seguridad pública, policía y apoyo en desastres naturales, así como el desarrollo de una política integral para la prevención del delito.

Y que coadyuve al fortalecimiento de la vida política; fomentar el civismo del ciudadano la lucha contra el abuso y la explotación que canalice creativamente los movimientos de reforma; fortalezca las virtudes cívicas; maneje las presiones políticas a través del diálogo, la concertación y la solución pacífica de los conflictos; refuerce la participación democrática de los partidos políticos; acceda a elecciones cada vez más limpias; elimine la práctica del caciquismo y desarrolle una cultura política. En síntesis, que permita una administración eficaz de la Ley y la Justicia.

El desarrollo sustentable sólo se logrará a condición de un cambio radical en la gestión, producción y utilización eficaz de los recursos y sobre todo, como resultado de modificar los hábitos de consumo desordenados, para lo cual se hace necesario:



- Alentar en la sociedad morelense que la eficiencia, la suficiencia, la equidad y la vida comunitaria son altos valores sociales.
- Estimular la participación en el gobierno de dirigentes honestos, respetuosos y más interesados en hacer su trabajo cumpliendo siempre con los objetivos de la administración 2000 a 2006 que en mantener su puesto.
- Asegurar la suficiencia material y una seguridad integral para todos, reducir las tasas de mortalidad y natalidad a fin de mantener poblaciones con crecimiento demográfico estable
- Proporcionar a la gente trabajo que la dignifique y proveer incentivos para que dé lo mejor de sí a la sociedad
- Impulsar una economía que sea un medio y no un fin, que sirva al bienestar de la comunidad y al medio ambiente, en lugar de que la comunidad y el medio ambiente sirvan a la economía
- Difundir y promover el uso de sistemas de energía eficientes y renovables, así como de sistemas de materiales reciclables
- Impulsar la creación de diseños técnicos que reduzcan al máximo la contaminación y los residuos, y un acuerdo social para no producir contaminación o residuos que la naturaleza no pueda controlar
- Estimular una agricultura regenerativa que forme suelos, utilice mecanismos naturales para reestablecer los nutrientes y controlar las plagas, y rinda una producción abundante de alimentos no contaminados
- Preservar los ecosistemas en su variedad, con las culturas humanas, para que vivan en armonía y detener la deforestación
- Establecer campañas en los medios de difusión impresos y audiovisuales que reflejen la diversidad del país y del estado y al mismo tiempo unan a las culturas, con información relevante y objetiva situada en su contexto histórico
- Establecer una política urbana para tratar los problemas de descentralización, desarrollo rural y medio ambiente
- Modernizar la política de empleo, a fin de asegurar la utilización óptima de la fuerza de trabajo, instrumentar cambios que beneficien a la población campesina y atender el problema del empleo de los jóvenes
- Invertir en recursos humanos, dando énfasis a la calidad de la educación y la salud preventiva
- Desarrollar modalidades de gestión e instrumentación que reflejen el papel del gobierno, incorporando al sector privado y a las Organizaciones no Gubernamentales en un objetivo global común
- Buscar el ordenamiento de la Seguridad Social: cobertura de atención, calidad, desarrollo de programas y elevación de la eficiencia
- Impulsar los principios de la Gestión Pública considerando la eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto gubernamental



- Crear una Cultura de la Participación Ciudadana y
- Devolver democráticamente el Poder a la sociedad civil. La transferencia de poder y responsabilidad a la gente, al nivel de la comunidad, a fin de que ésta tenga autoridad en la toma de decisiones.<sup>10</sup>

Se buscará reclamar de la política económica una mayor sensibilidad hacia la inversión social en educación y salud; además, políticas sectoriales y regionales hacia aquellos sectores con mayor capacidad de generar empleos y equilibrios sociales.

### **1.2.3 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE**

Se requiere de una modernización administrativa que devuelva a la sociedad la confianza en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan plantear soluciones efectivas y sobre todo racionalizando los recursos públicos.

Uno de los cambios estructurales que se plantea es el desarrollo de un sistema que permita evaluar el desempeño de los burócratas, basándonos en resultados a tareas claras y específicas.

#### ***Estrategia***

Contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad y una exigencia del nuevo proceso de avance democrático en la entidad.

De ahí la necesidad de definir programas y acciones que contribuyan a crear una administración pública orientada a la atención, responsable, transparente y cercana a las necesidades e intereses de la población morelense, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el estado de Morelos, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

---

<sup>10</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2000-2006. Gobierno del Estado de Morelos. Secretaría de Hacienda del Estado. Dir. Gral. De Planeación para el Desarrollo (COPLADE), México.



## **Objetivos**

- Desarrollar una administración pública consciente de sus atribuciones que brinde un servicio de excelencia a la sociedad mediante la profesionalización de los servidores públicos
- Proporcionar la independencia, capacidad técnica y credibilidad necesarias a las instancias encargadas de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto público
- Renovar los esquemas de trabajo y sus incentivos, simplificar sus procedimientos y modernizar los sistemas de gestión pública
- Desarrollar nuevos enfoques para la evaluación del rendimiento respecto a la calidad del servicio, la opinión razonada de la ciudadanía y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender las demandas ciudadanas
- Actualizar la normatividad de las funciones presupuestales
- Revisión y actualización de las leyes, reglamentos y acuerdos que rigen los procesos administrativos en las dependencias del gobierno del estado de Morelos
- Fortalecer los valores éticos de los funcionarios públicos
- Fortalecer el cumplimiento de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos mediante programas de orientación, capacitación y consultoría
- Promover la inversión y financiamiento en los proyectos del estado, con la participación de la iniciativa privada y el sector social
- Fortalecer y diversificar las fuentes de ingresos públicos
- Fortalecer el desarrollo de los municipios mediante la planeación conjunta entre gobierno y sociedad

## **Simplificación y Tecnificación de la Administración**

- Promover el desarrollo organizacional para el crecimiento de la cultura de calidad y mejora continua institucional
- Actualizar los manuales de organización, de procedimientos y los perfiles de puesto
- Implantar sistemas informáticos para eficientar el registro y control de actividades
- Implantar procedimientos de control interno que permitan prever oportunamente las necesidades operativas de las unidades administrativas
- Aplicar auditorías periódicas a los procesos administrativos y con los resultados emitir reglamentos



- Desconcentrar y descentralizar funciones, atribuciones y recursos en las distintas secretarías como la de educación, salud y turismo
- Implementar sistemas de administración por objetivos con los cuales pueda medirse el alcance actual de cada programa
- Mantener una disciplina fiscal, vigilando y exigiendo el uso eficiente de los recursos

## **Finanzas Públicas**

### ***Estrategia***

La administración actual con responsabilidad y pleno conocimiento de los tiempos que vivimos, se propone reducir los rezagos existentes en materia política, económica y social, promover a sus ciudadanos, a su sociedad y sus estructuras económicas, el desarrollo humano y la renovación del estado de Morelos, a partir del impulso al crecimiento económico con bienestar social.

El financiamiento para el desarrollo y las políticas de ingresos y gastos constituyen en materia financiera los principales rubros a cuidar. Uno de los principales indicadores que reflejan la fortaleza de las finanzas públicas es la proporción que representan los ingresos propios con relación a las transferencias y apoyos federales. En el caso de Morelos, estos representan el 5.76%, mientras que los apoyos federales un 94.24%.

En materia hacendaría, se deberá prestar especial atención al rubro de los ingresos y para eso se deberá desarrollar un proceso sistemático de actualización y depuración del padrón de contribuyentes; y disminuir el número de personas que están inmersas en el sector de la economía informal.

Para complementar los ingresos públicos y poder destinar mayores recursos a infraestructura social y productiva, es importante destacar que el presente gobierno no recurrió al endeudamiento público, a diferencia del año anterior que se sobregiró un 9.15% del presupuesto, por lo que el déficit se contrajo como deuda pública.

Este año tan solo el gasto en desarrollo social y el apoyo a los municipios comprenden el 80.85% del total de egresos del presupuesto, estos recursos son orientados en un 41.70% al rubro de educación, 21.74% aportaciones a municipios, 9.58% a salud y asistencia social y 7.83% al rubro de seguridad y justicia<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibid. pp 63-66



## **Objetivos**

- La información financiera, programática y presupuestal, deberá cumplir cabalmente con las expectativas de todos los usuarios en términos de cantidad, calidad y oportunidad
- Contribuir desde el ámbito de la contabilidad gubernamental, al cambio en otros procesos adyacentes tales como la simplificación de trámites administrativos, el fortalecimiento de los mecanismos de control, evaluación, asignación, uso y control de recursos presupuestales
- Mantener a la sociedad informada acerca del origen de los ingresos y su aplicación en el gasto público para la transparencia y honestidad en el manejo de las finanzas
- Captar y distribuir eficientemente los recursos estatales y federales
- Ampliar los sistemas de recaudación y fiscalización a través del aumento al padrón de contribuyentes
- Difundir a la ciudadanía cuáles son sus obligaciones fiscales
- Brindar atención personalizada, cordial y oportuna a todos los contribuyentes
- Actualizar el marco tributario y recuperar créditos fiscales, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las finanzas del estado de Morelos
- Revisar y presentar propuestas de leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, que se requieran para el registro, control, recaudación y cobranza de los ingresos propios y coordinados del estado y de las participaciones federales
- Construir un sólido sistema tributario reglamentado, coordinado entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal
- Simplificar los trámites administrativos en materia de impuestos y derechos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones del contribuyente
- Proporcionar asistencia técnica a las dependencias ejecutoras y municipios
- Establecer una relación permanente del estado con la federación y el resto de las entidades federativas
- Asignar de manera eficiente los recursos financieros respecto a las prioridades para el desarrollo estatal apoyándose en la participación social y el sector privado
- Revisar los Programas Operativos Anuales de las dependencias para emitir recomendaciones u observaciones



## **Impulso al Servicio Civil de Carrera**

### ***Estrategia***

La importancia de contar con un Servicio Civil de Carrera en Morelos radica en la necesidad de lograr la permanencia de la acción administrativa, que permita la suficiente cohesión interna del Estado para garantizar el crecimiento y que se asignen los puestos públicos a quienes cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos.

El servicio civil de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad, además, deberá establecer un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

El servicio civil es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. En este sentido, su propósito es que los puestos no sean ocupados por los amigos, ni por los leales de algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales. De aquí su concepción democrática, opuesta a la discrecionalidad, la falta de transparencia o las decisiones cupulares, del signo que sean.

El servicio civil supone el rechazo expreso al llamado "sistema del botín", según el cual un grupo ubica en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y un alto grado de lealtad, y la renuncia a que la permanencia de quienes ya ocupan los cargos se sustente en algo más que la prueba periódica de sus credenciales profesionales. Pretende que en los procesos de ingreso, permanencia y desarrollo del personal queden al margen los intereses de grupo, y en su lugar se imponga una lógica basada exclusivamente en la responsabilidad de los funcionarios.

### ***Objetivos***

- Diseñar y aplicar procesos de evaluación de desempeño del personal adscrito al servicio civil
- Dar continuidad a proyectos, programas y reformas a largo plazo, previamente iniciados



- Levantar el padrón de los empleados y sus perfiles para la elaboración de profesiogramas
- Instrumentar mecanismos de promoción y de difusión de áreas de oportunidad para el personal, ya sea por nueva creación o por vacante y Elaborar un esquema de incentivos generales

#### **1.2.4 DEFINICIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO**

Para la definición de indicadores, es necesario distinguir entre control de resultados a nivel operativo, el cual se implanta mediante el diseño y puesta en marcha de indicadores y la evaluación de políticas, programas y proyectos que corresponden los dos primeros al nivel estratégico y el último al nivel operativo u estratégico, según los montos e impactos del respectivo proyecto y/o si existe una unidad especializada responsable por la implantación e implementación del proyecto de inversión.

Para establecer un sistema de control de gestión, nos referiremos fundamentalmente, a las orientaciones generales que se deben considerar tanto para evaluar políticas y programas como para establecer indicadores de desempeño.

#### **Evaluación de políticas públicas y programas**

Los profesionales del sector privado y el mundo de los negocios se muestran con frecuencia sorprendidos de que en la mayoría de los casos, los administradores del sector público no están totalmente conscientes del impacto o importancia de su compromiso en el desarrollo y evaluación de una política, por lo que es importante considerara las siguientes razones:

1. La incertidumbre en relación a las metas de los Programas Públicos;
2. Los problemas de establecimiento de las relaciones de causalidad;
3. Los difusos impactos de las Políticas Públicas;
4. Los problemas en la adquisición de los datos, y
5. La resistencia de los funcionarios públicos a evaluaciones formales.

A pesar de estos obstáculos, es creciente el énfasis que se está generando alrededor del tema de evaluación de políticas.

Es muy común en la administración pública, un fenómeno que se podría llamar de las capas geológicas o torta de mil hojas. Este fenómeno consiste en la



superposición de políticas y programas muy similares entre sí, producto de la escasa definición del objetivo que se desea obtener y que, además, involucra una escasa o nula evaluación de los resultados obtenidos.

Así, tenemos, por ejemplo, que al coincidir en una familia, esfuerzos de inversión y gasto social procedentes simultáneamente del nivel sectorial-nacional, del nivel regional y de la comuna, a veces incluso sobre un mismo problema al cual se le visualizan diferentes relaciones causa-efecto, según el organismo encargado de la acción y sobre otra familia en peores condiciones socio-económicas, la componente final del esfuerzo social sea bastante inferior.

Normalmente estas situaciones suceden por cuatro motivos básicos:

- a) No se actualizan los listados de usuarios de los programas;
- b) No se evalúan los resultados de los programas y las políticas sociales;
- c) No hay requisitos bien definidos para acceder a los beneficios y, por lo tanto, no hay focalización adecuada del gasto social, y
- d) Hay concurrencias de varios organismos públicos autónomos o fiscales sobre un mismo problema, sea sobre sus efectos, sea sobre la causa básica.

Además, se puede agregar otro motivo complementario con los anteriores, que según la realidad socio política de los países y su tradición cultural, adquiere mayor o menor relevancia: el clientelismo político, el compadrazgo y la corrupción.

El fracaso en la capacidad para evaluar un programa o la carencia de un adecuado método de evaluación, puede llevar al abandono del programa o impulsarlo a la auto destrucción. Analizaremos brevemente estos conceptos, que son la base de toda una concepción moderna de la Administración Pública, basada a su vez en el equilibrio entre el logro de los objetivos de la planificación, la eficiencia económica y la efectividad económica, tecnológica y administrativa. Antiguamente, cuando no se colocaba énfasis en la focalización del gasto social, evaluar o no evaluar un programa era caso indiferente, lo que importaba era "efectuar el gasto," no importaba el costo y tampoco existía gran preocupación por la efectividad.

Solamente interesaba lograr el cumplimiento de objetivos, normalmente fijados por un plan o una política, que eran producto de la implantación de la ley que originaba una misión "intuitiva" de un servicio público.

Recordemos que en párrafos anteriores, señalamos como uno de los problemas para fijar los objetivos de una política o programa en el sector público, la relación



entre causa y efecto, por la dificultad para aislar o determinar las causas mediatas e inmediatas y los efectos directos e indirectos.

Desde el momento en que comenzó la aplicación de la Planeación Estratégica y se definieron con claridad la misión y el objetivo de las instituciones del Sector Público, aplicándose además en forma masiva el principio de subsidiaridad en la gestión pública, fue cada vez más evidente la imperiosa necesidad de evaluar las políticas y programas públicos.

Como es lógico, la carencia de capacidad para evaluar programas o políticas y la inexistencia de métodos adecuados de evaluación, sea esta ex-ante y/o ex-post, al existir estas nuevas condiciones, no dejan indiferentes a los administradores ni a las autoridades y menos a la opinión pública y a los políticos.

Por otro lado, al convertirse en ley ineludible la necesidad de reducir el tamaño del Estado Benefactor, así como el reducir las cargas tributarias, un programa o política que no puede demostrar resultados, rápidamente (si se impone la racionalidad económico-política, técnica y administrativa) desaparece por abandono de la voluntad política de ejecutarlo o cae en la autodestrucción, por el aumento continuo del gasto y el desconocimiento de la relación costo/beneficio y/o costo/eficacia.

En este sentido, podemos considerar la evaluación de políticas sobre la base del aislamiento de los programas ineficaces bajo esta idea, cabe señalar que el peligro de la autodestrucción de un programa social, puede suceder como producto de una transformación por inducción que fracasa debido al aumento excesivo del gasto sin beneficios reales y tangibles.

Eventualmente, es también posible, que suceda autodestrucción de un programa social por fracaso de un proceso de auto transformación, que no alcanzó en su evaluación la etapa de maduración y posteriormente la consolidación.

Otra tercera posibilidad, es la incapacidad para detectar las nuevas necesidades que surgen, aunque no exista presión externa que se traduzca en transformación por inducción y, por lo tanto, el programa desaparecerá en el tiempo por obsolescencia, aunque las necesidades y las causas continúen existiendo, y la Administración no sea capaz de reaccionar.

Retomando la idea de evaluar las políticas públicas, antes de comenzar la implementación, todo gerente público debiera tener un plan definido para comprobar posteriormente que las actividades se están llevando a cabo de forma



adecuada, eficaz, eficiente y con efectividad. Los esfuerzos de seguimiento, permitirán al administrador poder determinar si la implementación se produce con retraso respecto al programa y por lo tanto tomar las medidas correctivas.

Los principales aspectos que debe considerar al medir el avance de la implementación son los siguientes:

1. ¿La cantidad y calidad de los recursos humanos que se establecieron, son los adecuados en relación al proceso de implementación?
2. ¿Existe plena concordancia entre la asignación de los recursos financieros y la adecuada utilización de éstos?
3. ¿Existe plena correspondencia entre el presupuesto formulado, el presupuesto aprobado y la ejecución presupuestaria?

Esta pregunta es complementaria con la anterior, debido a que en algunos casos la calidad y cantidad de algunos insumos que se utilizan en la implementación de una política, como por ejemplo el procesamiento electrónico de datos, la comprobación empírica de algunos supuestos que necesitaban ser corroborados, por haberse trabajado con datos estimados, pueden tener un costo real igual al que se esperaba, pero la calidad técnica del insumo cae fuera de los rangos adecuados y esta situación distorsiona la implementación de la política.

4. La fase de implementación de una política es tanto y a veces más importante que la implantación, entendiéndose que en esta última se definieron y diseñaron sistemas y procedimientos, se determinaron los objetivos y se definió la misión, se plantearon las instituciones y reformas a las que dio origen la política de acción en determinada materia y se fijaron las adecuadas correlaciones entre calidad y cantidad. Sin embargo, todo esto aún forma parte de la teoría, del plan, del deber ser, como hemos señalado en artículos anteriores.<sup>12</sup>

La implementación es la que otorgará la real calidad a la política, al establecer los planes concretos que originarán la forma adecuada de satisfacer los objetivos de carácter estratégico, los cuales entrelazados en tiempo, espacio, velocidad de acción, sincronía, llevarán a que se cumpla el efecto sinérgico que se espera

---

<sup>12</sup> 1 Revista Chilena de Administración Pública. Artículos: Eficiencia, calidad de la gestión y probidad, Octubre, 1994; Deber ser, realidad costo y beneficio, eficiencia y probidad. Octubre, 1995.



obtener con la ejecución de una política. Es la forma en que estos planes estratégicos concuerdan en su ejecución con los objetivos estratégicos, la concatenación y la calidad de los aspectos señalados precedentemente, los que permiten cumplir la misión general de las grandes entidades públicas, para las cuales se fijaron determinadas políticas.

5. Análisis del cronograma. De acuerdo a las necesidades de control de avance físico y financiero y a la magnitud y complejidad de una política, analizando estos aspectos desde el punto de vista de la cantidad, tipología, orientación y calidad de los programas y proyectos se deben utilizar los métodos de programación más adecuados empezando con simples gráficas de gantt hasta llegar a sistemas de administración de objetivos múltiples y/o sistemas de administración multiproyectos.

Los procesos de desarrollo e implementación de una política deben ser continuos. El Gerente Público tiene un doble rol, de carácter político y como administrador y, por lo tanto, debe preocuparse equilibradamente del corto plazo; factor generador de poder político; así como del mediano y eventualmente del largo plazo, para mantener el normal desarrollo de la institución a su cargo y la continuidad de las políticas.

Por su parte, Daneke y Walter sostienen que: "En general, el campo de la implementación de un programa es probablemente la conexión más débil en la cadena de análisis sistemático. Ello no tiene porque ser así. Una cuidadosa planificación operativa puede fortalecer esta empresa y así fortalecer el proceso entero de una política."<sup>13</sup>

Acudiendo al pensamiento fundacional de la Ciencia Administrativa: "la política tenía por finalidad la Toma de Decisiones Públicas basada en valores, fines, prioridades, en procesos negociados, asignando recursos y tiempo. La administración debía abocarse disciplinadamente a ejecutar la Política Pública, independientemente de contextos y procesos sociales reales. De esta manera la teoría administrativa andaba por caminos divorciados de su propia práctica".<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Análisis de la planificación y de las políticas para los Administradores Públicos. Libro N° 2, Planificación, Capítulo 2, pág. 77.

<sup>14</sup> Robinson Pérez Vera. Políticas de Administración Pública: de la ambigüedad a la institucionalización. En Revista Chilena de Administración Pública N° 3, 1995.



Por lo tanto, apoyándonos en las citas mencionadas, se puede plantear que por muy disciplinada que sea la Administración en la ejecución de las políticas públicas, debe ser capaz de representar a la autoridad política los problemas de implementación y la inadecuación de ésta a los contextos y procesos sociales reales.

Visto desde un punto sistémico y lógico, las políticas deben retroalimentarse y evaluarse, la discusión puede ser planteada respecto a la frecuencia de la evaluación, los aspectos que deben evaluarse, la metodología a utilizar y el tiempo de monitoreo de una política previo a una evaluación en forma.

Para evaluar una política es necesario responder a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la carga sobre el sistema de decisión política del Estado?
2. ¿Cuánto tiempo requieren quienes ejecutan la política para darse cuenta de una nueva situación y cuánto tiempo adicional necesitan para llegar a una decisión?
3. ¿Con qué rapidez responden a las burocracias, los grupos de interés, las organizaciones políticas y los ciudadanos en materias que dicen relación con la asignación de recursos?
4. ¿Cuál es el modo de guía o anticipación, es decir, de capacidad de un gobierno para predecir y anticipar con eficacia los nuevos problemas?

Se planteará, por lo tanto, una ecuación que relacione algunos de estos aspectos con la implementación de una política y su evaluación.

Elementos de la Ecuación:

- Factor de carga
- Tiempo de alerta y reacción
- Indicador de magnitud y tiempo de alerta.
- Indicador de velocidad de reacción

Se puede medir mediante la cantidad estimada de beneficiarios por atender, en proporción a los beneficiarios realmente atendidos, los recursos destinados, en proporción a los que se utilizaron y el tiempo es el factor unificador (semana, mes, trimestre, año).

Como una política consta posiblemente de varios programas, este análisis se puede efectuar a nivel desagregado y otorgar una ponderación a cada programa, utilizando además de los factores cuantitativos anteriormente señalados, otros de carácter cualitativo, basándose en el Método de Análisis de calidad de vida



propuesto por Naciones Unidas, la Escala de necesidades de Maslow y otros métodos diseñados ad-hoc.

Al respecto, al tener una serie de datos que sea representativa, se pueden determinar comportamientos normales (promedios con frecuencia alta de ocurrencia) dentro de las condiciones que se definen como normal y un grado de desviación aceptado como "rango de estandarización del dato", que entrega fluctuaciones de la medida normal "tolerables"

El aspecto novedoso de esta forma de medir resultados de políticas, es su asociación "macro" que puede ser interpretado matemática y estadísticamente, como un resultado global producto de la ponderación de los programas.

Por lo tanto, debe acompañarse de dos a tres indicadores específicos, que den cuenta de aspectos como eficiencia, efectividad y cumplimiento de metas y objetivos.

De todas maneras el indicador global al tener "rangos normales" y comparar beneficios estimados y realmente otorgados y a su vez, recursos utilizados y estimados, tiene un grado de certeza y calidad incluido al proponer un resultado mensurable, pero que no se puede expresar en un sólo tipo de unidades de medida, por ser un indicador de mezcla debido al simple motivo de constituir una razón o proporción matemática.

Por indicador nos referimos a un nombre genérico que se da a cualquier aparato que sirve para medir algún esfuerzo o para señalar el nivel de un líquido contenido en un recipiente. Considerando las características con que se diseñó este indicador (una razón o proporción matemática), podemos señalar que mide en alguna medida el proceso de vasos comunicantes, entre una razón en el momento inicial y la razón con que se termina el ejercicio presupuestario, basada en el índice recursos dividido por beneficiarios.

Así en forma ideal se puede establecer un "set" o conjuntos de razones, por período de tiempo dentro de la ejecución presupuestaria, como una forma de supervisión general, adecuada a un nivel de alta gerencia que tiene poco tiempo disponible para leer largos informes y columnas de cifras.

Si tuviera una duda o estimara que las distorsiones son muy grandes, entonces puede recurrir a los indicadores de eficiencia o de efectividad y la información del estado de avance físico-financiero de los programas e incluso de algún proyecto



específico pero que tiene un peso ponderado muy grande dentro de un determinado programa.

## **CAPÍTULO 2 GESTIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ESTATAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS.**

### **2.1 TIEMPOS DE CAMBIO EN GESTIÓN PÚBLICA**

Estamos viviendo en un mundo renovado por procesos globalizados, en donde lo único seguro es un cambio del estado actual de cosas, estos procesos de globalización están condicionando fuertemente los cambios en la realidad de las sociedades. La eficacia y la eficiencia toman un nuevo rumbo en el que el ritmo de vida actual exige rapidez y precisión, hasta hace no mucho tiempo el debate existente era que el problema de la eficiencia del Estado era cuestión de tamaño, por lo que se exigía su "adelgazamiento" en cantidad de funcionarios públicos; hoy en día es algo que se ha situado en el papel central como argumento para una reforma del Estado y desde luego que encaminará hacia nuevas formas de gestión más eficientes.

El saber adaptarse es un valor fundamental de la gestión pública moderna, ya que este permite flexibilidad en los aspectos fundamentales "la administración pública tiene que ponerse a la altura de los avances en otros campos y aprovecharlos. Es el caso del sistema financiero, cuyos nuevos productos le ofrecen a la administración pública flexibilidad ante las demandas".<sup>15</sup>

En México, somos herederos de una cultura de gestión pública que durante un gran periodo quiso encontrar respuestas en los procedimientos a la certidumbre, la honestidad, la eficacia, la oportunidad. Esto significó un ejercicio el cual, no siempre fue la mayor respuesta a los reclamos de una sociedad en constante transformación. A hora el reclamo es como superar la rigidez de los procedimientos sin caer en la anarquía y los abusos, y peor aún, en nuevas problemáticas que deriven en formas más tremendas de la "dominación burocrática".

Los métodos de la gestión pública tienen que ser considerados como medio para hacer de la administración de las instituciones gubernamentales instancias efectivas para dar respuestas a los problemas de la ciudadanía; es por ello que ha ocupado un tema central en los acuerdos para la reforma del Estado.

---

<sup>15</sup> Palma Samuel "La reforma del Estado en México" en Reforma pactada, Centro de estudios de la reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de diputados. México 1995, pág. 68



Ha resultado trascendente la manera en que "las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales... y... aumentar su responsabilidad a las demandas sociales".<sup>16</sup> Esto surgió casi paralelamente a la idea de que el mercado por sí solo no garantizaba ni desarrollo, ni equilibrio, ni paz social, por ello se propuso la reconstrucción del Estado, para corregir las fallas de mercado, "crear un perfil de intervención pero más bajo, que a la vez supere la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social y reforma de la administración pública."<sup>17</sup>

Todos estos procesos llegaron en oleada a nuestro país, que como en todos los países más vulnerables a los cambios internacionales; tiende a renovarse constantemente de formas a veces críticas. Con los procesos de democratización en México se ha dejado al descubierto algo que era un secreto a voces, "una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político..."<sup>18</sup>

### 2.1.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En México, las gestiones públicas han presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos, la llegada de los partidos de oposición están dando una nueva óptica de la participación ciudadana, más activa, con ello la función pública ha adquirido un carácter más plural, pero ello no arregla del todo la gestión pública que va más allá de estos cambios.

La colaboración entre la sociedad civil organizada y los órganos de poder está lejos de ser homogénea y mucho menos institucionalizada, ello permitiría que los órganos de poder pudieran tomar decisiones más cercanas a los intereses de la sociedad, y que los poderes públicos tuvieran un mayor margen de maniobra, para poder construir un mejor modelo de gestión pública.

Esto resulta importante ya que estudios reconocidos en el área enfatizan que las razones de las grandes debilidades y fallas en el proceso de planeación derivan de

<sup>16</sup> Avalos Aguilar, Roberto. "Innovación en la gestión pública: análisis y perspectiva" en Gestión y estrategia. UAM-Azcapotzalco, México N. 13 Octubre de 1996, pág. 6

<sup>17</sup> <http://www.eclac.ciespanol/RevistaCepal/revcincuenta/bresser.htm>

<sup>18</sup> Avalos Aguilar, Roberto. "Innovación en la gestión pública: análisis y perspectiva" en Gestión y estrategia. UAM-Azcapotzalco, México N 13 Oct. 1996, pág. 9



una gestión pública crónica, "en su centralismo, aplicación de políticas generales para una heterogeneidad de agentes y regiones".<sup>19</sup>

Por otro lado, es indudable que la participación ciudadana ayuda al mejoramiento de la gestión pública, esto es que "la pluralización de la gestión pública en el área social, tradicionalmente interpretada como gubernamental, impulsa las acciones colectivas, para fomentar las acciones colectivas y contrarrestar los efectos nocivos del individualismo y las prácticas clientelares."<sup>20</sup>

Es innegable que el movimiento de cambios en las administraciones occidentales se ha traducido sobre todo en cambios tangibles y profundos que "están descubriendo una nueva forma de concebir la administración pública, en algunos países; se han reducido los costes, recortado las planillas y se ha mejorado en la calidad de algunas prestaciones."<sup>21</sup>

Estos cambios pueden llevarse a cabo aplicando principios y sistemas clásicos de gestión como:

- Descentralización de las funciones ejecutivas en las unidades de gestión.
- División de las funciones ejecutivas en entidades autónomas.
- Introducción de sistemas de dirección de objetivos.
- Utilización de presupuestos como instrumentos de gestión.
- Desarrollo de sistema de planificación y control.
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico de la productividad.

La construcción de capacidades organizacionales, la creación de estructuras participativas para la gestión pública, sienta las bases para un desarrollo con equidad. "Las organizaciones civiles pueden desarrollarse como expertos temáticos para definir políticas públicas y sociales y participar en procesos de animación social y otros."<sup>22</sup>

Se puede afirmar que las organizaciones civiles pueden tener más flexibilidad para conducir procesos de cambio que otras organizaciones corporativas, debido al tipo de conocimiento y de compromiso que generan. La institucionalización debe evitar

---

<sup>19</sup> Mohar Alejandro, Provencio Enrique, "Desarrollo sustentable y reforma de Estado" en Reforma pactada. Centro de estudios de la reforma de Estado. LVI Legislatura, Cámara de diputados, México 1995. Pág. 84

<sup>20</sup> Penso D' Albenzio Cristina, "Asociacionismo y gestión pública" en Gestión y estrategia, UAM-Azcapotzalco, México No 16. 1997. Pág. 111

<sup>21</sup> idem.

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 112.



transformar las organizaciones de la sociedad civil en organismos paraestatales y preservar su labor social a favor de los excluidos, de los no organizados, no debe coptar la autonomía de las corporaciones y movimientos de la sociedad civil, ya que es necesario mantener espacios de diálogo y de participación entre el gobierno y la sociedad civil.

En la búsqueda de replanteamiento de funciones, de repensar las relaciones entre el Estado y actores de la sociedad civil hay que considerar la ampliación de la participación a cuestiones sustantivas, no meramente operativas, que eviten convertir a las organizaciones en la cual no tomaron parte.

### **LAS REFORMAS NECESARIAS**

La reforma de las políticas; es decir la toma de decisiones, otorga especial importancia a la gestión más eficiente de recursos por ello resulta relevante que "los cambios en la gestión pública vayan acompañadas por modificaciones en las institucionalidad"<sup>23</sup>, como ya se había mencionado con anterioridad.

Es indudable que el buen gobierno de los asuntos públicos no puede depender de la buena fe o la buena voluntad de nuestros futuros gobernantes, sino de "la profunda transformación a las reglas que organizan y administran a la sociedad".<sup>24</sup>

Para Roberto Bobbio " el paso del Estado liberal, está marcado por el paso de un derecho de funciones principalmente protectivo-represivas, a un gobierno cada vez más promocional"; se genera así una nueva concepción de la gestión de administración pública. Por esta razón el Estado mexicano debe transformarse buscando incorporar "una estructura más horizontal que vertical, innovadora, que promueva la desregulación y la desreglamentación como tareas permanentes"<sup>25</sup>. El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes de la nueva visión de la administración pública en este mundo globalizado. Pero resulta importante mencionar que también estos cambios afectan a los gobiernos de tal forma que inciden en la gestión pública.

<sup>23</sup> <http://www.eclac.cl/espanol/TextosFund/brecha.htm>

<sup>24</sup> De la Madrid Ricardo, "La reforma del Estado, again", en Nexos: Foro abierto al futuro, México, Diciembre de 2000, No. 276, año 23, Vol. XXIII, Pág. 17.

<sup>25</sup> Palma Samuel, "La Reforma del Estado en México, sus alcances y limitaciones", en Reforma Pactada, Centro de estudios para la reforma del estado, México 1995, pág. 67.



### 2.1.2 ¿ POR QUÉ CAMBIAR ?

En la década de los noventa la administración pública se caracterizó, según Roberto Avalos<sup>26</sup>; como la era de la "incertidumbre institucionalizada", esto es, que la incertidumbre se convirtió en un ingrediente dentro del proceso administrativo, ya que se constituyó en la esencia de estos últimos años, y ha modificado el perfil de los Estados a nivel internacional, a saber:

- El triunfo del liberalismo
- La caída de los regímenes comunistas
- La experiencia de los ajustes estructurales
- El ascenso de los movimientos democráticos

Estos cambios implican sobretodo una reestructuración de la organización pública que ante la inminente interacción de la sociedad; ha adquirido un interés mayor. Dentro de este contexto podemos nombrar nuevos factores que determinan esta reestructuración:

La eficiencia, que demanda el uso racional de los recursos, maximizar los recursos.

La eficacia, esto es funcionalidad y calidad del aparato público, es decir, que los procesos administrativos, respondan realmente a los objetivos.

La legitimidad comprende capacidad de respuesta de la organización ante un medio.

Estos tres factores vinculados entre sí responde a las necesidades reales de una sociedad que exige "no se le haga perder el único bien que no puede recuperar en caso de perderlo: el tiempo"<sup>27</sup>. Ya que la responsabilidad de la gestión pública está ligada a los procesos de democratización que emanan de la gente y lo ejercen a través del funcionario es por esto que al "responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, sino en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado"<sup>28</sup>.

El marco de la actuación de la administración pública no se limita al proceso administrativo sino a la reforma del Estado para que este sea exitoso. Esto

<sup>26</sup> Avalos Aguilar, Roberto "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva" en Gestión y Estrategia, UAM Azcapotzalco, México, Octubre de 1996, No.13 p.11.

<sup>27</sup> Castillo Peraza "¿Qué gobierno para México?", en Nexos: Foro abierto al futuro, México, Nov. 2000, No. 275, año 23, Vol. XXIII, Pág. 49.

<sup>28</sup> Op.cit.Avalos Aguilar p.11.



incrementa la eficacia y la eficiencia en la gestión pública. La flexibilidad tiene una connotación especial en la administración pública mexicana, puesto que una de las características que presenta la administración pública es la rigidez en sus procesos.

Otro de los procesos que ilustran la necesidad de un cambio en la gestión y lo ejemplifica es la participación ciudadana, las comunidades han comenzado a demandar una mayor responsabilidad de los funcionarios en el accionar público.

Por eso es que dentro de este proceso de innovación se requiere un mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, ya que son los que en primera instancia llegan a la población, esto es: a) capacitación, b) remuneración y c) relaciones laborales.

- 1.- Las técnicas gerenciales, permiten innovar el perfil de la actividad pública.
- 2.- Incrementar el ingreso personal; así como diferenciar y catalogar el desempeño de las actividades en el sector público.
- 3.- Mejoramiento en los sistemas de información existentes, ya que será determinante en el desempeño de la gestión pública.

## **2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: Aproximación Conceptual**

El concepto de políticas públicas se desarrolla en los Estados Unidos de Norteamérica, después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los planteamientos formulados por Harold Lasswell. En nuestro país, sólo en años recientes ha cobrado fuerza el uso del enfoque de políticas públicas como tecnología de gobierno,<sup>29</sup> cuya intención es la de proveer a los gobernantes de herramientas que les permitan enfrentar situaciones imprevistas.

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

---

<sup>29</sup> GUERRERO, Omar, *Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Policía* ponencia presentada en la mesa redonda "El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos", Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., 9 de noviembre de 1988.



Asimismo, hemos asistido, a una complejización de la sociedad y de la administración pública, en donde el papel de los expertos y especialistas, incide fuertemente en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el aspecto fiscal, donde la Cámara de Diputados aprueba en forma general la Ley de Ingresos de la Federación, durante el mes de diciembre de cada año, la cual es completada con una miscelánea fiscal emanada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conlleva un importante proceso de negociación entre las cúpulas empresariales y el Gobierno.<sup>30</sup>

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

Agenda de los poderes públicos, entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado. Actores: los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública. Escenarios, construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores. Ecología, relación de equilibrio que debe existir entre los seres humanos y el medio ambiente. Gobernabilidad, capacidad del gobierno para mediar en los conflictos, obteniendo soluciones satisfactorias para las partes en pugna. Conflicto, situación en la cual existe contradicción de intereses.

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

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

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

*Police* se traslada a nuestro idioma como policía, lo que hace referencia a lo que fue la Ciencia Política, estas se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la

---

<sup>30</sup> Al respecto LINDER Y PETERS, afirman que "Los cuerpos legislativos de todo el mundo se especializan ahora en aprobar la legislación facultativa y en permitir luego a la burocracia pública desarrollarse y ejecutar los detalles de las políticas." La Ejecución como Guía para la Formulación de la Política: Una Cuestión más del Cuando que del Cual, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Nacional de Administración Pública (España), Separata, Volumen 56, Número 4, Diciembre de 1989.



acción del gobierno por un lapso determinado. Por lo que se refiere a la policy, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva del alemán como policey, en inglés como policy, al igual que otros términos carece de equivalentes en español y en el francés.

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

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.<sup>31</sup>

En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema que puede actuar a través de una reconstrucción racional o no, que actúa en algún sector de la sociedad o espacio geográfico. Lo que significa una variedad de acciones hechas por el gobierno: organización, regulación, distribución.

Debemos reconocer que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social".<sup>32</sup>

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

En la práctica existen otras concepciones: las políticas como la búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave

<sup>31</sup> DUNCAN MacRag, Jr. The Social Function of Social Science. (New Haven: Yale University Press, 1976), pp. 279-280

<sup>32</sup>Citado por Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara, Segunda ed. México, 1988. pp.47



como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.<sup>33</sup> Asimismo, podemos considerar otros puntos de vista que las definen como:

- 1) Normas y Programas Gubernamentales.
- 2) Política Pública sin adjetivo calificativo de pública se usa en ocasiones como sinónimo de decisión gubernamental.
- 3) Policy se usa también para distinguir las decisiones que se toman sobre las metas.<sup>34</sup>

A las políticas públicas, también se les puede interpretar desde un punto de vista sistémico.<sup>35</sup> Donde los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas. Y a través de las instituciones y sus estructuras transforman las demandas en decisiones.

Esto implica una relación entre las demandas que se hacen al sistema y a las etapas de la formulación de la política.<sup>36</sup> Por otra parte, se les puede definir como un modelo teórico aplicable a la explicación de la evolución de los hechos.

De igual forma, se le puede considerar como un proceso donde se revisan las consecuencias de los hechos y divisiones que implican un cierto avance en la modificación de la realidad.<sup>37</sup>

Al afirmar que las políticas públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un universo de exploraciones hacia nuevas formas de gestión pública; estaremos en el mismo sentido que Omar Guerrero, al definir a la política pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una "tecnología del gobierno".<sup>38</sup> Donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

---

<sup>33</sup> MAJONE, Giandomenico. Los Usos del Análisis de Políticas. pp.364. En Aguilar Villanueva, Luis F. La Hecura de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera edición. México, 1992.

<sup>34</sup> J.C. PLANO (Etal). The Dictionary of Political Analysis. Santa Barbara California, 1983, pp. 120

<sup>35</sup> DYE R, Thomas. Politics, Economics and Public. Rand McNally & Company, Chicago Illinois. EU. 1983

<sup>36</sup> PRESTHUS, Robert. Public Administration (The Ronald Press Co., 975), pp.14

<sup>37</sup> SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. INAP, Madrid, 1989. pp 40-41

<sup>38</sup> GUERRERO Omar. Curso de Teoría de la Administración Pública Mimeo F.C.P. y S. UNAM,1991



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

Tomás Dye la define, "como cualquier decisión o elección gubernamental, incluyendo la de no actuar. Es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del gobierno." <sup>39</sup>

F. M. Frohok argumenta que la "policy es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación"<sup>40</sup> por consiguiente una política pública es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2.- Ocasionado por la necesidad de:
  - 2.1.- Reconciliar demandas conflictivas o
  - 2.2.- Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas pero encuentran irracional cooperar con otros.<sup>41</sup>

---

Para Heinz Eulau y Kenneth Prewitt la "policy se define como una *decisión permanente* caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran como por aquellos que se atienen a ella."<sup>42</sup>

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

---

<sup>39</sup> DYE R, Thomas Understanding Public Policy, The Emerging Conception of the Policy Sciences. Ed. Printice Hall. 1972 Citado por Juan Montes de Oca Malvaez en Material de Políticas publicas para Asuntos de Gobierno. ENEP-ACA

<sup>40</sup> Citado por Guerrero, Omar en Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, México p. 53

<sup>41</sup> Citado por Carlos Ruiz Sánchez en Manual para la Elaboración de Políticas Públicas Ed. Plaza y Valdés -UIA. México, 1997 p.14

<sup>42</sup> Citado por Jones, Charles en "Introducción al Análisis de la Policy Pública", capítulo II. Madrid 1982



"De hecho, la inexistencia en español de la dualidad de términos presente en inglés no es, como han querido mostrar algunos, la expresión de una especie de subdesarrollo lingüístico-teórico. Por el contrario, es una adecuada indicación de que ambas cosas no están tan separadas como se pudiera pensar de acuerdo a los convencionalismos gramaticales y politológicos anglosajones." <sup>43</sup>

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

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

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

Al respecto, considero que el proceso de políticas públicas plantea y mejora el funcionamiento de la administración pública, ya que no solo refuerza, sino que además detecta las ineficiencias de la actuación pública. De la misma forma, a través del enfoque de políticas públicas, se conjugan los intereses y los conflictos de clase en un proceso político, que permite a las organizaciones, negociar o contender en un juego institucional.

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

Conceptos como *decisión making*, formulación de opciones de decisión, *decisión maker*, formulador de opciones de decisión; *policy*, cursos de acción, *policy analysis*, análisis de *policy*, *policy maker*, formulador de Cursos de Acción, *policy sciences*, ciencias de los cursos de acción, *policy studies*, estudios de los cursos de

---

<sup>43</sup> ALVAREZ, Eduardo, Análisis de las Políticas Públicas. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, CLAD, CDAI, 1993, p.14



acción, son conceptualizaciones tautológicas de política pública que intentan explicar el concepto.

### **2.2.1 CARACTERÍSTICAS, CLASIFICACIÓN Y MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

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

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

---

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

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

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

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



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

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

Entre los principales modelos existentes podemos considerar :

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

El modelo racional, es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo, se hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos en las políticas. Debe aclararse que para decir se contemplan y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

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



El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice),<sup>44</sup> que significa simplemente demostrar cómo pudo haber escogido esa acción de manera racional.

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

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

a) Actor: es considerado como una unidad coherente de acción que percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan del análisis para la elaboración, en ejemplo puede ser el gobierno concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de alternativa).

b) El Problema: la acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta.

c) Selección estable: la suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su "solución". La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos.

d) La acción como elección racional:

Los componentes incluyen:

1. Metas y objetivos: Son las categorías principales para definir las metas estratégicas.

2. Opciones: Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configura la gama de opciones.

---

<sup>44</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Políticas Públicas :La Hechura de las Políticas, Estudio Introductorio. Ed. Porrúa México. 1992. p.37



3. Consecuencias: La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos de las metas y objetivos estratégicos.

4. Elección: La elección racional maximiza valores, el agente racional escoge la alternativa de cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos. Sin embargo, este modelo presenta un conjunto importante de variantes que se deben considerar:

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

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

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

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

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

En el modelo del incrementalismo Thomas R. Dye inserta la policy como una variación del pasado, señalando que "el incrementalismo ve a la política pública como una continuación de las actividades pasadas del gobierno, sólo que con las modificaciones incrementadas."<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> DYE R, Thomas, Understanding public policy, Prentice Hall, Englewoods Cliff. N.Y. 1982. p.112



De acuerdo con él, quienes elaboran las decisiones no revisan anualmente la total extensión y propósitos de las políticas, la identificación de los fines sociales, la búsqueda de beneficios y costos de políticas alternas en la ejecución de dichos fines. El modelo es conservador porque la existencia de programas y gastos son considerados como una base y la atención se encuentra en los nuevos programas y políticas, en su incremento, decremento o modificaciones a los programas corrientes. De esta manera, quienes elaboran la política generalmente aceptan la legitimidad de los programas establecidos y tácitamente convienen en continuar con las políticas anteriores.<sup>46</sup>

En este sentido, Carlos Ruiz Sánchez<sup>47</sup> menciona algunas características del enfoque incrementalista:

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

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

A hora bien, el modelo "mixed scanning" pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del "racionalista" y del "incrementalista", pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o tesis, es una mezcla de distintas formas de exploración, consiste en un monitoreo general del

---

<sup>46</sup> *Ibidem*. p.113

<sup>47</sup> RUIZ Sánchez, Carlos. *Administración y Gerencia Pública*, 1993. Tomados de JONES, Ch. O. *Para Estudiar el Proceso de Policy*, (traducción de Carlos Ruiz Sánchez). *An introduction to the Study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing Co. Monterrey, California, 1984.



sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

A este enfoque se le ha denominado también como *administración, planeación o toma de decisiones estratégicas*, debido a que para que avancen las organizaciones, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.<sup>48</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>48</sup> ROBLES Tapia, Gonzalo. La Evaluación de Alternativas en el Análisis de Políticas Públicas. Mimeo ENEP- Acatlán. México, 1992.



sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.

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

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

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

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

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

#### A) Actores Organizacionales.

El actor no es una nación o gobierno unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya



punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.

B) Problemas segmentados y poder fraccionado.

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

C) Prioridades localistas, percepciones y cuestiones articulares.

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

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

D) La acción como producto organizacional.

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

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

E) La coordinación y el control central.

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



## 2.2.2 ETAPAS PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>49</sup>.

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

- Análisis
- Diseño y formulación
- Implementación
- Evaluación

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

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

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

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

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

---

<sup>49</sup> La fuente primaria de este apartado corresponde principalmente al Material de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, Del Mtro Juan Montes de Oca Malvaez en ENEP-ACATLAN, México, 2000.



Por su parte, y coincidente en la mayoría de las etapas, José Luis Méndez<sup>50</sup> señala que una política pública tendrá por lo menos seis elementos básicos:

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

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

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

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

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

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

Para cada situación presente existen tres posibilidades en lo futuro, que la respuesta dada sea totalmente satisfactoria para todos los actores, en este caso

---

<sup>50</sup> MENDEZ José Luis. Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México. 1993, p. 109.



hablamos de un escenario optimista. Por lo contrario, las posiciones asumidas por cada uno de los actores sea irreductible o sin posibilidad de solución en el corto plazo, en esta situación estamos ante un escenario pesimista. Por último, tenemos un escenario basado en que cada uno de los actores obtuvo una parte de lo que pretendía, como producto de la negociación y concertación ante las diferentes posiciones iniciales presentadas, al podemos llamar escenario deseable.

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

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

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

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

No olvidemos que las políticas públicas son acciones y decisiones del gobierno que busca soluciones y mejoras a un problema público específico (seguridad pública, pobreza, desabasto alimenticio, obra pública, entre otros,), que están integradas a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. El objeto principal de la política pública, es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisión a corto y largo plazo.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> MORATTA, Francisco. Las Políticas Públicas. Ed. Ph. Madrid España, 1979. p.41



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO

*Nuevo Institucionalismo para la Modernización de la Gestión Administrativa en la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, 2000-2006*  
Cesar Leon Valverde

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

"Una política es en un doble sentido un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere decir. También lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones."<sup>52</sup>

"Las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de los programas de gobierno. Así pues son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general."<sup>53</sup>

Las políticas públicas también se definen "como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos."<sup>54</sup>

La importancia de utilizar el enfoque de políticas públicas radica en "que permite analizar las decisiones de gobierno, que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre."<sup>55</sup>

Diríase, que las políticas públicas son útiles para contextos donde la acción estatal tiene pesos y contrapesos.

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

Una política pública, integra en su estructura seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y finalmente 6) la ejecución. En general, cualquier política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público.<sup>56</sup>

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

<sup>52</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa, México. 1992. p.25

<sup>53</sup> FROHOK, Fred M. Public policy, Ed. Prentice Hall, E.U.A 1979 Noviembre de 1988. p. 42.

<sup>54</sup> RUIZ Sánchez, Carlos. Manual de Elaboración de Políticas Públicas.(Mimeo) UNAM FCPYS México, 1991-1992. pp. 1-2

<sup>55</sup> *Ibidem* pp. 60-61

<sup>56</sup> MÉNDEZ, José L. Elementos Teóricos para un Análisis Integral de las Políticas Públicas Ed. INAP México, 1992. p. 110



generales que se presentan como la solución al problema, además de una estrategia o programa de acción.

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

"Las políticas públicas son una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana."<sup>57</sup>

---

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

- El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.<sup>58</sup>

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

---

<sup>57</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Ed. IAPEM. México. p. 112.

<sup>58</sup> Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D). 1995-2000. p. 69



omnipresente de las políticas públicas, para dar mayor apertura a la participación de las comunidades en la toma de decisiones públicas.

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

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

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

### **2.2.3 AGENDA DE LOS PODERES PÚBLICOS.**

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

Para Subirats<sup>59</sup> la agenda de los poderes públicos de manera somera, es el conjunto de temas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado. Para formar parte de esa agenda, el problema debe asumir alguna de las siguientes características:

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

---

<sup>59</sup>SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989. p. 52



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Dentro de la agenda se puede considerar tres características que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos.<sup>60</sup>

- 1) Valorar el grado de apoyo en el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión.
- 2) Valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social.
- 3) La viabilidad de la solución anticipada o previsible.

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

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

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

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

<sup>60</sup> Ibidem. p.56



## 2.2.4 FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS .

Se puede describir una política pública como una ciencia social aplicada en tres sentidos: 1) en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, 2) en la investigación, con énfasis en los resultados de las ciencias gubernamentales y 3) en la evaluación de los programas públicos.<sup>61</sup>

En este sentido, la propuesta de análisis para la formulación de una política pública, debe contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.<sup>62</sup>

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

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

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

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

Las políticas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> LANE E. Robert. Social Science Research and Public Policy Studies Journal. (A.1972), pp. 103-106.

<sup>62</sup> SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989. p. 42



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

En este sentido, el método de *paso a paso* corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, aunque, algunas de las características de la elaboración de políticas públicas evidencian lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elevados soluciona el problema de los agricultores, pero crea un problema para los consumidores. Además un conjunto de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otra políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente. Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo sabida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos cimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se une como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas. Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. Las políticas surgen de oportunidades mas que como respuestas a problemas. La política emerge de alguna forma del problema de elaboración de las políticas.

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un problema muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy incrustados. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Como ya se dijo, todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas, si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas como un aspecto de la política, como ocurre cuando se analiza como una serie secuencial de fases. La

---

<sup>63</sup> MÉNDEZ, José Luis. Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas. Mimeo. Colegio de México (COLMEX). 1992.



gente reflexiva se desespera al intentar buscar un responsable por el fracaso de una política. Estos encuentran dificultades incluso para identificar las múltiples influencias ejercidas en las políticas.

En la actualidad a nadie le parece extraño escuchar hablar de cambio y modificación de las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en las disertaciones, estudios y debates de cualquier índole. La relación entre aparatos de gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.<sup>64</sup> La transmutación del Estado omnipresente al Estado estrategia implica una mudanza de la forma de ejercicio del poder público en las sociedades contemporáneas.

Por último, este proceso implica, a su vez, una alteración de la lógica funcional de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo generando nuevas formas de enlace e interacción. El retiro de la institución gubernamental de actividades y procesos tradicionalmente ocupadas por ella, ha dejado un espacio abierto a la intervención de sectores sociales marginados del espacio "público". "El hecho de que el Estado quedara como la fuerza super orgánica que garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera (en las orientaciones del desarrollo y la toma de decisiones)."<sup>65</sup>

### 2.3 MODELOS ADMINISTRATIVOS Y MODERNIZACIÓN

El Significado etimológico de modelo deriva del latín *modulus*, y que significa medida italiano *modello*, del latín *modulus*, molde (S.XVI), arquetipo, ejemplar<sup>66</sup>. Esta palabra indica el objeto que se reproduce mediante la imitación, representación, puede ser como muestra, medida, ejemplo, prototipo<sup>67</sup>.

En este sentido, modelo administrativo es la "representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las

<sup>64</sup>DÍAZ Rivera, G. Los Caminos de la Transición Política. Proyecto Nacional y Reforma del Estado. Ed. CIDE. México, 1992. p.17

<sup>65</sup>SALAZAR Robinson, P. Clamores de la Sociedad Civil: Nuevos Movimientos Sociales en América Latina (1980-1992), en Suplemento Política de El Nacional. México Jul. 30, 1992. p. 16

<sup>66</sup> Corripio, de Fernando. Diccionario Etimológico; Editorial Bruguera S.A. P. 307.

<sup>67</sup> Véase. Colunga Dávila, Carlos. Modelos Administrativos, Editorial PANORAMA, P. 21.



funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella<sup>68</sup>.

La historia se construye por la ruptura y no por la continuidad, por lo que existe la angustia de no tener modelos de referencia que nos ayuden a interpretar la magnitud y el sentido del cambio.

La característica actual es la coexistencia del atraso y del desarrollo, la lucha constante de las formas tradicionales y de las formas modernas, de lo "viejo" con lo "nuevo", como fases propias del desarrollo.

En este sentido a continuación se presentará un breve recorrido histórico de algunos modelos de administrativos aplicados en el mundo<sup>69</sup>:

**LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA:** Inició en 1911 con el ingeniero Frederick Winslow Taylor que se considera como el padre de la administración, con el libro "*Principios de Administración Científica*"<sup>70</sup> que establece las principales bases de la administración, y que la empresa la constituyen las inversiones de los accionistas y los directivos, los empleados y obreros son sólo mente y mano de obra que sirven para incrementar ya sea la productividad o el servicio y no sólo se les conoce como masa sino como simples individuos, a fin de obtener de ellos mayor y mejor rendimiento; el objetivo es asegurar la prosperidad de toda la empresa, tanto inversionistas como empleados, esto se logrará a través de la productividad así como la mejora de tecnología, de los métodos de trabajo, así también el pago de salarios altos y atractivos, y mediante incentivos a medida que son alcanzadas las metas, estas últimas fijadas por el Director General, el cual debe de asignarles a cada uno la mayor tarea posible, de acuerdo con sus aptitudes personales. Y sus principales funciones son la planeación y el control del trabajo, conseguir utilidades y lograr los objetivos específicos.

El éxito de este método, según Taylor, se debe a la racionalización del trabajo, su división, su control de los tiempos y de los movimientos, el alcanzar los máximos logros y el combinar la autoridad con la responsabilidad.

Otro personaje importante dentro de este modelo es el supervisor, quien es aquella persona con más conocimientos y experiencia en su trabajo que el resto,

<sup>68</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario de Términos. México. 1988. P.111.

<sup>69</sup> Tomado de Pérez Cuevas Leticia. Tesis profesional de Licenciatura CPyAP ENEP Acatlan Méx. Febrero 2001

<sup>70</sup> Véase. Colugna Dávila, Carlos. Modelo Administrativo, Editorial Panorama, P. 29



su función es vigilar y también controlar, dentro de sus principales tareas es el seleccionar, capacitar y desarrollar científicamente el trabajo, informar, incentivar a aquellos que alcancen o sobrepasen la meta.

La correcta selección y capacitación del personal ayuda a mejorar la productividad. Sin embargo, la labor del trabajador considerado no apto para analizar, pero sí para desarrollar únicamente su labor de acuerdo a los objetivos generales, claro debe de existir una motivación mediante el pago de salarios altos y atractivos, de lo contrario si el personal no rinde lo mejor es despedirlo. Algunas dificultades que se presentan en este método es la frecuencia de reuniones a juntas que posiblemente son innecesarias.

**LAS RELACIONES HUMANAS EN EL TRABAJO.** Se acepta el mismo concepto tayloriano de la empresa constituida por accionistas, directivos, a los empleados y obreros son mente y mano de obra para alcanzar la finalidad primordial<sup>71</sup>. Cabe destacar que hablar de mente se refiere que se toma en cuenta la participación de las personas en el trabajo, así como también el aspecto psicológico y sociológico, el objetivo primordial de este método es lograr el incremento de las inversiones mediante la productividad también para las personas quienes laboran en la empresa.

No obstante en éste se aceptan la combinación de otros métodos como son la sistematización, la división del trabajo y del control de los tiempos y movimientos en la producción.

En la Dirección General se añade la planeación y el control; y mediante los supervisores que tienen la función de vigilar el exacto cumplimiento de los planes, este último tiene el propósito de impulsar a sus subordinados a fin de que logren una mayor productividad, esto se conoce como motivación, y lograr un buen trato al obrero.

Esa libertad del trabajador permite que se formen grupos informales que influyen en el comportamiento del desempeño de los trabajadores pero pueden ser vías para lograr cambios beneficiosos para el trabajo.

Cuando la empresa se encuentra en problemas económicos lo mejor es la disminución de funciones, así como de personal.

**LA ADMINISTRACIÓN PARA LA CALIDAD.** El concepto de empresa parte de los conocimientos, habilidades y actitudes para producir, mejorar e innovar productos

<sup>71</sup> Colugna Dávila, Carlos. Modelo Administrativo, Editorial Panorama, P. 29



y servicios que los directores, los empleados y a los obreros; una parte de la empresa también la conforma la maquinaria.<sup>72</sup>

El objetivo general de la empresa es la permanencia en el mercado mediante la competitividad y cumpliendo con los requerimientos establecidos como son las normas de ISO 9000 hasta hoy en día ISO 9002, que son indicadores; que sirven para verificar el cumplimiento, de la calidad establecida en dichas normas de calidad, las metas específicas es reducir al máximo los errores de cada uno de los procesos y cubrir sus necesidades y expectativas. Especialmente estas dos últimas del cliente ya que el mercado depende de él.

El modelo administrativo para la calidad enfatiza los procesos productivos, administrativos y humanos, entre estos el más importante es el proceso administrativo que parte del principio donde establece que la mejor forma para ser competitivo y para permanecer en el mercado es mediante la sistematización y el ser persistente, así como el de realizar la mayor reducción de los errores de una organización como ya lo había mencionado anteriormente. Su sistematización consiste en cuatro pasos en Planear lo que significa analizar, recabar información, planificar y programar; el segundo paso es Ejecutar, llevar a cabo el cambio planeado y decidido anteriormente; el tercer paso es Observar y vigilar los efectos producidos por el cambio y por último Medir o verificar los resultados.

**EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.** En este modelo se acepta el concepto tayloriano de la empresa constituida por inversionistas y obreros que son mente y mano de obra, en sí la empresa es un sistema total, cambiante y dinámico, de partes interdependientes que se relacionan entre sí, en constante interacción con todos sus subsistemas, su objetivo general es el de incrementar indudablemente la inversión y una forma usual de medirlo es mediante las utilidades presentadas a las juntas efectuadas trimestralmente, así entre sus objetivos es cambiar las creencias, las actitudes, los valores y la estructura de las organizaciones de modo que se adapten a las nuevas tecnologías.<sup>73</sup>

Para alcanzar las metas, es necesario la aplicación de la administración por objetivos, que es a través la productividad donde el medio de la mejora es la tecnología, de un método de trabajo y la aplicación de técnicas de desarrollo de trabajo y de técnicas psicológicas y sociológicas. En otras palabras la clave es la carga emocional que inyecta al ambiente laboral, esto mediante la capacitación y la motivación en el ambiente de trabajo creando un espíritu de equipo y de responsabilidad de los ejecutivos y de los obreros.

---

<sup>72</sup> Ibid. p. 53

<sup>73</sup> Ibid. p. 73



Para este modelo la comunicación es primordial, se busca que las personas digan lo que piensan y lo que sienten, es decir, es una comunicación abierta. En el caso de presentarse un caso de reducción de costos lo recomendable es la disminución de funciones y el despido del personal.

**LA ADMINISTRACIÓN PARA LA EXCELENCIA.** A la empresa la constituyen las inversiones de los accionistas, su objetivo general consiste en incrementar el valor de las propias inversiones y sugiere este método la visión, es decir, es la meta que encamina la empresa de forma detallada, especificada y personalizada de tal manera que impulse a las personas hacia el servicio y hacia la productividad, ésta se logrará mediante la mejora de la tecnología y del método de trabajo.<sup>74</sup>

Este método intenta volver básico la simplificación de los sistemas de los organigramas y de los propios niveles organizacionales, esto se aplica adecuadamente cuando exista la reducción de los errores. La administración para la excelencia crea grupos operativos enfocados a resolver problemas específicos y en cuanto están resueltos este grupo se desintegra. En esta ocasión vemos que practican el desarrollo de los operarios y de los empleados de línea.

---

Sin embargo, para este tipo de método la obsesión por la excelencia se canaliza hacia el cliente en donde se debe de lograr el buen servicio. Uno de los medios para lograr su propósito es mediante la inyección en gran cantidad de motivación a las personas dentro del lugar de trabajo creando conciencia entre los empleados, ya que sus esfuerzos son esenciales para un buen éxito, en otras palabras, permite la autonomía y el espíritu emprendedor de las personas que laboran en la empresa, existiendo una competencia interna para mayor estimulación, hay que enfatizar que debe de existir una intensa comunicación que les de la oportunidad a todos de hablar.

La administración para la excelencia sugiere tener una estructura sencilla, es decir, el personal estrictamente necesario ya que con la reducción de costos se logra una mejora en la tecnología para satisfacer al cliente. Esto da como resultado un incremento de la competitividad entre empresas en cuanto la calidad, precio y servicio.

**LA REINGENIERÍA.** Concibe a la empresa como exclusiva de los inversionistas, por lo cual los directivos y los obreros son sólo mente y mano de obra contratada, en la cual se recomienda contar con las personas estrictamente necesarias, ya que su bajo costo incrementa la competitividad, esto no quiere decir que las pocas

---

<sup>74</sup> Ibid. p.95



personas trabajen demás, sino que aprendan a trabajar de otra manera, sugiere comunicar a todo el personal la visión del tipo de organización que se desea crear y en la cual se concentran las operaciones, objetivos medibles y cambia la base de la competencia en la industria, el propósito de la misión de la misma.

Para la reingeniería, un proceso empresarial es un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y que crea un producto de valor para el cliente, para ello aconseja utilizar la manufactura que es el proceso de aprovisionamiento a despacho, el cual toma como insumo los materiales de producción para fabricar un producto, otro es el desarrollo de productos esto significa que el proceso de concepto a prototipo que utiliza como insumo la estrategia de negocios para producir nuevos diseños de productos, ventas proceso de comprador potencial a pedido, despacho de pedidos es igual a proceso de pedido a pago, el cual toma como insumo un pedido, para obtener un ingreso monetario para la organización, por último el servicio proceso de indagación a resolución.

El proceso que aborda este método es el reconocer primero una solución poderosa y enseguida buscar los problemas que ésta podría resolver, en caso que existiera algún problema, cuando ya el proceso es agotado en cuanto a su capacidad o a la conveniencia de mejorarlo, se debe innovar, así mismo echar mano de las técnicas como herramientas y rediseñar. Una de las características que debe contar el personal es de tener experiencia, ser capaces de crear un diseño totalmente nuevo y superior al anterior, satisfacer plenamente al cliente ya que la reingeniería tiene aquí su propio inicio.

La dirección se convierte en líderes que motivan, inspiran y asesoran mediante sus acciones y palabras, otro persona que cambia su función es el del supervisor ya que en los anteriores métodos eran más controladores; en este caso se convierte en un capacitador logrando formar equipos de trabajo bien integrados para trabajar, inventar, hacer, vender y prestar servicio para así completar un proceso total.

Existe en el individuo que trabaja con este método, la confianza en sí mismo, la voluntad de correr riesgos y la propensión al cambio, aprovechando así sus características naturales de cada persona y estimular su ingenio, así pues se requiere de una excelente comunicación entre el propio grupo.

**EL PROCESO ADMINISTRATIVO.** En la actualidad existe una gran variedad con una serie de pasos a seguir *el proceso de la administración técnica*, como son el prever o visualizar al futuro, organizar estableciendo autoridades, jerarquías, funciones y responsabilidades a fin de determinar cómo se va a hacer el trabajo,



el mandar o guiar a las personas, coordinar y por último controlar. *El proceso de la administración científica* establecido por Taylor consta de cuatro fases, la planeación, preparación, control y ejecución. *El proceso administrativo moderno* es una combinación de Fayol y de Taylor ya que fueron los iniciadores de la administración clásica estableciendo principios de los cuales con el paso del tiempo se han evolucionado de diversas maneras y éste consta de lo siguientes; el planear, organizar, integrar, dirigir, y controlar. *El proceso de la administración para la calidad* parte del principio de ser competitivo y permanecer en el mercado mediante la reducción de los errores de una organización, así como la satisfacción con el cliente del producto o servicio que ofrece, es primordial mejorar continuamente las fases que lo integran, es decir el planear, ejecutar, observar y medir.

### 2.3.1 MODELOS APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En la actualidad el Estado se enfrenta la crisis de legitimidad, y la sola presencia estatal, sus formas de actuación, para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales. Los obreros, campesinos y grupos progresistas pugnan por un cambio en las condiciones sociales, es por ello que el gobierno se preocupa por tener y aplicar modelos administrativos para el buen desempeño del propio estado, pero no hay que olvidar que existen grupos que contaminan el sentido de las acciones, entorpeciendo los objetivos administrativos, así como su eficacia y eficiencia; desvirtuado su contenido, por ejemplo en los propios programas operativos anuales.

La modernización global a provocado la utilización de modelos administrativos en diversas formas que en ocasiones en lugar de ser beneficiosos han provocado mayor entorpecimiento de la propia Administración siendo esta ineficiente e ineficaz, debido a la estructura de un sistema administrativo que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de exceso de personal no capacitado y de técnicas administrativas obsoletas.

Una solución de cambio es la modernización en todos los niveles, en especial a nivel operativo ya que éste realiza la mayor parte del trabajo y el nivel medio al alto directivo lo revisa y detalla.

Las soluciones más comunes planteadas son: la reestructuración del aparato gubernamental reduciendo dicha estructura, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros y nuevas estructuras administrativas. La administración pública clásica ha sido la base en la administración de las



organizaciones mexicanas, tanto en sistemas y técnicas; son estos los que comúnmente son enseñados en las universidades y aplicados en México dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas.

Por lo anterior, es común que en el país se utilice la planeación, básicamente a través del método Tayloriano (proceso administrativo). Por otra parte, tratando de modificar esta situación, el Presidente nacional del presente sexenio, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, preocupado por la perspectiva de integrar al país en el primer mundo implanta soluciones antes mencionadas, es decir, la aplicación de acciones necesarias para conseguir los propósitos planteados en los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos tanto a nivel Distrito Federal como en la Federación o en este caso el Plan Nacional de Desarrollo, utilizando algunos de los métodos como por ejemplo la excelencia, calidad total, planeación estratégica y la reingeniería, soluciones según las necesidades, cabe recordar que en el año de 1994, se retomó los métodos administrativos, se hace la promoción de una nueva cultura en los servidores públicos (mediante la aplicación de la nueva administración pública vista esta última como si fuera una empresa y la población el cliente), estableciendo un servicio civil profesional mediante los reconocimientos e incentivos al desempeño individual y de grupos; el rediseño de procesos y la determinación de la misión y la una visión (excelencia) provocando un colch de métodos administrativos como son el de las relaciones humanas en el trabajo, la administración para la calidad, la administración para la excelencia y la reingeniería.

Existen circunstancias en las cuales el proceso se define como la necesidad de modificar la estructura orgánica y funciones del mismo organismo o dependencia, lo cual deriva en una nueva estructura interna del aparato administrativo, uno de los métodos que precisamente se puede mencionar es el de la administración organizacional.

Pero sin duda las repercusiones del cambio en los modelos administrativos de las propias entidades gubernamentales obligan a que en un lapso relativamente corto se realice la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras que resuelvan los intereses e inquietudes de la sociedad y por supuesto volver a ganar la confianza del pueblo mexicano.

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país sino en todo el mundo, en especial en Latinoamérica, por la situación económica, política y social en la cual hoy en día se está viviendo.



Las modificaciones producidas en nuestro entorno, el papel del estado en general y la administración pública en particular, han sido justificadas de distinta manera en diferentes países y regiones del mundo, es por eso la necesidad de aplicar nuevos y novedosos modelos que sirvan para sobrellevar la constante evolución. La explicación que por lo general se da para dar cabida a dichos cambios ha variado en cada país.

En nuestro caso se ha dicho que el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad ante la sociedad, que el sector público tiene que tomar medidas para mejorar su actuación y así recobrar la confianza que la sociedad civil debe tenerle. En otras ocasiones, se dice que el Estado no ha sido capaz de dirigir correctamente el desarrollo económico del país y que, por lo tanto, debe retirarse de esta tarea. Resulta evidente que los procesos de cambio en los modelos administrativos no han sido ni serán un reto fácil en el futuro, si se sigue teniendo la aplicación del modelo tradicional, corrupción, problemas económicos, la falta de honestidad de los funcionarios y una gran heterogeneidad de razones y problemas que en su conjunto hace más difícil el diseño adecuado de un modelo administrativo para nuestro país y una evaluación correcta de los mismos.

Claro está que es conveniente revisar las experiencias de otros países en cuanto a la utilización y tipos de modelos que aplican, pero si es cierto que el tipo de modelo no funciona del todo bien como se espera y que existen problemas en ejercitarlo adecuadamente es por eso que no se puede avanzar del todo en los objetivos y metas que pretenda el Estado.

### **PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES (POA)**

El desarrollo de un Programa Operativo Anual está sujeto a la realización de una serie de pasos o actividades en forma ordenada que constituye una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de todos y cada uno de los órganos<sup>75</sup>.

El POA es un instrumento que contiene lineamientos generales de la planeación nacional de desarrollo económico y social, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

<sup>75</sup> México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Salubridad y Asistencia. Cuaderno Técnico de Planeación Vol.1 No. 2, p.p. 105 y 106.



El POA permite establecer, en relación con los programas a desarrollar lo siguiente<sup>76</sup>:

- ✓ Metas: son los propósitos que se pretenden lograr, estos se incluyen dentro de los programas.
- ✓ Actividades: conjunto de acciones a realizar.
- ✓ Unidad Responsable: el órgano encargado del cumplimiento de la meta, ya sea global o específica.
- ✓ Unidad de medida: la cuantificación de lo que se obtendrá con la actividad o acción desarrollada para alcanzar la meta global o específica.

La finalidad<sup>77</sup> de los programas a corto plazo consiste en expresar anualmente, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos asignaciones de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas a mediano plazo; además están integradas las acciones correspondientes a los vértices de instrumentación obligatoria, así como la incorporación del presupuesto de egresos.

El problema a los que se enfrentan en ocasiones es la falta de coherencia entre sí, incluso se llega en el caso que coincidan con otros programas siendo estos ejecutados por separado, en lugar de hacer una concentración de esfuerzos, existe la duplicidad de funciones; es por ello que se tienen inconsistencias de tal manera que las presentan en sus marcos operativos como ineficiencias e ineficacias en el alcance de sus metas.

### **2.3.2 CALIDAD Y MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL<sup>78</sup>**

Los cambios nacionales vinculados a la realidad mundial, han llevado a modificar y buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos donde algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con y gran interés por obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, y la exigencia

<sup>76</sup> México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, Capítulo IV de los "Instrumentos del SNPD", México. 1985.

<sup>77</sup> México. Poder Ejecutivo Federal. Glosario de Términos de la Administración Pública. 1999.

<sup>78</sup> MONTES de OCA, Malvaez Juan. Calidad Total Para La Modernización Gubernamental, Mimeo.10p.



cada vez mayor de respetar los derechos de todos y cada uno de los individuos, y particularmente de una correcta administración de justicia.

El aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad sobre los problemas y demandas sociales, con una gran capacidad de articular esfuerzos y dirimir diferencias en aspectos concretos bajo la definición de metas e instrumentos de respuesta aceptables, así como garantizar una forma adecuada y permanente de hacer las cosas.

La modernización gubernamental mediante la calidad total se postula como el establecimiento de la gobernabilidad, la generación de satisfactores sociales y la garantía de prestación estratégica de servicios públicos generales; todo enmarcado en demandas y necesidades sociales reales.

### **CALIDAD TOTAL EN LA MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL<sup>79</sup>.**

La calidad se complementa con su control total, concebido como un sistema eficaz para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de mejora de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos y maximizando la satisfacción del cliente, tanto interno como externo, siendo los primeros los titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria final de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

La calidad total debe producir un cambio cultural permanente en el personal de nuestros órganos institucionales deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

#### **SENSIBILIZACION AL CAMBIO**

**ETAPAS DEL DIAGNOSTICO**  
A) OBSERVACION AMBIENTAL.  
B) PROYECCION.  
C) COMPARACION CONTRA NORMAS.  
D) APOYOS TECNOLOGICOS Y DE COMUNICACION

**INTELIGENCIA DEL COMPETIDOR:**  
INVESTIGAR QUE HACEN LAS INSTITUCIONES O AREAS SIMILARES A NOSOTROS, USANDO TECNICAS, HERRAMIENTAS, DINERO, TALENTO Y EQUIPO DEL OTRO.

<sup>79</sup> Ibidem. p.p. 1-10



El término de calidad total, ha cobrado auge en el ámbito nacional e internacional al parecer todas las instituciones, organismos y personas opinan que su trabajo es de calidad, pero pocos son los que llegan a reconocer deficiencias propias para superarlas.

En el ámbito gubernamental es frecuente escuchar que la educación es de calidad, que los servicios de salud y de transporte son de calidad, siempre resaltando algunas características, como gratuita, precios accesibles, o subsidios; sin embargo, en pocas ocasiones nos preguntamos cuanta calidad tienen los productos o servicios, o si éstos satisfacen o no las expectativas y necesidades del cliente y cuáles son los mayores atributos que tienen respecto a otros servicios que se prestan en otras partes.

✈ EL AUTODIAGNOSTICO ES UN INSTRUMENTO QUE NOS PERMITE RECONOCERNOS PARA PODER EFECTUAR EL CAMBIO.

✈ NOS REVELA: QUIENES SOMOS. DONDE NOS ENCONTRAMOS. COMPORTAMIENTO DEL ENTORNO, RECURSOS CON LOS QUE CONTAMOS, HACIA DONDE VA LA ORGANIZACION Y LAS DEMAS ORGANIZACIONES. NECESIDADES DEL CAMBIO, MAGNITUD DEL CAMBIO.

Así entonces, fue necesario incorporar a la evaluación de los servicios un ingrediente fundamental, que era la opinión de quienes en última instancia reciben los beneficios, que son y quienes lo pagan. La opinión de los clientes ahora es básica para conocer si el servicio o producto es de calidad.

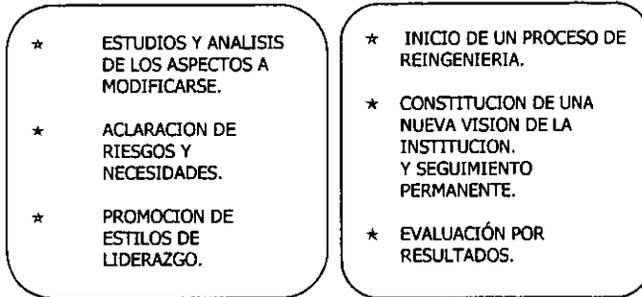
En efecto, son los clientes-contribuyentes, en primera instancia, y en segunda los clientes-ciudadanos quienes pueden hacernos reflexionar respecto de: si el servicio o producto es durable o continuo; si se le entregó a tiempo; si en realidad satisface sus expectativas; si el precio que paga es adecuado; si la atención recibida es con buen trato y cortesía, entre otros aspectos.

Lo anterior abre la posibilidad de plantear una nueva concepción en la percepción de los servicios (cambio cultural) en donde es necesario incentivar y contribuir al proceso de administración de calidad en los servicios que el gobierno ofrece y



fomentar la expedita realización de las funciones encomendadas; todo esto a través de la instauración de programas de rendición de cuentas que garanticen una administración moderna, eficaz y sensible a las demandas del público ciudadano.

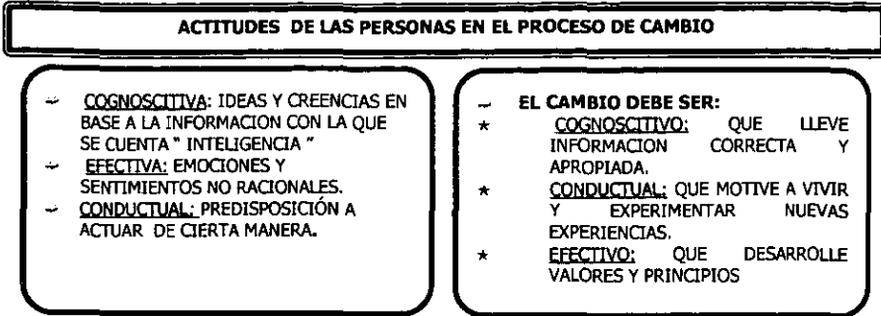
**PARA LOGRAR EL CAMBIO CULTURAL SÉ REQUIRE**



Hoy por hoy, la competitividad dentro y fuera de las organizaciones públicas es la única manera de sobrevivir en un mercado abierto y altamente competido, por lo que la calidad de los bienes y servicios, así como los precios, son la principal garantía de éxito y la forma más efectiva de enfrentar los retos de la globalización económica, tecnológica y financiera de fin de siglo. Esto deberá propiciar la introducción y consolidación de nuevas formas, técnicas, valores y principios que permitan transformar y modernizar las nuevas estructuras institucionales del siglo XXI a través de estrategias gerenciales, reingeniería organizacional, mapeo de procesos entre otros, pero sobre todo de la instauración de procesos de mejora continua y de capacitación para lograr la profesionalización en la función pública y alcanzar así evaluación clase mundial en la prestación de servicios públicos.

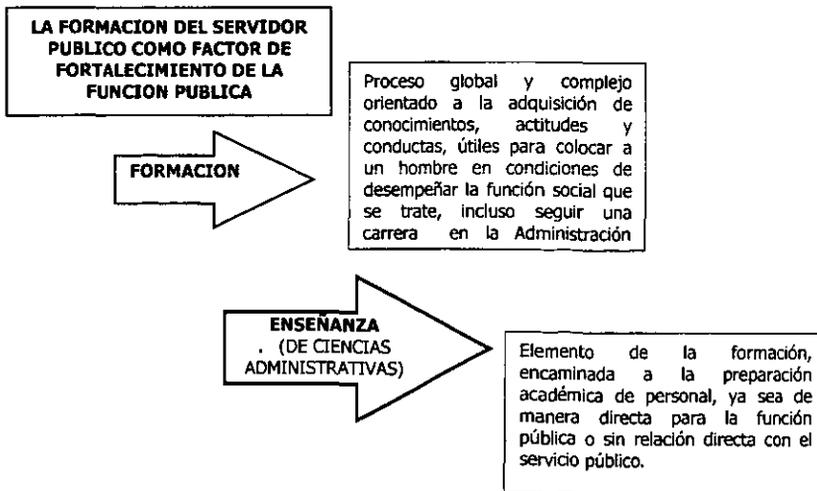
En este sentido, el fenómeno de la calidad se está manifestando como una herramienta fundamental para optimizar los procesos tanto productivos, como de cualquier otra dimensión sociocultural; busca conseguir la coherencia entre las necesidades y expectativas de los medios por una parte, y de la eficacia en la consecución de objetivos y la utilización de los recursos, por otra.

Todo lo anterior plantea un cambio radical en las formas de hacer y de actuar por parte de las personas, supone una transformación en los patrones culturales y esquemas individuales dentro y fuera de la organización.



Dentro de la institución, una nueva cultura organizacional enfocada a la calidad total puede acelerar su grado de éxito, ello obliga a que debe plantearse, como un conjunto de acciones a seguir por toda la organización, proponiéndose el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo.

El proceso inicia con una revisión organizacional de la institución que propicie el paso de una estructura jerárquica y burocrática donde imperan las órdenes superiores sin consensos, a una en la que se pone el acento en las personas, como elemento básico para la consecución de los objetivos. Propugnando para ello, la asunción de nuevos valores en los que prevalezca la motivación, el reconocimiento, la participación y la adhesión de todas las personas que integran la institución para el logro de las metas planteadas.





Asimismo requiere, revisar acuciosamente la forma en cómo se prestan los servicios a la ciudadanía para así establecer acciones de mejora, plantear objetivos y evaluar los logros junto con los beneficiarios, a efecto de consensar las políticas públicas y de tener una perspectiva amplia en su formulación.

Este cambio cultural implica un sistema de rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, garantizando con ello la transparencia y a la participación ciudadana de la gestión pública.

En suma, la calidad total entendida como la adecuación del bien o servicio para el uso que tendrá y con la premisa de cero defectos, son elementos imprescindibles para el mejor funcionamiento de las instituciones de la administración pública en México.

En este sentido, la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo (SECODAM) emitió a través del diario oficial de la federación, de fecha 28 de mayo de 1996, el programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (PROMAP) en el cual se establece como uno de sus objetivos, que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse, a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia y calidad a la sociedad.

El PROMAP señala que es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir del cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Un instrumento adicional que el gobierno federal ha realizado, se refiere a la iniciativa con proyecto de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada presentada al congreso de la unión el 28 de abril de 1998.

Es innegable la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.



### **2.3.3 INFLUENCIA DE LA CALIDAD TOTAL EN LA REORIENTACIÓN ADMINISTRATIVA GUBERNAMENTAL**

La implantación de la calidad total, permite mejorar –sustancialmente– la productividad, eficiencia y competitividad.

En este contexto, han surgido tecnologías modernas e innovadoras y nuevos modelos de gobierno en las administraciones públicas, los cuales, si bien se originan en el contexto anglosajón, se están adaptando a nuestra realidad latinoamericana. Esto es posible porque son modelos que propugnan por maximizar la racionalidad y eficiencia del propio gobierno, presentando una orientación hacia el mercado y el concepto de cliente-ciudadano. En ellos se plantea un liderazgo ejecutivo y político que se concentre más en los resultados alcanzados que en los recursos que controla.

Estos nuevos paradigmas han posibilitado el cambio organizativo y funcional de los diversos órdenes de gobierno, en su estructura y funcionamiento. En lo federal, hoy en día presenciamos la transformación de la secretaría de la contraloría general de la federación (SECOGEF) a la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo (SECODAM), cuyo cambio estructural refleja que el ejecutivo federal otorga un mayor peso al desarrollo administrativo público, proceso que adquiere mayor relevancia con la publicación del programa de modernización de la administración pública (PROMAP) 1995-2000. Donde se subraya la importancia que sus diferentes subprogramas tienen en lo relativo al fomento de una cultura de calidad, profesionalización y modernización administrativa, por medio de la medición y evaluación de la gestión pública, así como la dignificación, profesionalización y desarrollo ético del servidor público, entre otros elementos.

El giro que ha tenido el desarrollo administrativo para la calidad cuyo enfoque prioritario es el cliente-ciudadano, con lo que se invierte la pirámide organizacional de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas. El resultado consiste en una mayor participación ciudadana y en la realización de consensos entre los actores involucrados a lo largo de todo el proceso, desde su fase de diseño, formulación, hasta las de implantación, evaluación y terminación.

En este sentido, cada vez se hace indispensable la necesidad de cambiar la imagen institucional burocrática a una funcional y estratégica.

Al respecto, en el plan nacional de desarrollo 1995-2000, se manifiesta que “una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la



población para coadyuvar el incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático”.

Cabe destacar que el proceso de la calidad total, requiere de la participación activa de todos los funcionarios firmemente convencidos para alcanzar el éxito, no olvidemos que la idea del cambio personal se logra a través de la comunicación y concientización. Para alcanzar este cometido, es necesario el replanteamiento estratégico institucional bajo los siguientes elementos:

**DEFINICIÓN DE:**

MISIÓN  
VISIÓN  
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERACIONALES  
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL  
FILOSOFÍA Y  
CULTURA

Fuente elaborada por el Mtro. Juan Montes de Oca Malvaez para el Seminario Taller Extracurricular de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, México, Agosto, 2001.



## **CAPÍTULO 3 PROPUESTA DE ANÁLISIS PARA LA MEJORA INSTITUCIONAL EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, BAJO EL ENFOQUE DE POLICY.**

### **3.1 PRIMERAS APROXIMACIONES PARA EL ANÁLISIS: BASES NORMATIVAS EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS<sup>80</sup>**

Los objetivos, lineamientos y procedimientos que tiene la Unidad de Coordinación Administrativa de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, congruentes con la actual gestión administrativa pretende el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, mediante un esfuerzo de racionalización permanente, de modo que el gasto administrativo no sólo se mantenga dentro de los límites previstos, si no que tienda a disminuir, para liberar recursos utilizables en las funciones sustantivas.

Es función sustantiva de la Unidad de Coordinación Administrativa la administración de los recursos financieros y materiales, así como el fomento al desarrollo y gestión de las necesidades del factor humano; la planeación, organización y control de los recursos de la Secretaría de Hacienda se rigen por los Programas Operativos Anuales, documentos que se integran y analizan en ésta oficina, corresponde adicionalmente la evaluación de los mismos y la información que se proporciona al H. Congreso respecto al alcance de sus metas.

La integración de los Programas Operativos Anuales y del Anteproyecto de Presupuesto se realizarán por la Unidad de Coordinación Administrativa en los meses de noviembre y diciembre, se someten a consideración de H. Congreso del Estado, por conducto del Secretario, y se reajustan en el mes de enero una vez conocido la autorización del presupuesto.

La elaboración de los anexos a la Cuenta Pública se realiza trimestralmente para mantener informado periódicamente al H. Congreso del Estado, del alcance de las metas conforme al Programa Operativo Anual. Esta información es elaborada por cada una de las Unidades Administrativas en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre y es integrada por la unidad de Coordinación Administrativa.

---

<sup>80</sup> Manual de Organización y Procedimientos, de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, México, 2001.



Tiene ejecución el Informe de Gobierno en los meses de febrero, marzo y abril y se realiza de acuerdo a los lineamientos a la fecha vigentes, establecidos por esta Secretaría.

Los Manuales Administrativos se sustentan sobre los lineamientos y fechas de entrega que establece la Oficialía Mayor. La Unidad de Coordinación Administrativa es la instancia por la que se autorizan y tramitan los movimientos e incidencias del personal adscrito a todas las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda.

La Dirección General de Recursos Humanos es la oficina responsable de la integración y custodia de los expedientes de los trabajadores así como de establecer las normas sobre los trámites para movimientos e incidencias del personal, a fin de que éstos se realicen de manera uniforme, oportuna y adecuada. Corresponde a la Unidad de Coordinación Administrativa la difusión de los lineamientos a las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda así como la revisión de la información que se envía a la Dirección General de Recursos Humanos y la gestión de la misma.

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado inmersa en un proceso de calidad en el servicio público, ha redefinido sus atribuciones y estructuras, iniciado las reformas a su Reglamento Interior y actualizado su Manual de Organización; también se ha ocupado de revisar sus procedimientos y de establecer nuevas políticas que respondan a las demandas organizacionales y del servicio público, razón de ser de esta Secretaría. Es así como la redefinición de sus políticas y procedimientos, quedan plasmadas en el Manual de Procedimientos 2000, que consta de 80 procedimientos establecidos para dar respuesta expedita a la ciudadanía y a las dependencias del Poder Ejecutivo con las que se relaciona a través de las 17 unidades administrativas que componen esta Dependencia.

Cada procedimiento comprende el propósito de la existencia del mismo, su alcance de aplicación, las referencias que definen su marco de actuación, las responsabilidades que se sustentan en sus funciones prioritarias, el flujograma que permite esquemáticamente conocer el movimiento del proceso y el carácter de cada paso del mismo, así como la descripción de actividades y sus registros de calidad, entre otros.

Cabe hacer mención que este manual esta sustentado en la normatividad de ISO 9000 que ha adoptado la Oficialía Mayor y que se ha empatado con el Proyecto de Calidad Hacienda 2000 de esta Secretaría, brinda al servidor público, la herramienta que le permite conducir su actuación dentro de una norma; misma



que ha sido determinada del lugar donde surge la operación, hacia los niveles jerárquicos de mayor rango en la estructura organizacional, y que se ha sustentado en las políticas, misión y visión que comparte el equipo de trabajo que conforma esta Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.

## **POLÍTICAS DE OPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA EN EL ESTADO DE MORELOS<sup>81</sup>**

La Secretaría de Hacienda como producto de sus atribuciones que definen su marco de actuación, ha definido como sustantivas las siguientes cuatro políticas:

### **Política de calidad en el servicio:**

Esta Secretaría es una dependencia que por sus características funcionales, proporciona servicio a las dependencias del poder ejecutivo, principalmente, en cuanto a la asignación y control del gasto; periódicamente informa de su actuación al H. Congreso del Estado mediante sus programas y resultados alcanzados; mantiene relación directa con los niveles de gobierno federal y municipal en cuanto a los ingresos, participaciones y egresos; y tiene contacto directo con los contribuyentes, básicamente en la Subsecretaría de Ingresos y la Procuraduría Fiscal. Esta gama amplia y diversa de usuarios del servicio que proporciona esta Secretaría sustenta como indispensable una política de calidad en cada uno de los servicios especializados que se prestan, esta política ha sido definida por el Grupo de Alta Dirección y se transcribe:

En la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, seguimos comprometidos en brindar un servicio oportuno, confiable, amable y eficiente, basado en un sistema de mejora continua y aseguramiento de la calidad.

### **Política de respeto y apego a las normas jurídicas y administrativas que regulan el quehacer de la Hacienda Pública Estatal:**

En un marco de legalidad en el que el respeto y apego a las normas, legitima a las instituciones frente a sus usuarios y proporciona confianza a los gobernados, es política de esta Secretaría el cumplir y hacer cumplir los ordenamientos que rigen su quehacer, sustentados en la ética profesional, valor definido en el Programa de Calidad Hacienda 2000.

---

<sup>81</sup> Ibidem.



### **Política de racionalización, austeridad y disciplina presupuestal en el gasto del poder ejecutivo:**

Para dar respuesta a los programas federales de austeridad en el ejercicio de los recursos financieros, el Estado a través de la Secretaría de Hacienda, dependencia encargada de las finanzas públicas estatales, por acuerdo de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento<sup>82</sup>, ha establecido las políticas para el racional ejercicio del gasto basado en criterios de austeridad y disciplina en la presupuestación anual.

### **Política de respeto a la integridad, dignidad y profesionalización del servidor público:**

La calidad la hacen posible las personas, es política de la dependencia fomentar el desarrollo del factor humano; permitiendo al personal el acceso a los cursos que se imparten en el Gobierno del Estado, así como proporcionando aquéllos que son necesarios para un desempeño de calidad en sus labores; el respeto a la permanencia en los cargos del personal es política establecida por el nivel más alto en la dependencia, misma que ha brindado certidumbre laboral al personal y ha impactado en un clima laboral estable y adecuado; adicionalmente es política generalizada el respeto a la integridad y dignidad humana ya que sólo mediante el enriquecimiento y fortalecimiento del factor humano es posible lograr una organización competitiva.

### **NUEVO INSTITUCIONALISMO: PROBLEMAS DE DEFINICIÓN Y ANÁLISIS**

Como muchos otros conceptos utilizados en las ciencias sociales, el término de institución lejos de reflejar un conjunto teórico uniforme y coherente ha sido fuente de diversas formas de definición y teorización. Es difícil – sino es que imposible – poder dar una definición ampliamente aceptada de institución, lo que apunta no sólo a un problema epistemológico sino más aún a un límite del lenguaje que hace recomendable abandonar la pretensión de alcanzar una definición completa y sustituirla, en cambio, por la tarea de trazar una “cartografía” de sus usos más habituales, describiendo el racimo de significados que se adhieren al términos en los varios contextos en que es usado.

En casi todos sus usos el concepto de institución connota la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones recíprocas, al igual que las reglas

<sup>82</sup> Véase oficio SH/535/97 de fecha 27 de junio de 1997, en el cual se dictan las medidas de racionalización para el fortalecimiento de la finanzas públicas.



que regulan la práctica de un deporte estructuran las actividades y las posibles interacciones de los jugadores que lo practican.

Una cuestión importante a la hora de definir las instituciones en su alcance. Si las instituciones son sistemas de reglas que estructuran las interacciones de los actores sociales, entonces la distinción entre reglas constitutivas y reglas regulativas es de gran ayuda para determinar su alcance. En términos sociológicos, son regulativas aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones, mientras que son constitutivas las reglas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las interacciones que estos despliegan. Puede pensarse que las reglas constitutivas anteceden a las reglas regulativas, sentando el campo o marco de referencia en que se despliegan las reglas regulativas.

Mientras que las reglas regulativas son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las reglas constitutivas suelen permanecer tácitas e inarticuladas, constituyendo una estructura latente que tiene que ser develada por medio del análisis de las reglas observables en las relaciones sociales.

Esta distinción entre reglas constitutivas y regulativas puede ser reformulada como una cuestión empírica: si la influencia de las instituciones sobre los individuos se limita a un simple constreñimiento externo – en la forma de incentivos - o si va más allá, penetrando su subjetividad y configurando sus identidades. El estudio de esta cuestión puede variar según la institución que se elija y la amplitud de la perspectiva temporal que se adopte. En cualquier caso, conviene tener presente que si las instituciones son vistas como sistemas de reglas, dichos sistemas pueden estar estructurados en arquitecturas que contienen una jerarquía de niveles, y si el nivel de las reglas explícitas es el más accesible a la observación, no por ello es el más relevante.

“En ocasiones el concepto de institución es utilizado en un sentido categórico para referirse a entramados de ideas y reglas de comportamiento que ofrecen un modelo normativo para la organización de actividades específicas. Así, el modelo de la empresa multidivisional que Chandler (1977) describe puede ser considerado como una institución porque constituye una estructura racional de carácter normativo para la organización de la actividad económica a gran escala. Desde esta perspectiva, sin embargo, una empresa específica que incorpora las pautas de



dicho modelo en su organización no tendría que ser necesariamente vista como una institución.<sup>83</sup>

“El concepto de institución es habitualmente utilizado para referirse a una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social. Ahora bien, dichos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos; puede también variar en la resistencia que opongan al cambio; pueden ser sistemas puramente normativos o sistemas organizativos específicos; pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal; y, por último su alcance puede ser regulativo o constitutivo, y también regulativo y constitutivo a la vez”.<sup>84</sup>

### 3.2 INSTITUCIONES BUROCRÁTICAS

“Una institución burocrática como tipo ideal se caracterizaría por la separación entre funciones y personas, una estructura de mando jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales”<sup>85</sup>

La burocracia llegó a ser sinónimo de organización en las primeras décadas de este siglo gracias a su superioridad organizativa respecto a otras fórmulas. Sin embargo, esta superioridad está en cuestionamiento.

Este cuestionamiento se basa en parte en el reconocimiento que este tipo de organización ha creado, dejando de lado sus innegables ventajas, un síndrome llamado ‘paternalismo burocrático’ Este síndrome se puede ilustrar mediante siete disfunciones:

1. La Asunción del control de los diversos elementos de la organización sólo podía ser jerárquico;
2. El funcionamiento de la organización debía ser pautado en un conjunto de normas que habían sido elaboradas al margen de los trabajadores que debían ejecutarlas;

<sup>83</sup> CASTILLO, Arturo Del, El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Conceptos y enunciados Explícitos. Cuadernillos de información CIDE, División de Administración Pública No. 44, México, D.F., 1996, p. 3

<sup>84</sup> CASTILLO, Arturo Del., El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Conceptos y Enunciados Explícitos. Cuadernillos de información CIDE, División de Administración Pública No. 44, México, D.F., 1996, p. 4

<sup>85</sup> ROMERO, Jorge Javier., Política del mañana: La futura forma institucional, ensayo capítulo I, fuente: Internet



3. En el contacto más directo con los clientes y los ciudadanos se establecían mecanismos de evasión de responsabilidades en vez de estrategias de análisis de las quejas;
4. La evaluación del funcionamiento era concebida como una actividad ajena y externa a la propia organización y no como un elemento clave del funcionamiento;
5. Las organizaciones en su relación con los clientes explicitaban más aquello a lo que los ciudadanos no tenían derecho que a lo que sí;
6. La gestión era impersonal, basada en normas escritas y procedimientos estándares, y
7. La organización se entendía como un sistema jerárquico donde la dirección funcionaba de arriba abajo. Este síndrome ha caracterizado a las organizaciones públicas hasta el punto descritas como ensimismadas o cerradas en sí mismas y inmunizadas de su entorno.

"El 'profesionalismo' ha significado, por un lado, que estos trabajadores, en virtud a sus conocimientos especializados conseguían una elevada autonomía en la definición de su trabajo. Esta autonomía se expresaba en que precisamente ellos quienes definían cómo de prestaban los servicios efectivamente, es decir, definían las soluciones y los problemas. De esta manera, los ciudadanos o clientes sólo podían ser pasivos, meros pacientes a manos de sus cuidadores profesionales."<sup>86</sup>

Frente a todos estos problemas asociados con el desarrollo de las instituciones burocráticas en el contexto del estado de bienestar keynesiano se pueden articular dos tipos de cambios posibles. Enfatizar la necesidad de mejora de las herramientas o los instrumentos de actuación de las instituciones, mientras que el segundo tipo sería cambiar, mejorar o alterar las propias concepciones de lo que significa la propia institución, es decir, actuar sobre las concepciones.

## **NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO**

"Se puede decir que las varias corrientes teóricas a las que se aplica la etiqueta del nuevo institucionalismo económico constituyen otras tantas variantes del denominado enfoque económico de la vida social, pero que extienden el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional. El Nuevo Institucionalismo Económico se presenta como una corriente crítica que pretende corregir algunas de las debilidades más notorias del enfoque neoclásico y, en

---

<sup>86</sup> ROMERO, Jorge Javier., *Política del mañana: La futura forma institucional*, ensayo capítulo I, fuente: Internet



particular, su incapacidad para dar cuenta de la existencia de la empresa en una economía de mercado.<sup>87</sup>

“De acuerdo con los supuestos de Nuevo Institucionalismo Económico, en un principio el mercado regulaba todas las transacciones en una economía que se pretendía plenamente descentralizada. Pero este mecanismo no resultó ser tan perfecto como inicialmente se presumía, pues el mercado funciona con fricciones que a veces llegan a ser suficientemente importantes como para exigir sus sustitución por otros mecanismos”.<sup>88</sup> Es en este punto en donde el Nuevo Institucionalismo Económico ha contribuido más decididamente al fortalecimiento de la teoría económica de la empresa.

El Nuevo Institucionalismo Económico efectúa un desplazamiento del foco de la ciencia económica de la esfera de la producción a la esfera del intercambio de los bienes económicos, e intenta sustentar a la microeconomía sobre bases más realistas, incorporando conceptos ajenos a la tradición neoclásica – por ejemplo, los conceptos de oportunismo y de racionalidad limitada. El Nuevo Institucionalismo Económico continúa suscribiendo los principios del individualismo y la racionalidad, no renuncia a la modelización matemática, y continúa adhiriéndose a los principios del equilibrio y la eficiencia en la modelización de la economía.

En las siguientes líneas se mencionan las variantes más significativas del Nuevo Institucionalismo Económico en el estudio de las organizaciones.

### **a) Costos de transacción**

La actividad económica se organiza en empresas porque el uso del mercado para coordinar la actividad económica genera costos y cuando estos costos adquieren cierta magnitud, puede resultar más económico el uso de la empresa como mecanismo de coordinación de las transacciones. Así, se concibe a la empresa y al mercado como dos modos alternativos coordinar la actividad económica y llamaba la atención sobre la relevancia de costos de las transacciones para explicar la organización de la economía.

<sup>87</sup> CASTILLO, Arturo Del., El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Conceptos y Enunciados Explícitos. Cuadernillos de Información CIDE, División de Administración Pública No. 44, México, D.F., 1996, p. 6

<sup>88</sup> *Ibidem*. p.6



## **b) Principales y Agentes**

Una segunda variedad de Nuevo Institucionalismo Económico es el enfoque de principales y agentes. Al igual que el enfoque de los costos de transacción, el enfoque de principales y agentes centra su atención en problemas de naturaleza contractual, pero el tipo de relaciones contractuales son las que envuelven una comisión de responsabilidad de parte de una autoridad o principal a un delegado o agente y, por consiguiente, la delegación del control efectivo sobre un área de actividad

En otras palabras, el planteamiento de principales y agentes se centra básicamente en el análisis de la estructura interna de la empresa. Este planteamiento puede caracterizarse por la existencia de un principal, que realiza el encargo de la actividad, y un agente, que es el que acepta ese encargo. Esta relación entre principal y agentes se materializa en múltiples aspectos y afecta, sobre todo, a la relación entre el propietario el directivo de una empresa.

Los historiadores nuevo institucionalistas utilizan los conceptos del Nuevo Institucionalismo Económico costos de transacción, costos de agencia, etc., y los aplican al análisis histórico. La emergencia de las instituciones es vista en el contexto de la tensión inherente a la especialización productiva entre, por un lado, las ventajas que se derivan de una especialización creciente de la actividad productiva y, por otro, de los costos crecientes de transacción y de agencia que conlleva dicha especialización. Las instituciones reducen los costos de especialización, al tiempo que permiten disfrutar de sus beneficios maximizando el producto global de una sociedad; en otras palabras: las instituciones son soluciones a problemas de eficiencia.

"El Nuevo Institucionalismo Económico concibe a la organización o empresa como un arreglo institucional, el cual es susceptible de ser estudiado con los postulados del individualismo, el egoísmo y la racionalidad; define la naturaleza de la empresa como un sistema institucional de reglas compartidas y eficaces – formales e informales – que son externas a los actores; donde dichos sistemas de reglas impelen a los actores a adoptar determinados cursos de acción y a descartar otros."<sup>69</sup>

El modo de explicación del Nuevo Institucionalismo Económico es funcionalista y estático, conceptualiza varios estados posibles que representan soluciones eficientes para otros tantos tipos de situaciones estándar. Se asume la emergencia de las instituciones como un proceso aporoblemático; la demanda de instituciones

---

<sup>69</sup> Ibid p. 16



suscita su oferta, bien de manera espontánea o bien por medio de la mediación de principales, que motivados por el interés propio, corren con los costos de la provisión de las instituciones.

### **Defectos del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) desde diferentes perspectivas**

Los Sociólogos que han sometido esta perspectiva han sido unánimes en denunciar la completa ignorancia del NIE, sobre el tema del poder, ignorancia injustificable a los ojos de quien está habituado a ver las instituciones como instrumentos de dominación al servicio de intereses específicos y, por lo tanto, como causas de desigualdades sociales que motivan la resistencia de los grupos que sufren sus costos.

Otros autores han llamado la atención sobre la irrelevancia de una visión de las instituciones en términos de eficiencia en un mundo inevitablemente ambiguo, en el que los actores deben satisfacer simultáneamente una pluralidad de objetivos. En fin, otros han denunciado el funcionalismo marcadamente ingenuo del NIE; para quien ha asimilado la revisión del funcionalismo, no todas las instituciones son funcionales, una misma función puede ser desempeñada por distintas instituciones, y las funciones manifiestas de las instituciones pueden no coincidir e incluso entrar en conflicto con sus funciones latentes-, la estática comparativa hiperfuncionalista del NIE es poco probable.

Ahora bien, no es necesario acudir a la tradición sociológica para encontrar una visión de las instituciones que apunta los límites del NIE, sino que dentro de la economía es también posible hallar argumentos que apuntan en la misma dirección y que proponen una visión distinta de las instituciones; una visión que es, a la vez, menos funcionalista y más historicista. Se destaca especialmente el argumento de quien va en contra de la presunción de optimalidad e hiperfuncionalismo que el NIE proyecta sobre las instituciones.

"En primer lugar, .... pretensión del NIE de proveer una teoría general de las instituciones es, sin duda, desmesurada, puede ser, sin embargo, aceptable como una teoría parcial de las instituciones, que dé cuenta de algunos tipos de institución: aquellas que son el resultado de pactos funcionales entre actores racionales. En segundo lugar, los modelos del NIE, en cuanto modelos estilizados estrictamente racionales, pueden ser utilizados con provecho, como tipos ideales weberianos, es decir, no como tipos empíricos, sino como modelos heurísticos que, cuando los contrastamos con la realidad empírica, ponen de manifiesto desviaciones entre modelo y realidad, las cuales son susceptibles de ser analizados



con la ayuda de hipótesis relativas a las características del contexto. Dado que los modelos del NIE enfatizan la dimensión regulativa de las instituciones y pasan por alto su dimensión constitutiva, el contraste entre modelo y realidad pone en alerta para dirigir la búsqueda hacia el posible impacto de la dimensión constitutiva de las instituciones”.<sup>90</sup>

## **NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO (NIS) DE LA ORGANIZACIÓN**

En los últimos años, el análisis organizacional en su variante sociológica también ha recuperado el tema de las instituciones para explicar los procesos y diseño organizacional. Rastrear los orígenes de lo que se puede denominar nuevo institucionalismo sociológico (en adelante NIS) en el análisis organizacional supone una tarea más compleja porque, principalmente, esta disciplina lejos de representar una corriente perfectamente cohesionada es un amplio campo de conocimiento en el que se agrupan y sobreponen varias teorías y enfoques diversos.

Es necesario analizar a la estructura organizacional como un constructo social adaptativo a las exigencias de intercambio y negociación de los participantes de la organización y fuerzas del medio ambiente.

Es fundamental distinguir entre procesos organizativos que siguen los criterios racionalistas de medios-fines y los procesos de institucionalización sujetos a marcos de referencia valorativos, adaptativos y sensibles.

El punto central del análisis institucional consiste en estudiar a la organización desde un enfoque integral, es decir, conceptuar a la organización como un “organismo”.

La propuesta económica de la elección racional, las instituciones son vistas como elementos que dan legitimidad a ciertas reglas de conducta y comportamiento que se relacionan con el poder y el establecimiento de normas sociales y culturales más allá de su utilidad maximizadora. Desde este punto de vista de su propuesta cuando un individuo toma una decisión, no se pregunta sobre “como es que maximizan sus intereses” sino “cuál es la decisión más apropiada dada una situación y su posición de responsabilidad”. De tal forma que la mayoría de las veces, las reglas y patrones comportamentales, inciden en los criterios y marcos valorativos que los individuos toman en cuenta a la hora de decidir, por lo que sus

---

<sup>90</sup> Ibid p. 18



decisiones responden más a los criterios de rutinas, costumbre y experiencias previas que ha ejercicios de maximización de sus preferencias.

La tradición sociológica europea ha concebido a las instituciones como algo más que simples sistemas de reglas presentes en el ambiente social que constriñen a los individuos, sino que también ha visto a las instituciones como elementos que "instituyen" la vida social, confiriéndole identidad, dirección y sentido.

La tradición sociológica de las instituciones retoma con mayor claridad la distinción entre las reglas que regulan y las que constituyen a las instituciones, a diferencia de las reglas regulativas, que pueden ser articuladas en máximas de conducta, las reglas constitutivas no son reglas externas, sino reglas inherentes a las prácticas sociales de los actores y no son susceptibles de ser articuladas en máximas de conducta. Estas reglas le dan unidad, coherencia y sentido a las acciones que configuran un hecho social específico, como una organización.

De acuerdo con el NIS, las instituciones, con su combinación de reglas explícitas y tácitas, proporcionan una clave para comprender las paradojas que suelen acompañar a los procesos de difusión institucional. "Si la reproducción de las instituciones fuera de su contexto de origen suele deparar sorpresas y producir consecuencias no anticipadas, se debe al hecho de que tan sólo es posible imitar y trasplantar a un contexto nuevo una parte de la arquitectura institucional original, la parte codificada en reglas y procedimientos explícitos; la parte tácita de la arquitectura institucional, no codificada en reglas, sin embargo, se sustrae a los esfuerzos de imitación."<sup>91</sup> La dualidad explícita y tácita de las instituciones se relaciona con el estrecho vínculo existente entre instituciones y cultura; dualidad que ha sido fuente de varias reflexiones teóricas y empíricas en el terreno de los estudios organizacionales.

El NIS busca superar la visión estrictamente instrumentalista de las instituciones típica del NIE. Para el NIS, las instituciones no pueden ser vistas como meros instrumentos de acción en manos de los actores, que éstos puedan forjar, ajustar o simplemente abandonar a voluntad. Entre las esencias del institucionalismo sociológico, ya sea de viejo o nuevo cuño, destaca la idea de que las instituciones están dotadas de autonomía y que, por lo tanto, son una especie de fuerza que se impone a los actores.

De acuerdo con los argumentos del NIS, las instituciones no son simples instrumentos, sino que son elementos de las estructuras sociales que gozan de cierta autonomía con respecto a los actores, entonces se tiene que la elección y el

<sup>91</sup>Ibid p.p. 22-23



diseño de instituciones es un episodio relativamente poco frecuente en la historia, la mayor parte del tiempo los actores tejen sus acciones en el marco de estructuras institucionales cristalizadas en un pasado más o menos lejano, pero que, en cualquier caso, constituyen los parámetros que circunscriben la acción social – individual y colectiva -, canalizándola en trayectorias definidas.

El NIS enfatiza la historicidad y los aspectos culturales de las instituciones e intenta explicitar las trayectorias institucionales en las que están incrustados los procesos sociales.

El NIS se preocupa por aquellas situaciones poco evidentes y que hacen de la organización un fenómeno complejo. De hecho, la organización es vista como una red de relaciones que le impiden realizar y explotar al máximo sus metas y estructura formales. De aquí se desprende que la propuesta nuevo institucionalista está preocupada, principalmente aunque no exclusivamente, por los valores compartidos en una organización y, sobre todo, por la manera en que los valores se ven debilitados y trastocados por medio de los procesos organizativos. Una de las principales ideas que se manejan en el NIS es que en muchas ocasiones los objetivos y metas de una organización son puestos en segundo plano con tal de sobrevivir o crecer. De tal forma que los valores que deberían haber sido institucionalizados son minimizados por la dinámica organizativa, esto es, por el constante devenir de los procesos y estrategias de los participante y grupos de participantes involucradas en la organización.

La propuesta del NIS, con su énfasis en la organización como un todo, obliga al observador a concebir a la organización en una amplia gama de posibilidades de configuración. No como una variedad como si cada organización fuera única, sino con el hecho de que existen características básicas en toda organización que, de tenerse en cuenta, pueden utilizarse para generar esquemas clasificatorios para fines específicos.

El NIS considera que las organizaciones incorporan prácticas y procedimientos institucionalizados en la sociedad en que se inscriben buscando, entre otras cosas, incrementar sus posibilidades de legitimidad, supervivencia e independencia de las prácticas y procedimientos adquiridos.

Los retos que enfrenta el NIS es la necesidad de generar indicadores de investigación empírica que, sin perder en capacidades comprensivas de la realidad organizacional, permitan llegar a formas de explicación que compitan con los modelos matemáticos y heurísticos del NIE.



Un reto que enfrenta el NIS en el análisis organizacional es que además de prestar la debida atención a las dimensiones del poder, de la historia y el marco valorativo, tiene también que incorporar el punto de mayor fuerza del NIE.

## **NUEVO INSTITUCIONALISMO POLÍTICO**

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que les dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea política, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

La incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, a los que se identifican como organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo.

El cambio institucional se explica fundamentalmente a partir de los cambios en los costos de transacción, los cuales se pueden modificar tanto por un cambio en el conocimiento del entorno, o por un cambio generado en el marco de la relación de las organizaciones que se desempeñan en determinado entorno. El cambio en las instituciones, sin embargo, se desencadena "... por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuere alterado en algún grado. Pero la percepción depende tanto de la información que los empresarios reciben, como de la manera en que procesan dicha información", por lo que está estrechamente relacionada con el proceso de difusión y aceptación de nuevos conocimientos que generen nuevas rutinas, pues a pesar de que un entramado institucional se puede atascar en su capacidad de permitir el intercambio —debido a cambios ocurridos en el entorno— y aunque los costos de transacción aumenten, existe una relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han desarrollado como consecuencia de la estructura de incentivos provista por esas instituciones, lo que impele a las organizaciones a reproducir sus comportamientos rutinarios. Se trata de un proceso similar al de la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso productivo. La pertinencia de las rutinas reproducidas culturalmente le impone al cambio institucional un carácter fundamentalmente incrementado, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, por lo que no existen soluciones de continuidad en la historia institucional. Esta es la principal dificultad a la que se enfrenta la intencionalidad en los procesos de



cambio institucional y que debe ser tomada en cuenta por cualquier intento de rediseño.

### 3.3 INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

La evolución de la política desde los gobiernos unipersonales y absolutos hasta la democracia es concebida típicamente como un movimiento para alcanzar mayor eficiencia política. En la medida que el gobierno democrático permite un porcentaje cada vez mayor de acceso popular al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa del gobernante autoritario para confiscar el bienestar, además, la democracia desarrolla una judicatura independiente capaz de ejercer la coacción como tercero. Todo ello tiene como resultado un movimiento hacia una mayor eficiencia política.

En esta misma lógica y sobre esto se ha escrito mucho—, se puede plantear una correspondencia entre el desarrollo de los marcos institucionales de mercado en la economía y el surgimiento de los arreglos democráticos. “Aun cuando no todas las sociedades del capitalismo avanzado son democráticas, sólo en sociedades con mercados complejos y extensos se han generado formas democráticas estables, y los países que han alcanzado los grados mundiales más altos de desarrollo económico tienen regímenes democráticos”;<sup>92</sup> es posible, por tanto, establecer un paralelismo entre el proceso de búsqueda de la eficiencia económica y el desarrollo de equilibrios cada vez más estables en las instituciones políticas. Las democracias resultan entramados políticos relativamente eficientes gracias a que garantizan la estabilidad con niveles muy bajos de utilización de la violencia, lo que les permite constituir un entorno apropiado para el desempeño de las economías avanzadas de mercado.

Sin embargo, alcanzar equilibrios de estas características implica un largo y escabroso camino que no sigue una dirección única. Eso que últimamente se ha dado en llamar transición democrática sólo puede entenderse como un largo proceso histórico tal como lo ha planteado Dankwart Rustow en un ensayo clásico que implica un intrincado desarrollo de los entramados políticos para ajustar sus rutinas hasta alcanzar lo que conocemos como comportamiento democrático, ya que la democracia no es un pacto social al que se llega por consenso, sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social, pues está constituida por cuerpos de reglas del juego consideradas equitativas por la mayoría de los entes políticos, lo que conduce a que sean acatadas de manera autónoma por periodos prolongados. Los arreglos democráticos surgen porque las sociedades son heterogéneas y esa

<sup>92</sup> Ibid p.p. 26-45



heterogeneidad genera conflictos constantes que de no resolverse a través del entramado institucional se solucionarían por medio de la violencia.

Dos son, me parece, las cuestiones claves que debe abarcar cualquier proceso de diseño institucional para conseguir un equilibrio de carácter democrático, independientemente de las características del entramado precedente.

El primer problema lo constituye el relativo al tipo de instituciones que pueden generar el acuerdo —es decir, la sumisión— de las fuerzas políticas relevantes, y de qué manera se va a garantizar la neutralidad de las estructuras de coerción que constituyen la parte propiamente estatal de la organización social; sobre esto dice Przeworski:

“Si el comportamiento sancionador del Estado no está, a su vez, sujeto a las sanciones de la sociedad, entonces el Estado es autónomo; el costo del orden para la sociedad es el Leviatán. Pero el Leviatán —un acuerdo cooperativo sancionado externamente— no es democracia. El costo de la paz es un Estado independiente de los ciudadanos. En cambio, si el Estado es en sí mismo un (aunque imperfecto) agente de coaliciones diseñado para asegurar la sumisión —un pacto de dominación— entonces la democracia es un equilibrio, no un contrato social”.<sup>93</sup>

La clave de este equilibrio está en alcanzar un diseño institucional en el cual el Estado no se constituya en un tercer partido con intereses propios, sino en un agente de coaliciones entre las fuerzas políticas. El peligro de que el Estado se autonomice existe como una posibilidad constante, ya que de cualquier manera el Estado es una agencia especializada en forzar la sumisión a las reglas; de ahí la importancia fundamental que adquiere para la democracia un entramado institucional para contratar la autonomía del Estado, de manera que el vigilante sea vigilado por todas las fuerzas relevantes, a la vez que éstas son capaces de reproducir las rutinas institucionales de manera autónoma.

El segundo problema consiste en encontrar qué tipo de instituciones puede ofrecer a las fuerzas políticas relevantes una perspectiva de avanzar probablemente en sus intereses, lo suficientemente atractiva como para que acepten sus derrotas inmediatas, es decir, un entramado institucional que le brinde a todos los actores una visión de futuro. A pesar de que los resultados de la democracia son aparentemente inciertos, las reglas custodiadas de manera descentralizada por el conjunto de actores relevantes le ponen fronteras a la incertidumbre.

---

<sup>93</sup> Ibid p.p. 26-45



Estos dos asuntos son relevantes ya que las instituciones políticas —la manera en que están diseñadas— tienen consecuencias distributivas, por lo que benefician a unos actores frente a otros y ofrecen oportunidades diferentes a cada grupo particular; así, las condiciones de consolidación de un entramado institucional dependen de características económicas y políticas singulares. En los equilibrios desiguales, las organizaciones afectadas por arreglos inequitativos pueden actuar con costos de transacción muy altos debido a deficiencias en la información que poseen sobre el entorno o a la debilidad de los recursos con que cuentan para modificar las reglas que afectan sus intereses. Las democracias, en cambio, para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de las organizaciones, requieren de la generación de instituciones consideradas equitativas por los actores más importantes y de una descentralización generalizada de la coerción, de manera que los constreñimientos sean acatados autónomamente y la utilización de la violencia se reduzca a expresiones mínimas. No sólo se trata de generar instituciones que garanticen la independencia de la judicatura, por ejemplo, o la equidad de las normas electorales, sino también se hace necesaria la creación de una burocracia no patrimonial, neutra políticamente tanto en sus métodos de selección de personal como en su actuación.

## **ELEMENTOS DE CRISIS EN LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA EN MÉXICO**

Los primeros signos de desgaste de los equilibrios surgieron en los sesenta. Los cambios operados en el mundo de los actores políticos, indudablemente influidos por el desempeño económico, empezaron a afectar los mecanismos de inclusión tradicionales. La señal más evidente de los primeros desgarros en el entramado lo fue el movimiento estudiantil de 1968. A partir de entonces se sucedieron una cadena de ajustes en los mecanismos de inclusión, impulsados desde luego por la presión de los actores excluidos, los que, a su vez, fueron ajustando su acción de acuerdo con las condiciones del medio ambiente y a sus recursos. Los setenta fueron los años de la guerrilla y del sindicalismo independiente; la movilización social alcanzó niveles importantes y el mapa de organizaciones hizo evidente la estrechez de los mecanismos de inclusión política.

La reforma política de 1978, independientemente de la intencionalidad de sus impulsores, modificó los términos de la confrontación política y, progresivamente, llamó la atención de los actores sobre la concertación electoral como una vía atractiva para reducir los costos de transacción de la disputa política.



Los ochenta son años de crisis no sólo en el desempeño del entramado económico, sino también para la retícula política, que acusó cada vez más fisuras y rigideces, hasta el desgarrón iniciado en 1987, que se detuvo apenas en 1989.

La crisis del modelo de desempeño económico, junto con los cambios ocurridos en el mundo de los actores u organizaciones, implicó una modificación mayor en los costos de transacción, lo que fue generando durante toda la década de los ochenta intentos de diversos actores para modificar las reglas del juego político y los mecanismos de inclusión, pero fue en 1987 cuando los ajustes impulsados gubernamentalmente modificaron las expectativas de un conjunto de actores hasta entonces incluidos, que prefirieron apostar por la posible modificación de las reglas del juego y no aceptaron la solución presidencial en la disputa por la sucesión.

El impacto de la ruptura modificó sustancialmente el equilibrio y le restó estabilidad; a la vez, se provocó una aceleración en la muda de términos en la confrontación. Se abrió, así, una oportunidad de cambio que, sin embargo, se ha enfrentado a la dificultad de generalizar las rutinas democráticas debido a las inercias generadas por los comportamientos políticos hasta ahora tradicionales.

Independientemente del sentido que los actores le hayan querido imponer a las modificaciones en el entramado —desde los ajustes menores intentados por los actores en el poder, hasta el intento de choque abrupto por el que optaron algunas de las organizaciones opositoras— el hecho es que el país está viviendo un periodo de ajuste institucional intenso. Mucha de la ambigüedad que ha rodeado a las rutinas estables anteriores a la crisis —que, como todo conjunto de reglas, era incompleto— se está resolviendo por la vía de la creación de nuevos constreñimientos. Otras rutinas se han ido modificando gradualmente, ya que los cambios mayores han influido la tendencia incremental de la transformación institucional.

Aunque el ritmo del cambio en ocasiones parece atascarse a los ojos de los actores más ansiosos, el entramado institucional está viviendo un proceso de metamorfosis que modificará, en el mediano plazo, su perfil más evidente. Esto no quiere decir que de la noche a la mañana las reglas del juego político se transformarán completamente. Muchos usos y costumbres sobrevivirán años y pasarán a formar parte de la red de rutinas del nuevo régimen, pero a pesar de que en sí mismos parezcan lastres del pasado, es posible que, aun con ellos, el nuevo equilibrio alcance características esencialmente democráticas.



### **3.4 LAS DIFICULTADES DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL**

El marco existente resulta ya demasiado estrecho para los actores relevantes y la estabilidad parece por momentos precaria. Los cambios se han iniciado y son ya difícilmente reversibles; el antiguo orden de cosas, con un partido capaz de incluir a la mayoría de la diversidad política y una institución presidencial clave para el equilibrio del conjunto del entramado, es ya irrecuperable. Es necesario, por tanto, imponerle un alto grado de intencionalidad al proceso, aun cuando los resultados no sean del todo controlables, para generar un moderno equilibrio que garantice una nueva etapa de estabilidad prolongada, pero en condiciones favorables para la eficiencia económica, lo que implica no sólo generar instituciones para la distribución del poder, sino también para eliminar, aunque sea gradualmente, la corrupción y la arbitrariedad de nuestro arreglo social.

Es comprensible que la modificación de las reglas electorales haya ocupado la atención central de los actores en la primera etapa de cambio, pero el esquemático recorrido por el mapa institucional posrevolucionario que he intentado arriba, muestra cómo no sólo no basta con modificar las normas electorales, sino que es necesario la reforma de otra serie de cuerpos institucionales para garantizar condiciones adecuadas para un nuevo desempeño político.

Un diseño institucional que pretenda alcanzar la estabilidad debe tomar en cuenta las principales características del entramado previo, para intentar modificarlas de una manera relativamente ordenada y construir nuevos cuerpos de rutinas que permitan nuevas formas de intercambio complejo entre los actores. A continuación enlisto un conjunto de transformaciones institucionales que me parecen ineludibles, no sólo para alcanzar un entramado democrático, sino para que pueda ser viable un proyecto de desarrollo estable en el mediano y largo plazo.

Evidentemente, los entramados democráticos requieren de reglas consideradas como equitativas por los actores políticos relevantes. Es por ello que sin un sistema de reglas electorales aceptadas por todos no se pueda avanzar en la recomposición de la red institucional. En las condiciones actuales del entramado mexicano, la fricción constante en los procesos electorales y los cada vez más frecuentes conflictos post-electorales son una fuente constante de inestabilidad; habría que explorar, también, nuevas fórmulas para la formación de mayorías no en el electorado en su conjunto, sino en los cuerpos elegidos, de manera que la conflictividad post-electoral no tenga como escenario la calle y las negociaciones tras bambalinas, sino las consultas y negociaciones legítimas para formar una



mayoría en el órgano determinado, tal como sucede en los regímenes parlamentarios.

"La autonomía de los órganos electorales debería implicar, asimismo, la eliminación del prejuicio que saca al Poder Judicial del proceso electoral y crea para los delitos electorales tribunales de excepción. La normalidad electoral sólo se alcanzará cuando se despolitice la parte contenciosa que los comicios pudieran generar."<sup>94</sup>

La sola reforma electoral no resolverá, empero, el otro presupuesto central de los entramados democráticos —el relativo al Estado como agente de coaliciones— el cual sólo puede ser alcanzado si se emprende una compleja reforma del Poder Judicial, de manera que adquiera mayor independencia y profesionalismo. No sólo es necesario crear una carrera judicial con criterios de ascenso nítidos y basados en los méritos, sino que la parte más compleja de la reforma radica en la reorganización general tanto de las funciones como de la estructura del Poder Judicial, de manera que pueda surgir un Tribunal Constitucional que garantice la constitucionalidad de las leyes y evite los conflictos entre las legislaciones estatales y la federal altamente posibles en un nuevo marco de relaciones y un Consejo General del Poder Judicial que garantice tanto la honestidad como la independencia de la judicatura. Se trata, por tanto, de una reforma política de grandes proporciones, que implica un acuerdo complejo entre las diversas posiciones que en torno al tema pudieran existir, por lo que se hace necesario abrir la reflexión sobre este tema, que aparece en el horizonte más inmediato de la reforma institucional necesaria.

Sin embargo, el carácter del Estado como espacio de coaliciones tampoco podrá ser alcanzado si no se separan aparato estatal y gobierno, para que el primero adquiera cierta apariencia de neutralidad en su actuación, a la vez que se garantiza la continuidad técnica por encima de la competencia democrática.

Así, surge como elemento prioritario de la reforma institucional la creación de una burocracia más capacitada técnicamente, más permanente y menos onerosa, que garantice la continuidad más general de las políticas, independientemente del color del gobierno en turno; es decir, se debe diseñar un servicio civil de carrera con criterios de selección técnicos y no políticos. Esto significaría un cambio mayor en las reglas del juego, al disminuir el papel que actualmente juegan los puestos burocráticos en la circulación de la clase política y en la formación de equipos que aspiran a gobernar, a la vez que le pondría cotos a la corrupción y a la arbitrariedad administrativa. Se trata, es obvio, de un cambio que requiere de un diseño muy fino, de manera que sirva para construir nuevos equilibrios y no para

<sup>94</sup> ROMERO, Jorge Javier., *Política del mañana: La futura forma institucional*, ensayo capítulo III, fuente: Internet



acelerar la ruptura de los aún existentes. Por ello, la reflexión sobre las estructuras de ingreso y promoción, los niveles jerárquicos que abarcaría y el carácter de los espacios que se mantendrían reservados para la decisión política deberían formar parte de la agenda del conjunto de las fuerzas políticas en el corto plazo. Esta serie de transformaciones, listado incompleto de aquellas que debe comprender un nuevo diseño institucional, afectan, de una u otra manera, a la piedra angular del régimen aún existente: la Presidencia de la República. Todos los cambios señalados acotarían de diversas formas al poder presidencial; sin embargo, no basta con dejar que un espacio institucional tan importante como la Presidencia adquiera un nuevo perfil a partir de modificaciones indirectamente producidas, sino que es necesario pensar en las características que una nueva institución presidencial, más flexible, con capacidad para ejercer de forma neutral su papel de árbitro en los conflictos políticos, debe tener. Si bien es arduo imaginar un régimen político estable en México sin una Presidencia fuerte, una institución presidencial de las características actuales es difícilmente compatible con el conjunto de reformas necesarias, pero el papel de elemento central del equilibrio que hasta ahora ha tenido complica sobremanera su reforma. El conjunto de reglas en las que se basa el poder presidencial constituye el nudo central del actual entramado institucional y éste debe ser desatado para evitar que el proceso de cambio institucional se enmarañe.

“Un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México, ya que sería muy complicado sustituir el papel nodal que ha jugado la Presidencia. Es necesario, por tanto, superar la vieja fórmula de separación entre Ejecutivo y Legislativo y encontrar una forma viable de colaboración entre ambos poderes. Una Presidencia fuerte puede no estar reñida con un gobierno de origen parlamentario como lo demuestra el caso de Francia. La existencia de un jefe de gobierno diferenciado del jefe de Estado y con responsabilidad ante el Parlamento puede convertirse en un fusible muy útil para conservar el importante papel simbólico que la Presidencia de la República ha jugado en este país.”<sup>95</sup>

### **3.5 REFORMA ADMINISTRATIVA PARA LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.**

La naturaleza institucional de la Administración es una noción esencial del Estado democrático de Derecho. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración y del Servicio Civil, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las

---

<sup>95</sup> Ibid p.p. 26-45



racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

Para hacer efectiva esta autonomía, la Administración pública ha construido un marco institucional propio, que es mayormente producto del Estado liberal. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva del poder ejecutivo y abarcan ámbitos tan importantes como los siguientes: la organización de las estructuras gubernamentales y administrativas, la ordenación y articulación entre elites políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales, el sector público empresarial, el régimen y gestión del Servicio Civil, la gestión financiera y presupuestaria, los instrumentos de contabilidad y control de gestión, las políticas de contratación y compras, la calidad de las normas, las políticas de precios y tasas, el régimen y la gestión del patrimonio público, las aplicación de las tecnologías a la gestión, las políticas de comunicación e información, el control judicial y parlamentario, el control por otras instancias supervisoras, los derechos de los ciudadanos ante la Administración y los mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las políticas públicas.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán parcialmente frustrado en los años sesenta fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización, ni los procedimientos, ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas del bienestar. Del mismo modo, los derechos sociales malamente podían verse realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo. Este respondía a la protección de derechos preexistentes, como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos, a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales se concreten en la realidad.

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años ochenta y principios de los noventa vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado del bienestar, sino su contención o reducción.

Es discutible, sin embargo, que las instituciones administrativas hayan sido el objeto principal de las reformas en los países en desarrollo. En este caso, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de



políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo. Se ha hablado de la necesidad de una "segunda generación de reformas" para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad.

En un sentido, que llamaremos restringido, equiparable con la mera simplificación, sin trascendencia institucional alguna, la reforma sería el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización. Esta concepción se basa en una visión organizativa del Estado que le descarga del sentido último de la institucionalidad y presupone cosas como la separabilidad de funciones políticas y administrativas, la contención interna de la actividad estatal, el carácter perfectamente estandarizable de los procesos.

Esta concepción resulta, sin embargo, insuficiente. Es innegable la abundancia en la Administración de procesos de gestión altamente rutinarios que responden a objetivos bien determinados, realizan actividades perfectamente medibles y operan en un entorno relativamente estable. Los estándares de gestión en la Administración pública son a menudo bajos y hay un amplio margen para la mejora, incluso en los procesos aparentemente más sencillos y rutinarios. Ahora bien, pretender su aplicación universal y mecánica, sin reparar en el marco institucional al que pertenece esta realidad constituye una simplificación condenada al fracaso.

La reforma administrativa en un sentido más amplio parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación al papel del Estado y la legitimación democrática. Desde esta perspectiva, es preciso considerar presupuestos muy diferentes a los anteriores:

En primer lugar, política y administración no son compartimentos estancos. La complejidad y dinámica de la realidad hace imprescindible la existencia de amplias discrecionalidades en la elaboración y ejecución de muchas políticas públicas, que producen constantes solapamientos entre ambas esferas, haciendo imposible trazar una delimitación precisa;

En segundo lugar, las responsabilidades públicas, lejos de ejercerse en solitario por una Administración, se sustancian cada vez más en procesos interadministrativos e intergubernamentales, en los que se entrecruzan las competencias de diferentes



entidades públicas. La gestión de las fronteras y de las transacciones entre poderes públicos y privados se convierte en una dimensión crítica de la reforma;

En tercer lugar, la imagen maquina no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios. En estos casos, la imposibilidad e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo;

La reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión "modernización", como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional.

Por último la reforma administrativa sirve muy a menudo "hacer eficientemente lo incorrecto" refuerza el escaso interés de numerosos políticos y académicos en sus posibilidades de transformación de la realidad.

## **MODELOS CONCEPTUAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

Los modelos se presentan como una tipología de propuestas que pueden leerse como competitivas, disputándose la atención de los reformadores. Esta no es, sin embargo, la relación más exacta entre ellos; los modelos son parcialmente complementarios y contradictorios, pudiendo guardar del primero al último una cierta relación evolutiva. Al mismo tiempo, su utilidad puede variar en función de diferentes ámbitos de la actividad administrativa, de modo que los que son útiles para unos y no lo son para otros. La realidad nos indica, no obstante, que las políticas de reforma suelen asociarse predominantemente con uno de los modelos, aunque es bastante común que los reformadores mezclen ingredientes de distintos modelos sin reparar en su coherencia. De hecho, la incorporación de medidas contradictorias, que se neutralizan entre sí, no es infrecuente en los programas de reforma.

### **1. Modelo garantista**

El modelo garantista de reforma tiene sus raíces en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho, que se trasladan a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa. Su aspiración es lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas.



Esta visión tiene como valor central la seguridad jurídica, que proporciona el marco de certidumbre que requieren las transacciones económicas para el desarrollo de la actividad industrial y mercantil; el sometimiento de las actuaciones públicas al Derecho salvaguarda la autonomía de los agentes económicos y les libra de exigencias arbitrarias. La visión garantista promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico. Una relación no exhaustiva de su modelo de problemas y soluciones sería la siguiente:

#### **a) Servicio civil**

La política de empleo público esta orientada a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarles de dos riesgos que pondrían en peligro su objetividad: la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se pretende conseguir con un régimen jurídico específico y uniforme y la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.

#### **b) Estructuras administrativas**

Se basa en estructuras burocráticas orientadas a conseguir la unidad de criterios en el tratamiento de los problemas. Esto se logra mediante una estricta integración jerárquica, basada en una línea de mando directa y una clara separación horizontal de funciones entre órganos. Junto a ello, una tecnoestructura horizontal acumula poderes de reglamentación y autorización buscando la armonización de prácticas y decisiones.

#### **c) Procedimientos decisionales**

La anticipación de la realidad y la previsión de la única respuesta normativa posible son las obsesiones de este modelo. Los mecanismos consisten en reprimir el incumplimiento de las normas y multiplicar la producción normativa para reducir al mínimo la discrecionalidad, percibida como "caballo de Troya del Estado de Derecho". La consecuencia paradójica es que la inflación normativa se convierte en el peor enemigo de la seguridad jurídica.

#### **d) Relaciones con los ciudadanos**

El ciudadano se identifica con el "administrado", sujeto pasivo ante la Administración, pero titular de derechos e intereses preexistentes (en particular la libertad y la propiedad) que la Administración no puede ignorar y cuya plenitud se defiende por diversos procedimientos, cuya "clave de bóveda" es el control judicial.



Este modelo presenta, junto a indudables ventajas, no pocos inconvenientes. Por una parte, el valor de libertad y justicia que supone la defensa de la seguridad jurídica está fuera de toda duda; ante organizaciones y prácticas preburocráticas, dominadas por la corrupción y la arbitrariedad. Pero, el modelo expuesto presenta dos graves inconvenientes: el primero es la inviabilidad de sus propuestas en sectores como la sanidad o la educación, donde la connotación negativa de la discrecionalidad es a la vez perjudicial e imposible de poner en práctica; el segundo inconveniente es su despreocupación por la racionalidad económica, cuya realización puede verse frustrada por la obsesión por el formalismo y la uniformización de las condiciones de trabajo. La burocracia garantista es, en el mejor de los casos, una solución cara, cuando no también ineficaz.

## **2. Modelo eficientista**

La visión eficientista se corresponde con la aproximación del management científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión, que incluye las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc.

Sin embargo, la aplicación de la burocracia maquilinal a los servicios públicos no es tan evidente como en las organizaciones industriales. Una de las exigencias del desarrollo de este modelo es la profesionalización de los directivos, que deben recibir una amplia autoridad para la utilización de los recursos. El entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que este desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.

### **a) Servicio civil**

El empleo se percibe en términos de factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, como las técnicas de análisis de cargas, la clasificación y valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados.

### **b) Estructuras administrativas**

Las estructuras ideales están presididas por la combinación óptima de las economías de escala en la agrupación de puestos y unidades y de las economías de especialización en la diferenciación horizontal. Se favorece una lógica de



agrupación del trabajo en grandes unidades productivas y de integración o externalización de actividades en función de criterios de coste.

### **c) Procedimientos decisionales**

Los procedimientos de gestión están sujetos a estándares de producción basados en el cálculo económico de costes y resultados. La información resulta imprescindible, abarcando costes y actividades, a través de sistemas contables e indicadores de gestión que ofrecen el cauce para el control desde órganos especializados.

### **d) Relaciones con los ciudadanos**

El modelo eficientista concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico. El objetivo sería maximizar las utilidades individuales con los recursos disponibles, salvaguardando criterios de universalidad y equidad en el disfrute de las prestaciones. Esto significa reconocer el potencial de que el ciudadano cubra parte del coste de los servicios o de aplicar medidas de racionamiento ante un exceso de demanda.

El reduccionismo es el gran riesgo de este modelo, tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la Administración es susceptible de una visión maquinal. Lo que se ha escrito sobre la experiencia fallida del presupuesto por programas (Zapico, 1989), por la enorme distancia entre expectativas y realidades, es extensible como crítica de este modelo. Sin embargo, hay que destacar que el modelo proporciona la infraestructura y los valores de base para el progreso de la cultura gerencial en el sector público.

## **3.6 ÉTICA Y FUNCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO<sup>96</sup>**

El nuevo milenio, obliga a los estados contemporáneos a transitar hacia una verdadera transformación como producto del contexto de la globalización mundial, ante éste panorama, se han dado a la tarea de modernizar las estructuras gubernamentales mediante modelos funcionales de profesionalización y un real comportamiento ético<sup>97</sup> institucional como parte integral del aparato público.

---

<sup>96</sup> El contenido de este apartado es producto de un ensayo del Mtro Juan Montes de Oca M. En proceso de publicación en la revista del IAPQROO. 2001, Ética y Función Pública en México, 2001 IAP Qroo, México. p.23

<sup>97</sup> El sentido de relación ético identifica estructuras de responsabilidad que integra valores que no se prueban sino que se proponen, se argumentan, se enseñan, se atestiguan, no apelando



En el centro del debate se encuentra la "funcionalidad" de la administración pública, institución encargada de la atención y solución de los problemas comunes. Su importancia es paralela a su cuestionamiento, Igual se confía en ella, que se esgrimen opiniones que reflejan desencanto ciudadano hacia la misma. Otrora era portadora de proyectos y esperanzas de vida. Hoy en cambio, existen núcleos numerosos de ciudadanos que dudan de su capacidad efectiva para asegurar mejores condiciones de vida.

La administración pública debe de redimensionar sus estructuras de operación mediante comportamientos racionales valores éticos y conocimientos profesionales basados en tecnologías de gobierno como políticas públicas, reingeniería y mapeo de procesos, así como novedosos esquemas de relaciones intergubernamentales basados en modelos de descentralización, que integren paquetes de capacitación y desarrollo, así como programas permanentes de administración del riesgo gubernamental, y la definición de estándares de control y evaluación, los cuales permitan la instauración de una **nueva forma de gobierno**, que garantice credibilidad, eficiencia y eficacia en la ejecución y desarrollo de la gestión pública moderna.

---

En México, el uso incipiente de novedosas tecnologías de gobierno en la administración pública han intentado orientar los esfuerzos de modernización para la transformación del aparato público gubernamental, sin tener éxito significativo. En los últimos años la sociedad ha exigido mayor eficiencia en la formación de funcionarios públicos, en la atención, comportamiento y solución de sus demandas en donde se evidencia la ineficiencia del estado para atender sus responsabilidades constitucionales.

El estado es creado con un sentido de utilidad perfectible, tiene cualidades pero se encuentra expuesto a tener defectos que inciden en el terreno de la sociedad<sup>98</sup>. El estado en consecuencia, existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar

---

únicamente a los instintos, , a lado irracional del hombre, sino a su capacidad de entender y de corregir los instintos, de dominar las emociones, para llevar a cabo decisiones, para juzgar la realidad política, para aceptarla, para mejorarla y, si era necesario, para rechazarla y transformarla. Norberto Bobbio y G. Pasquino (Codos.) Op.cit., 665

<sup>98</sup> La naturaleza del estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del "gobierno en acción ", de captar la médula sustancial de ese "hacer" concreto, de esos "quehaceres" cotidianos, de esa "galaxia" institucionalizada de cometidos del poder publico que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo.



que los fines del bien común sean cumplidos, pero el estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardo y velar porque no sea quebrantado.

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

Carlos Marx ha dicho que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. El desarrollo de la ciencia de la administración es un historia que se asemeja más a una tragedia, que a una comedia. Nuestra disciplina una vez se perdió y otra estuvo a punto de volver a ocurrir. En su desenvolvimiento, la época de cultivo y fecundidad se han alterado con periodos de sequía y esterilidad; y entre una y otra fase, han ocurrido lapsos muy largos de amnesia que han hecho que se pierdan los logros alcanzados.<sup>99</sup>

En ese sentido, la actividad del estado, por mediación de la administración pública, tiende a la razón de estado: la paz pública, el bienestar social, el orden y la justicia<sup>100</sup> buscados en un ámbito de responsable ejercicio de la libertad<sup>101</sup> integran el concepto de bien público. Al mismo tiempo, constituyen los medios para consolidar su existencia.

La administración pública se presenta como la actividad organizadora del estado, y por ende, su naturaleza es dinámica, y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público, mediante un engranaje institucional profesional, ético y racional que contribuya a preservar las condiciones materiales, para coadyuvar a la estabilidad política y social.

---

<sup>99</sup> GUERRERO Omar. "la teoría de la administración pública" ed. Harla México, 1986. p XVI

<sup>100</sup>La justicia específicamente perfecciona a la voluntad y consiste en dar a cada uno lo que corresponde. Hay dos clases de justicia según la filosofía aristotélica la distributiva y la conmutativa. "La primera se aplica a la distribución de los honores, las riquezas y todo lo demás que sea susceptible de repartirse entre los miembros de un Estado: la segunda toca a los intercambios voluntarios e involuntarios por ejemplo los contratos" Francisco Romero. Estudio preliminar, los Clásicos. Aristóteles. Obras Filosóficas. Cumbre 15 ed México 1980 p.XXVIII

<sup>101</sup> Se entiende por libertad el libre albedrío, o sea la posibilidad de escoger libremente lo que prefiere...por otra parte la concepción de libertad como posibilidad de escoger lo que la ley moral manda. La libertad significa entonces la posibilidad de obedecer a ciertos imperativos morales, de realizarlos. El individuo es libre cuando puede obedecer a la ley moral, sin tener en cuenta que, según algunas concepciones morales, el respeto del hombre, como centro de opciones autónomas, es un valor en sí esencial. Francesco Forte. Manual de Política Económica. FCE. México 1986 p.232.



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

La administración pública es aquella rama de la administración que tiene como función ejecutar la voluntad del estado y se considera como ejemplo fundamental para el desarrollo del país.

La administración pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensan seguir. Su compleja organización esta en relación con las estructuras jerárquicas ya establecidas por la estructura como son: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

Actualmente, el estado mexicano trata de legitimar su acción de promotor del desarrollo nacional y del mejoramiento del nivel de vida de la sociedad, a través de las decisiones gubernamentales y la operatividad administrativa pública como lo señalan los lineamientos que sobre el tema aparecen en el plan nacional de desarrollo: "una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático."<sup>102</sup>

La sociedad juega un papel fundamental, ya que se ha convertido en el punto de partida y el punto de llegada de todas las acciones que realiza el gobierno sustentadas en la visión del estado, es decir, es a partir de una sociedad y de sus necesidades como nace, se desarrolla, y se transforma un estado.

En este sentido, el estado mexicano presenta dos momentos claves en el pasado reciente que obligaron a su transformación: la crisis económica de 1982, producto de la acumulación de grandes saldos deudores con el exterior, del deterioro de los términos de intercambio de nuestras exportaciones petroleras, y de la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, interrumpió el crecimiento económico de las décadas previas, empobreciendo a núcleos crecientes de la sociedad mexicana lo que mostró abiertamente el envejecimiento, inoperatividad e incapacidad del modelo económico, y de las estructuras administrativas institucionales, marcando con ello, la necesidad de Reformar al Estado.

<sup>102</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Gobierno de la República, SHCP, México.



Por otro lado, la crisis de 1995, con mayor intensidad exhibió la composición institucional del gobierno y la endeble definición de organización burocrática adoptada recientemente para responder a esos embates económicos, lo que provocó desequilibrios de grandes magnitudes que todavía padecen algunos sectores sociales inmersos en cuadros deplorables de pobreza extrema, desempleo e inseguridad pública, por mencionar solo algunos casos.

Desde ésta óptica la responsabilidad de la administración pública no es quimérica ni axiomática sino moral y pública: por lo mismo, su acción benevolente es de horizontes públicos, realismo financiero y de aplicación de recursos públicos. Si ofrece mejores expectativas de vida social e individual sin tomar en cuenta la cantidad y calidad de su financiamiento incurre en irresponsabilidad, ya que se corre el riesgo de ofrecer "paraísos" que se convierten en términos de costos negativos a todos los miembros de la sociedad, con lo cual se acrecienta la desigualdad de la vida social y económica.

La mayor parte de las cosas que aceptamos como axiomas ya no se ajustan a la realidad presente, lo cual les da un aire de surrealismo a nuestro trabajo y a nuestra vida. El mundo parece haberse disuelto en una serie de acontecimientos periodísticos que aparecen, o bien más grandes que la realidad o totalmente informes. Esto es especialmente cierto en la vida política, donde hemos entrado en *terra incognita*.<sup>103</sup>

Ante este panorama, el replanteamiento funcional del diseño y operación de la Nueva Administración Pública, debe transitar bajo la óptica de valores éticos y comportamientos racionales deben ser elemento clave para el análisis y diseño de la nueva agenda pública del nuevo milenio bajo el enfoque de políticas públicas corresponsables entre la sociedad y gobierno.

Es innegable que hoy México afronta una época de grandes carencias, retos, cambios y desafíos. Ello obliga al sector público a encontrar soluciones eficientes y eficaces a través de la administración pública. Sin embargo, la disciplina y bajo el concepto de ser de una ciencia social, el juicio resulta severo por su gran incapacidad para coadyuvar a resolver los problemas nacionales. Carece de una capacidad gerencial de gran visión cuya actuación responda directa y efectivamente a mitigar las crisis tanto económicas como culturales.

Los detractores de la ciencia administrativa pública diagnostican la inutilidad de la disciplina, bajo un juicio apriorístico y banal sin fundamento real del cual hay una

---

<sup>103</sup> Drucker Peter. Gerencia para el Futuro. Ed. Norma. Columbia Escuela de Derecho, México, 1992. p.45



responsabilidad académica, gubernamental y social cuyo descuido proviene del peso que se ha otorgado a la investigación de las ciencias llamadas "duras" estimando que con la aplicación y avances es suficiente para adecuarnos pragmáticamente al mundo moderno.

La formación profesional del administrador de lo público ha resultado infecunda porque se ha basado, hasta ahora, en teorías importadas ajenas a nuestra problemática de idiosincrasia y realidad, o bien propias de la iniciativa privada.

Reflexionar acerca de ética y la profesionalización en el servicio para el rediseño de la nueva administración pública, cuando esta disciplina, esta en crisis y se ve despreciada e incomprendida en los medios culturales, académicos, sociales y políticos, por carecer hasta ahora, de una evaluación integral en el ejercicio de la función pública que coloque su eficiencia en el fiel de la balanza, y permita con precisión de resultados un análisis verdadero de su importancia en relación con los requerimientos de una sociedad vigilante y demandante de sus acciones.

Es justamente en este momento que la autoridad política requiere de todo el apoyo, comprensión y conocimiento de una administración que haga realidad y materialice con calidad, cantidad y acierto las decisiones gubernamentales trascendentes, acortando periodos a fin de lograr, con inmediatez, los bienes y servicios que los retos internacionales le imponen al país, así como los urgentes servicios públicos que la sociedad exige con concretas y profundas actitudes reivindicatorias, cuyo sustento tiene como basamento la deuda social que el estado tiene ante la continua pauperización de la mayoría ciudadana, la que no soporta más el yugo económico bajo el cual se encuentra sometida.

Hoy se requiere de una nueva cultura administrativa y de una formación con características gerenciales que hagan de la función pública y de todo el servicio, el motor del cambio social. Para ello es necesario desarrollar actitudes de liderazgo que permitan altos niveles de rendimiento en la concertación y el diálogo: desarrollo de capacidades de percepción del trasfondo político nacional e internacional; capacidad de análisis de todo tipo de fenómenos políticos y sociales, en particular de los que se originan al interior de la estructura del poder, de los grupos políticos o que se gestan en la llamada sociedad civil. Dar cabida a los valores sociales y a la eficiencia administrativa, con la capacidad de lograr la legitimación política, requiere de características personales singulares y una sólida profesionalización. La modernidad exige innovación para lo que no estamos preparados ni contamos con herramientas necesarias.



Modificar el aparato público adoptando esquemas de profesionalización y de servicio ético no implica transformaciones meramente formales, sino una transformación profunda de actitudes y aptitudes, así como la necesidad de crear una mística y motivación de auténtica mexicanidad. Se trata de asumir nuestros valores, apreciaciones y conductas de amplio espectro en las relaciones de poder, intereses, ideologías y pautas culturales, capacidades tecnológicas y novedosas estructuras de organización.

Hoy se admite que el gobierno es tan eficiente como el conjunto de los servidores públicos que lo integren ya que éstos son los que deben alcanzar, con responsabilidad, las metas y objetivos propuestos. La profesionalización y modernización del sector público implica la capacitación hacia el interior del aparato público. Es innegable que el ejecutivo federal deberá conferir a la formación y capacitación un destacado lugar en la búsqueda del desarrollo nacional. Es de lamentarse que todo el esfuerzo no responda a la evidencia de una minuciosa y sistemática investigación; por ello, ha habido derroche de esfuerzos y precarios resultados. La formación y desarrollo obligatorio en el sector público se debe encaminar al incremento de la racionalidad técnica, cuidando en el sector público los aspectos de desarrollo integral, la ética y valores del servicio público, la conciencia política y la responsabilidad social que deben tener un carácter prioritario.

Los tiempos actuales plantean la necesidad de una serie de políticas públicas prospectivas tanto para lo interno como para lo externo cuando están a la orden del día la inseguridad, la incertidumbre y lo impredecible, circunstancias que obligan al estado ha poseer una mayor dinámica de gobernabilidad. La complejidad del estado moderno aumenta con las exigencias de una sociedad desesperada, radicalizada y combativa, lo cual reclama espacios de poder, dentro del poder mismo, sin una auténtica vocación colectiva, en un contexto social apático, incrédulo e inconforme, producto de la inseguridad que tanto afecta.

La profesionalización del servicio público puede visualizarse como la idea de habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovador, contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción administrativa pública.

En un sentido más práctico, la profesionalización del servicio público se debe entender como la necesidad de establecer formalmente los cargos y puestos que integran las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y



la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupan dichos cargos y puestos, así como su comportamiento ético y racional dentro y fuera del ámbito institucional.

Sin duda, la profesionalización es una necesidad impostergable en la nueva administración pública, que requiere de procesos generadores de certidumbre para la conformación de verdaderos cuadros profesionales de funcionarios públicos comprometidos con sus actividades y su responsabilidad laboral.

Esta certidumbre se integra por un doble compromiso, para el eficiente desempeño laboral con responsabilidad, entrega y profesionalismo en el cumplimiento del encargo, dentro del **plano institucional** y en el **desarrollo personal y social**.

### **3.7 EVALUACIÓN POR INDICADORES DE GESTIÓN**

La evaluación de resultados de la gestión pública ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial del gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil.

#### **INDICADOR**

Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.

#### **LOS INDICADORES DE GESTIÓN**

Es el instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del gobierno.

Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.



**Entre los principales indicadores, se pueden señalar los siguientes:**

- Cobertura: ejemplo con personas: Número de personas beneficiadas con el servicio/ Total de personas que demandan el servicio \* 100
- Eficacia Presupuestal = Presupuesto Ejercido /Presupuesto Asignado
- Eficiencia Programática= Metas Alcanzadas/ Metas Programadas \*100
- Productividad = Número de productos/ Tiempo de Trabajo dedicado \*100 (Análisis de los estados financieros)
- Suficiencia= meta de resultado original / meta sector original = suficiencia original y meta modificada/ meta original= suficiencia modificada; meta alcanzada / meta sectorial alcanzada = meta sectorial alcanzada. Si se tuvieran las metas de resultado, en caso de no ser así para la aplicación de estos se utiliza la aplicación de cuestionarios y entrevistas mediante el muestreo para indicar si el programa atiende total o parcialmente los problemas y si las acciones programáticas existen.

Los diseñadores del sistema de evaluación conciben la evaluación de la gestión como la mejor herramienta posible para generar un cambio en la cultura de la administración pública al "abrir" la gestión al público a través de la información generada por el sistema. El sistema serviría entonces para motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados en la medida en las acciones gubernamentales se hicieran públicas y los funcionarios tuvieran que rendir cuentas de una manera más transparente. Al respecto dice:

Un proceso de democratización lleva implícita la exigencia de hacer más pública la información referente a las ejecutorias del gobierno. El aumento del número de los procesos de toma de decisiones en los que la ciudadanía puede ejercer influencia, entraña el derecho de todos sus miembros a un mayor conocimiento de las acciones gubernamentales. Este carácter público de las acciones gubernamentales no se refiere únicamente al acceso que tengan los ciudadanos a información sobre los resultados de la gestión, sino además a la transparencia de los procesos de toma de decisiones que conducen a esos resultados.

Estas reflexiones sugieren que la evaluación de la gestión pública cumple tanto funciones técnicas como funciones políticas y simbólicas que son muy importantes. En resumen, como respuesta a la pregunta ¿Para qué evaluar la gestión pública?, podemos decir que esta es una agenda importante porque la evaluación puede contribuir a:



- Establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de ellas ("accountability");
- Garantizar una gestión más transparente;
- Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios; y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
- Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
- Mejorar la coordinación entre una institución y los demás niveles del aparato público;
- Mejorar la productividad del sector público, legitimando en los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos;
- Generar información sobre la eficiencia del uso de recursos, lo cual democratiza la gestión, permite ejercer un control del gasto público más racional y por tanto fortalece la capacidad del Estado para gobernar;
- Contribuir a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional y por tanto al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Si bien un buen sistema de evaluación no es suficiente para lograr todo esto, si es necesario para que ello ocurra. Pero la evaluación de la gestión pública no es tarea fácil. Por un lado muchos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto es difícil encontrar los indicadores adecuados para medirlos. Por otro lado, le corresponde al sector público coordinar equilibrios entre múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por recursos generalmente escasos. Por tanto la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión.

Estas especificidades de la gestión pública deben ser tenidas en cuenta al construir modelos de evaluación adecuados. Más aún, ellas sugieren que si la naturaleza de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, entonces los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser simplemente aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Aunque no se trata de "re-inventar la rueda", es importante que las aplicaciones se realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.



Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agregan una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los empleados), hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Esto nos lleva a ver la importancia de reflexionar sobre el objeto de la evaluación y los niveles de la administración en los cuales este objeto de debe estudiar.

### **¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo?: El objeto y los niveles de la evaluación**

El estado del arte de la evaluación de la gestión aplicada a organizaciones del sector público sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se ha cumplido. Una evaluación orientada a resultados supone el establecimiento de claras metas y objetivos, preferiblemente enmarcados dentro de un plan estratégico global que se deriva de la misión, y la determinación de indicadores para medir el cumplimiento de estas metas y objetivos.

### **PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN**

<b>EFICACIA</b>	<b>EFICIENCIA</b>	<b>SUFICIENCIA</b>	<b>CONGRUENCIA</b>
<b>ES EL GRADO CON QUE SE CUMPLIERON LAS METAS.</b>	<b>ES EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS PROGRAMADAS CON LOS RECURSOS DISPONIBLES.</b>	<b>LAS ACCIONES QUE CONTRIBUYERON DE MANERA IMPORTANTE, SI LOS RESULTADOS FUERON FAVORABLES.</b>	<b>LA RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES ESTABLECIDOS EN EL PND Y PMP.</b>

Un sistema de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que permita abarcar los tres niveles y establecer conexiones entre estos, de manera que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración pública. Si el esfuerzo de evaluación se limita a generar indicadores de gestión en los niveles micro y meso de la acción, es posible hablar de un sistema de medición de la



gestión que genera aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas más no necesariamente para mejorar la calidad de las políticas públicas. Por otro lado, un sistema que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, descuidando su articulación con el nivel micro de la acción gerencial corre el peligro de perder legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, los gerentes y empleados.

Finalmente, para que la evaluación de la gestión realmente promueva una cultura orientada a resultados es necesario distinguir entre actividades orientadas a la medición del desempeño y actividades orientadas a la gestión del desempeño. Esto significa pasar de un énfasis en la recolección de datos a un énfasis en la utilización de los mismos como fuente de aprendizaje y como guía para la toma de decisiones. Ello requiere además desarrollar mecanismos organizacionales concretos que comprometan personalmente a los empleados y gerentes y la formulación de una visión común que oriente la gestión e inspire a la acción .

Con relación a las conclusiones empíricas, podemos decir que, a pesar de ser la evaluación una herramienta gerencial que puede responder a necesidades comunes en toda la región, los dos casos presentados en este trabajo sugieren que el diseño e implementación de esfuerzos sistemáticos de evaluación de la gestión pública tienen su propia dinámica en cada contexto nacional. No se trata aquí de evaluar la validez de estos dos esfuerzos, ni de determinar si alguno de ellos es mejor que el otro. Ambos representan esfuerzos valiosísimos de trabajo serio y profesional, encaminados a desarrollar la agenda de la modernización del Estado. Ambos proporcionan excelentes lecciones que pueden ser útiles para otros países que tengan interés en avanzar esta agenda en la región. La comparación permite ilustrar los desafíos para la creación de sistemas de medición y evaluación modernos y viables en el contexto público, o sea sistemas que contribuyan a promover una cultura de gestión orientada a resultados y a generar aprendizaje para el mejoramiento de la gestión y los servicios públicos.

Lo que queda claro es que a medida que estos esfuerzos encuentran su perfeccionamiento, sería conveniente contar con un proceso paralelo de investigación empírica que permita recoger lecciones útiles para otros países y aumentar nuestros conocimientos sobre la naturaleza de la gestión pública como herramienta de modernización.

En este sentido, el fracaso o el éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como un componente crítico del proceso de modernización, está directamente relacionado con los problemas de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos. Si esto es cierto, entonces el diseño e implementación



*SEMINARIO TALLER. EXTRACURRÍCULAR. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO*

*Nuevo Institucionalismo para la Modernización de la Gestión Administrativa en la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, 2000-2006  
Cesar Leon Valverde*

de sistemas de medición y evaluación deben ser concebidos como parte de una amplia estrategia de gestión pública con importantes visos políticos y democráticos. Conceptos claves con relación a las particularidades de esta actividad en el contexto público son: el rendimiento de cuentas (en inglés, "accountability"); la calidad del servicio; la equidad en su prestación; la productividad, eficiencia y efectividad de las organizaciones; la transparencia de la gestión y el control del gasto público. Vista desde esta perspectiva, la evaluación de la gestión no es solamente un problema técnico o gerencial de interés exclusivo para profesionales de la gestión. La evaluación es además un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados.



## CONCLUSIONES GENERALES

Las nuevas tecnologías de gobierno, tales como: *las políticas públicas, la gestión y gerencia pública modernas, la reingeniería de procesos, la calidad total (o la alta productividad), la planeación estratégica y la alta dirección administrativa*, integran un abanico de posibilidades para el aseguramiento de la calidad en el nuevo institucionalismo.

Estos modelos administrativos y de gobierno, garantizan una mayor flexibilidad, innovación y participación, en la revalorización del papel de las instituciones de la administración pública, para la aplicación de esquemas funcionales de prestación de servicios de calidad.

Las transformaciones en nuestro país, vinculan cambios de la realidad mundial, las que han llevado a modificar y buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos donde algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con y gran interés por obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, y la exigencia cada vez mayor de respetar los derechos de todos y cada uno de los individuos, y particularmente de una correcta administración de justicia.

El aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad y profesionalismo sobre los problemas y demandas sociales, con una gran capacidad de articular esfuerzos y dirimir diferencias en aspectos concretos bajo la definición de metas e instrumentos de respuesta aceptables, así como garantizar una forma adecuada y permanente de hacer las cosas.

El proceso de modernización, según Huntington, indica que se debe de tener un nivel adecuado de desarrollo político-económico, de lo contrario se carece de fuerza para llevar a cabo éste proceso. Por ejemplo en México, sólo los movimientos revolucionarios, como el de 1910, han dado lugar a cambios fundamentales. En relación con el impulso hacia la modernización en México, nos podemos hacer la pregunta de si se llega a la modernización con hechos violentos o existen otros medios para alcanzarla.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> S. P. Huntington, El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 40.



Huntington establece dos condiciones fundamentales para la modernización de las sociedades:

- 1.- Innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado.
- 2.- La necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización.

A medida que avanza la modernización, se hace cada vez más necesario organizar la participación política que también aumenta.

La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.<sup>105</sup>

La Administración Pública como un componente del sistema político, sin que esto signifique un obstáculo para la modernización.<sup>106</sup>

La modernización de las instituciones públicas se relacionan con la necesidad de tener organizaciones políticas y sociales mejor estructuradas y con más capacidad de adaptación, lo que aleja la posibilidad de pensar en estructuras de tipo tradicional.

La administración pública no se da en el vacío; ocurre en un espacio y en un tiempo dado y además esta históricamente determinada. La administración en general y la pública en particular influyen en la sociedad, se da mutuamente. La administración puede y no debe ser un obstáculo para el cambio que la sociedad demanda o bien ser el eje que los impulse cuando por razones diversas la sociedad o avanza lentamente o sus fuerzas se oponen a las transformaciones. La administración pública al resolver los problemas, puede generar otros.

“La administración políticamente no es neutral; es justamente uno de los cuerpos más importantes del Estado donde se vuelve realidad y adquiere concreción las medidas que afectan a todos los miembros de la sociedad y que favorecen a unos y perjudican a otros. La administración pública es una parte importante del

---

<sup>105</sup> F. Reyes Heróles, *Política y administración a través de la idea de la vida*, México, INAP, 1983, p. 9.

<sup>106</sup> p. M. Del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, México, INAP, 1995, p. 15.



gobierno; es la ejecutora principal de las políticas que éste emprende en los diversos ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades”<sup>107</sup>.

La capacidad económica, social y cultural del Estado es un resultado de la eficiencia de su sector público. La modernización del Estado es uno de los pasos para la modernización de Administración Pública, ya que es precisamente que esta es la ejecución de las acciones de Estado para garantizar los objetivos estratégicos de calidad, lo que implica, “la necesidad de garantizar la reforma modernizadora del Estado para transformarlo en una entidad de alto rendimiento puede enfatizarse en base por lo menos de dos razones:

A la luz de los altos gastos obligatorios que deben incurrir en el Estado, la movilización de las reservas internas que posee representan a mediano o largo plazo los instrumentos más significativos para el fortalecimiento del sector público.

La transformación del estado moderno en una instancia que es valorada esencialmente por su rendimiento obligan al sector público a reforzar su soberanía y su capacidad de actuar automáticamente en un contexto de mayor acercamiento a las personas usuarias de los servicios públicos.”<sup>108</sup>

---

En este sentido, la calidad total de la Administración pública debe complementarse con su control total, concebido como un sistema eficaz para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de mejora de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos y maximizando la satisfacción del cliente, tanto interno como externo, siendo los primeros los titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria final de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

La calidad total debe producir un **cambio cultural** permanente en el personal de nuestros órganos institucionales deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

La pertinencia de las rutinas reproducidas culturalmente le impone al cambio institucional un carácter fundamentalmente incrementado, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, por lo que no existen soluciones de continuidad en la historia institucional. Esta es la principal dificultad

---

<sup>107</sup> Calderón Ortiz Gilberto Ernesto La crisis en México y la actitud de la Administración Pública Editorial UAM, pp10

<sup>108</sup> Bert Burup, Dr, Controlling all instruments efficientzsteigerungder, Alemania. Traducción libre del original en alemán, Chile 1995,pp7



a la que se enfrenta la intencionalidad en los procesos de cambio institucional y que debe ser tomada en cuenta por cualquier intento de rediseño.

El cambio institucional se explica fundamentalmente a partir de los cambios en los costos de transacción, los cuales se pueden modificar tanto por un cambio en el conocimiento del entorno, o por un cambio generado en el marco de la relación de las organizaciones que se desempeñan en determinado entorno.

El cambio en las instituciones, sin embargo, se desencadena por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuere alterado en algún grado. Pero la percepción depende tanto de la información que los empresarios reciben, como de la manera en que procesan dicha información, por lo que está estrechamente relacionada con el proceso de difusión y aceptación de nuevos conocimientos que generen nuevas rutinas, pues a pesar de que un entramado institucional se puede atascar en su capacidad de permitir el intercambio —debido a cambios ocurridos en el entorno— y aunque los costos de transacción aumenten, existe una relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han desarrollado como consecuencia de la estructura de incentivos provista por esas instituciones, lo que impele a las organizaciones a reproducir sus comportamientos rutinarios. Se trata de un proceso similar al de la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso productivo.

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que les dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea política, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” <sup>109</sup>

Así entonces, es necesario incorporar a **la evaluación de los servicios** un ingrediente fundamental, que era **la opinión** de quienes en última instancia reciben los beneficios, que son y quienes lo pagan. **La opinión de los clientes** ahora es básica para conocer si el servicio o producto es de calidad.

En efecto, son los **clientes-contribuyentes**, en primera instancia, y en segunda los **clientes-ciudadanos** quienes pueden hacernos reflexionar respecto de: si el servicio o producto es durable o continuo; si se le entregó a tiempo; si en realidad

---

<sup>109</sup> ROMERO, Jorge Javier., Política del mañana: La futura forma institucional, ensayo capitulo I, fuente: Internet



satisface sus expectativas; si el precio que paga es adecuado; si la atención recibida es con buen trato y cortesía, entre otros aspectos.

Lo anterior abre la posibilidad de plantear una **nueva concepción en la percepción de los servicios (cambio cultural)** en donde es necesario incentivar y contribuir al proceso de administración de calidad en los servicios que el gobierno ofrece y fomentar la expedita realización de las funciones encomendadas; todo esto a través de la instauración de **programas de rendición de cuentas** que garanticen una **administración moderna, eficaz y sensible a las demandas del público ciudadano.**

Hoy por hoy, la **competitividad** dentro y fuera de las organizaciones públicas es la única manera de sobrevivir en un mercado abierto y altamente competido, por lo que la **calidad de los bienes y servicios**, así como los precios, son la principal garantía de éxito y la forma más efectiva de enfrentar los retos de la globalización económica, tecnológica y financiera de este siglo.

**El nuevo modelo institucional**, no debe de ser ajena a esta corriente de la **cultura de la calidad**, sino todo lo contrario. La calidad, la eficiencia en la gestión y administración de los **recursos públicos son exigencias cada vez más demandadas por el público ciudadano.**

La dirección del **cambio cultural**, fincado en la **calidad, la excelencia y la competitividad** supone, para el rediseño institucional formar cuadros internos haciendo especial énfasis en la **profesionalización permanente y mejora continua del administrador de lo público**, que garantice un desarrollo de carrera mediante la capacitación, actualización y promoción de acuerdo con la **evaluación** por resultados y **del desempeño.**

El funcionario público moderno debe someterse periódicamente a este tipo de evaluaciones para identificar debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de capacitación actualización y promoción, creando cuadros calificados y competitivos con sensibilidad de atender asuntos públicos de alta complejidad y responsabilidad cívica.

"El nuevo institucionalismo, es habitualmente utilizado para referirse a una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social. Ahora bien, dichos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos; puede también variar en la resistencia que opongan al cambio; pueden ser sistemas puramente normativos o sistemas organizativos específicos; pueden ser arreglos informales o adoptar la



configuración de una organización formal; y, por último su alcance puede ser regulativo o constitutivo, y también regulativo y constitutivo a la vez”.<sup>110</sup>

“Una institución burocrática como tipo ideal se caracterizaría por la separación entre funciones y personas, una estructura de mando jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales”<sup>111</sup>

Un diseño institucional que pretenda alcanzar la estabilidad debe tomar en cuenta las principales características del entramado previo, para intentar modificarlas de una manera relativamente ordenada y construir nuevos cuerpos de rutinas que permitan nuevas formas de intercambio en el servicio público.

Un servicio público con visión moderna fortalece el cumplimiento de la función pública. Dota a la administración pública de mejores elementos para que sea una institución confiable y más eficaz. Fortalece la legitimidad del gobierno como institución que coordina los esfuerzos privados, públicos y sociales en favor del bien común; y contribuye a que el Estado tenga más significación pública y mejores acciones de gobierno.

En este sentido, el servicio público profesional es portador de capacidades profesionales. En efecto, el aprendizaje, la aplicación y el dominio del conocimiento relativo a los asuntos públicos tiene que acreditarse. No es lo mismo el profesional de la función pública, que la profesionalización del servicio público. Un profesional formalmente es portador de aptitudes para la función pública, dado que aprende en las instituciones de educación superior, un conjunto de disciplinas que lo definen de acuerdo a una especialidad determinada. En cambio, la profesionalización del servicio público es un proceso que demanda conocimiento, pericia y habilidades calificadas para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas. El conocimiento, la pericia y las habilidades no son supuestos formales (perfil de los profesionales), sino prácticas sistematizadas orientadas a producir resultados en el mundo de lo factual, es decir, de lo material y lo concreto.

Por último, debemos considerar que la actuación pública está condicionada por aspectos como la situación internacional; el ambiente político; las formas

---

<sup>110</sup> CASTILLO, Arturo Del., El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Conceptos y Enunciados Explícitos, Cuadernillos de información CIDE, División de Administración Pública No. 44, México, D.F., 1996, pág. 4

<sup>111</sup> ROMERO, Jorge Javier., Política del mañana: La futura forma institucional, ensayo capítulo I, fuente: Internet



tradiciones y motivaciones de participación social; las disponibilidades de recursos; las capacidades técnicas y la disponibilidad de tecnología; la información y su manejo; las capacidades humanas su integración; las orientaciones a innovar, entre otros aspectos de comportamiento lo que integra la agenda para enfrentar los cambios hacia el nuevo institucionalismo reconciliador entre gobierno y sociedad.

El nuevo modelo institucional, no debe de ser ajena a esta corriente de la cultura de la calidad, sino todo lo contrario. La calidad, la eficiencia en la gestión y administración de los recursos públicos son exigencias cada vez más demandadas por el público ciudadano.

La dirección del cambio cultural, fincado en la calidad, la excelencia y la competitividad supone, para el rediseño institucional formar cuadros internos haciendo especial énfasis en la profesionalización permanente y mejora continua del administrador de lo público, que garantice un desarrollo de carrera mediante la capacitación, actualización y promoción de acuerdo con la evaluación por resultados y del desempeño.

El funcionario publico moderno debe someterse periódicamente a este tipo de evaluaciones para identificar debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de capacitación actualización y promoción, creando cuadros calificados y competitivos con sensibilidad de atender asuntos públicos de alta complejidad y responsabilidad cívica.



## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

AGUILAR Luis. F. "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". Estudio Introductorio. Antología No. 3, Porrúa, México 1993.

Avalos Aguilár, Roberto. Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva, en Gestión y estrategia, UAM-Azcapotzalco, México Octubre 1996, No. 13.

ARELLENO G David. Centro de Investigación y docencia Económica. Documento de trabajo, No. 84, José Ramón Gil G. José de Jesús Ramírez M y Ángeles Rojano A.

AUCOIN, P. (1990): "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en Governance, Vol. 3, N<sup>o</sup>. 2, (115-137).

Aguilar Villanueva F. Luis (1992). La hechura de las Políticas Públicas, Antologías de Política Pública 2, Miguel Angel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, F. Luis (1997). "La administración pública y el público ciudadano", en: Revista del Senado de la República, No.6, Vol. 3, México.

Alamán Lucas (1982). Examen de la organización general de la Administración Pública, en: Revista de Administración Pública, INAP. No. 50, México.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle, documento del II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 15-18 de octubre, Isla de Margarita, Venezuela.

BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. "Diccionario de Política", México. Siglo XXI.

BARZELAY, M. (1993): Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience. Draft Paper. John F. Kennedy School of Government (Harvard University).

BARZELAY, M. y HASSEL, B. (1994): Revamping Public Management: Integrating Comparative Research. Ponencia presentada a la Conferencia celebrada en el décimo aniversario de la Sección sobre Estructuras y Organización Gubernamental de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrada en Manchester (22-24 de septiembre).



BARAJAS Palomo Jorge. Auditoría con valor agregado. Un enfoque de calidad total y control directivo. Ed. FOC. 1995. México.

BAÑÓN Rafael, Carrillo Ernesto "La nueva administración pública" Alianza editorial, Madrid 1997

BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. "Diccionario de Política ".México. Siglo XXI.

BOISER, Sergio. "La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso", en: Descentralización Política y consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Dieter Nohlen coord., Síntesis Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

BURLAUD y Laufer. "Dirección Pública y Legitimidad". INAP, Madrid, 1989.

CAIDEN, G. (1991): Administrative Reform Comes of Age. Berlin: de Gruyter.

Cansino, Cesar (1997). Democratización y Liberalización, Instituto Federal Electoral, en: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 14, México.

Crozier, Michel (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, en: Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 7, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la Sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

CABRERO, Enrique. "Del Administrador al Gerente Público". CIDE, México, 1985

CANTO, Chac, M y Moreno, Salazar, P. (compiladores) "Reforma del Estado y Políticas Sociales". UAM-X, México, 1994.

CASTILLO Peraza, Carlos, "Hacia un patriotismo del tiempo: ¿Qué gobierno para México? en Nexos: Foro abierto al futuro, México noviembre de 2000, No. 275, año 23, vol. XXIII.

CIDAC. "Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización". Diana, México, 1991.



COULUM, R y Duhau, E, ( coordinadores) " La Política Social y la Gestión Estatal de la Pobreza", Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos. UAM-A, 1993.

CROSSMAN, R.H.S. "Biografía del Estado Moderno", México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

C.J.B. Bonnin. "Principios de Administración". Revista de Administración Pública. (Edición Especial) 1983.

CROZIER, Hungtinton y Watanuki. "The Crisis of Democracy". New York, University Press, 1975.

CROZIER, Michel. "Estado Moderno, Estado Modesto". México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

DENTE, B. (1995): "El proceso de reforma de la Administración en Italia", en Gestión y análisis de políticas públicas, Num. 2, (109-121).

DOWNS, G.W. y LARKLEY, P.D. (1986): The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness. New York: Random House.

DROR, Y. (1993): Conducción del Estado hacia la integración. Conferencia pronunciada el taller sobre "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.

DRUKER Peter. Gerencia para el Futuro. Ed. Norma. Colombia 1995  
Escuela de Derecho. México, 1992.

Departamento del Distrito Federal (1996). La Administración Pública como servicio: el público como cliente, México.

Fernández Santillán, José F. (1997). Liberalismo Democrático. Modelo para armar un país, Editorial Océano, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1997). Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un nuevo servicio civil de carrera a nivel federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, colección Documentos de trabajo, No. 61, México.



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

GUERRERO Omar. "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Harla Méx. 1986.

GARCÍA-PELAYO, M. (1977): Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Universidad.

HOOD, C. (1991): "A Public Management for All Seasons?", en Public Administration, Vol. 69, (3-19).

KLAGES, H. y HAUBNER, O. (1992): "Strategies for Public Sector Modernization".

METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987): Improving Public Management. London: Sage.

MULLER, W.C. y WRIGHT, V. (1994): "Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat", en West European Politics, July (1-11).

---

Merino, Mauricio (1996). De la lealtad individual a la responsabilidad pública, en: Revista de Administración Pública, INAP, No. 91, México.  
Ministerio de las Administraciones Públicas (1997). La ética en el servicio público. Madrid.

Moctezuma, Esteban (1997). Exposición de motivos de la iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, leída el 28 de abril en el pleno del Senado de la República, México.

OSBORNE David y Ted Geabler. La Reinención del Gobierno. Ed. Paidós México. 1997.

Prats y Catalá, Joan (1997). Administración Pública para el desarrollo de hoy, documento del II Congreso Interamericano del CLAD, 15 -18 de octubre, Isla Margarita, Venezuela.

PETERS, B.G. (1993): The Public Service, the Changing State and Governance. Conferencia presentada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca (México).



- PETERS, B.G. (1996): "Theory and Methodology", en H. BEKKE, J. PERRY y T.
- POLLIT, C. (1990): *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.
- PRATS, J. (1987): "La Administración pública entre el sistema de dominación y el sistema de gestión", en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, Vol. 8, (177-209).
- PRATS, J. (1992): *La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias*. Barcelona: PapersEsade num. 82.
- Schmitt, Carl (1981). *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México.  
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995). *Programa de Modernización Administrativa 1995-2000*, México.
- Rose Richard (1984). *Understanding Big Government*. Sage.
- Wright, Deil (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks Cole Publishing Company, USA.
- REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Temas de Ayer y Hoy", RAP No. 78, ediciones INAP. México, 1990.
- UVALLE Berrones R. *El Gobierno en Acción* Ed. FCE México 1984
- SAVOIE, D.J. (1994): *Thatcher, Reagan, Muironey: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHICK, A. (1990): "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries", en *Public Administration Review*, Vol. 50 (1), (26-34).
- SCHON, D. (1971): *Beyond the Stable State*. London: Maurice Temple.
- SIEDENTOPF, H. (1982): "Introduction: Government Performance and Administrative Reform", en G.E. CAIDEN y H. SIEDENTOPF (Eds.): *Strategies for Administrative Reform*. Lexington: Lexington Books (ix-xv).
- SCHWARTZ, H. (1994): *Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s*", en *Administration and Society*, Vol 26 N° 1, (48-77).



STIGLITZ, J. (1998): "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington" en *Instituciones y Desarrollo* (vol. 1).

ZORRILLA Martínez, P. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez, A, Reflexiones al futuro, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.

ZAPICO, E. (1989): La modernización simbólica del presupuesto público. Oñate: Instituto Vasco de Administración pública.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **FUNTES SECUNDARIAS**

FERNÁNDEZ, A. y Rozas, Margarita. "Políticas Sociales y Trabajo Social, Humanistas". Argentina, 1987.

FERNÁNDEZ J. John. Como implementar un proceso de seguridad en la calidad de la auditoria interna. The institute of internal auditors. Ed. 1990. E.U.A.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo." México 1985. Ed. Porrúa.

FROHOCK, Fred. "Public Policy" Ed. Prentice Hall. 1979.

GINER y Arbós. "La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia" Ed. Siglo XXI, Madrid, 1992.

GOODSELL, Charles. "Reinvent Government or Rediscover it?", Public Administration Review, Vol 53, No.1. 1993.

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

GÓMEZ Sandoval Fernando. "Teoría del Estado." Ed. Universidad Anáhuac. Escuela de Derecho. México, 1992.

GUERRERO, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista." Ed. INAP México, 1979.



GUERRERO, Omar. "El Estado y la Administración Pública en México." Ed. INAP. México, 1989.

GUERRERO Omar. "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Harla Méx. 1986.

HARMON, Michael y Richard Mayer. "Organization Theory for Public Administration." Boston 1986. Little Brown.

HABERMAS, Jurgen. "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío." Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1975.

HANKE, Steve. "Privatización y Desarrollo." Ed. Trillas. México 1989.

HELLER, Herman. "Teoría del Estado." Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990.

HUERTA Moreno, Ma. Guadalupe. "La reforma de del Estado y la transformación de la Administración pública" en Gestión y estrategia. UAM-Azcapotzalco, México Octubre 1996, No. 13.

HUERTA, A. "La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México: límites y Alternativas." Ed. Diana. México 1994.

KANTER, Rosabeth. "Tendencias Gerenciales en los E.E.U.U." Investigación Gerencial, Caracas, 1991.

LINDER, Stephen; Peters, Guy. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." Journal of Public Policy, 1991.

LINDER, Stephen; Peters, Guy. "La ejecución como guía para la formulación de la política: una cuestión más del 'cuando' que del 'cual'." Revista Internacional de Ciencias Administrativas. INAP (España). IISA (Francia). Vol.56. No. 4. Dic. 1989.

MAJONE, G. M. "Los Usos del Análisis de Políticas en la Hechura de las Políticas" Porrúa, México 1992.

MARTÍNEZ Silva Mario. "Diccionario de Política y Administración." Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1989.

MARTINEZ, Chavez Victor Manuel. "Fundamentos Teóricos para el Proceso del diseño de un Protocolo en Investigación." Ed. Plaza y Valdez México. 1998



NOLTE, Detlef. "Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo". en: Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

OSBORNE David y Ted Geabler. La Reinención del Gobierno. Ed. Paidós México. 1997.

OSPINA Bozzi Sonia M. Gestión, Política Pública y Desarrollo Social. CIDE 1993.

O`CONNOR, James. "The Fiscal Crisis of State", Nueva York, saint Marti`s Press, 1973.

PALMA Samuel, "La reforma del Estado en México. Sus alcances y limitaciones: ¿Hacia una nueva orientación?" en la Reforma pactada. Centro de estudios para la reforma del estado, LVI Legislatura, Cámara de diputados, México 1995.

PAOLI Bolio Francisco J. "Enfoques sobre la reforma del Estado" en La reforma pactada. Centro de estudios para la reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de diputados, México 1995.

---

PENZO D'Albenzio, Cristina. "Asociacionismos y gestión pública". En Gestión y estrategia, UAM-Azcapotzalco, México Enero de 1997, No. 16, pág. 107 a 113.

PROVENCIO Enrique, Mohar Alejandro, "Desarrollo sustentable y reforma del Estado" en Reforma Pactada, Centro de estudios para la reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de diputados, México 1995.

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

RAIFFA, Howard. "El Arte y la Ciencia de la Negociación" Ed. FCE, México, 1992.

RUBIO, Luis, "El gobierno de Fox: una expectativa razonable" en Nexos:Foro abierto al futuro. México noviembre de 2000, No. 275, año 23, vol. XXIII.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Modernización de la Administración Pública". RAP No. 82. ediciones INAP. México, 1992.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Temas de Ayer y Hoy", RAP No. 78, ediciones INAP. México, 1990.



Rediseño del Estado y de la modernización de la Administración Pública de México. Facultad de Ciencia Políticas y Sociales. UNAM.

SALUSTIANO del Campo. "Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos" UNESCO, 1979.

SCHMIDT Samuel, "La capacidad de gobernar en México" en Conciencia mexicana. Reflexión colectiva, política, económica y social, México, año 1 vol. 1, No. 3 1997.

STEINER George A. Planeación Estratégica. Ed. CECSA. México 1991

SLOAN, J. y Kent Tedin, "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs", en Comparative Survey, Pittsburgh University Press, 1984.

TED A. Gaebler. Como Reinventar un Gobierno. Ed. Diana. 1995. México

THOENING Y MENY . "Las Políticas Públicas". Ed. Ariel, España 1992.

UVALLE Berrones R. El Gobierno en Acción Ed. FCE México 1984

UVALLE Berrones Ricardo. Las Políticas Publica: Un Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático. Ensayo en Revista IAPEM No.35 Julio-Septiembre 1997.

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

UVALLE Berrones, Ricardo. "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. México, IAPEM 1991

ZORRILLA Martínez, P. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez, A, Reflexiones al futuro, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.

## **DIRECCIONES ELECTRÓNICAS**

<http://www.eclac.cl/espanol/RevistaCepal/rv56/rv5601.html>

<http://www.eclac.cl/espanol/TextosFund/brecha.htm>

<http://www.eclac/Espanol/RevistaCepal/rvcincuenta/bresser.htm>