

00422 A
96



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE :

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

MARIANA

VÉLEZ

VALDÉS

DIRECTORA: MTRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

B

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Vélez Valdés

Maricela

FECHA: 13 / Oct. / 03

FIRMA: UlaGarcía

Mamá y Papá, les agradezco infinitamente todo lo que me han dado; sin su amor, apoyo y dedicación no hubiera llegado hasta aquí. Gracias a las enseñanzas, regaños y cariño he podido encontrar la dirección en mi vida. Su tolerancia hacia mi ha sido enorme y créanme que estoy muy agradecida y muy orgullosa de tenerlos como padres. Esta tesis es para ustedes.

Oscar, Viri, Abuelita, Tías y Primos; con mucho cariño les dedico este trabajo.

Mtra. Rina, gracias por todo el apoyo, tiempo y conocimiento que aportó para la realización de este trabajo.

Dr. Ricardo Uvalle, Prof. Jorge Valencia, Prof. Sergio Ballesteros y Prof. Juan Rosales, sus comentarios y sugerencias fueron una gran contribución para terminar la tesis. Muchas gracias por su tiempo!

Ger, no tengo las suficientes palabras para agradecerte tu ayuda en todo el proceso de elaboración de mi tesis. Fuiste parte esencial en la forma y fondo de esta investigación; sin tu apoyo hubiera sido más difícil. Mil gracias por esto y por todo lo que me has motivado en mi vida.

Rocío, gracias por tu corrección de estilo en un tiempo récord. Mónica y Juzmín, les agradezco su tolerancia y apoyo.

A todos los que de una u otra manera han tenido que ver con la presente investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	1
1.1. Estado.....	1
1.2. Gobierno.....	6
1.3. Administración Pública	11
CAPÍTULO II. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	14
2.1. El Estado en México.....	14
2.2 La Administración Pública en México.....	16
2.2.1. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).....	29
2.2.2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.....	34
CAPÍTULO III. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	49
3.1. Origen.....	49
3.2. Bosquejo Histórico.....	51
3.3. Facultades y competencias.....	54
3.4. Marco Normativo.....	58
3.5. Modificación Administrativa en la STPS.....	60
3.6. Estructura Orgánica.....	66
3.7. Estructura Funcional.....	68
CAPÍTULO IV. EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DE INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL	72
4.1. Fundamentos de la Nueva Gerencia Pública.....	72
4.2. Organización	77
4.3. Cambio	80
4.4. Innovación	86
4.5. Reingeniería de Procesos	91
4.6. Calidad Total.....	98
4.7. Modelo de Calidad INTRAGOB.....	104
4.8. Modelo de Innovación Gubernamental en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.....	107
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	123

Mamá y Papá, les agradezco infinitamente todo lo que me han dado; sin su amor, apoyo y dedicación no hubiera llegado hasta aquí. Gracias a las enseñanzas, regaños y cariño he podido encontrar la dirección en mi vida. Su tolerancia hacia mi ha sido enorme y créanme que estoy muy agradecida y muy orgullosa de tenerlos como padres. Esta tesis es para ustedes.

Oscar, Viri, Abuelita, Tías y Primos; con mucho cariño les dedico este trabajo.

Mtra. Rina, gracias por todo el apoyo, tiempo y conocimiento que aportó para la realización de este trabajo.

Dr. Ricardo Uvalle, Prof. Jorge Valencia, Prof. Sergio Ballesteros y Prof. Juan Rosales, sus comentarios y sugerencias fueron una gran contribución para terminar la tesis. Muchas gracias por su tiempo!

Ger, no tengo las suficientes palabras para agradecerte tu ayuda en todo el proceso de elaboración de mi tesis. Fuiste parte esencial en la forma y fondo de esta investigación; sin tu apoyo hubiera sido más difícil. Mil gracias por esto y por todo lo que me has motivado en mi vida.

Rocío, gracias por tu corrección de estilo en un tiempo récord. Mónica y Jazmín, les agradezco su tolerancia y apoyo.

A todos los que de una u otra manera han tenido que ver con la presente investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Los cambios en las sociedades se dan vertiginosamente; por lo tanto, los gobiernos deben tener una capacidad de respuesta rápida y eficaz respecto a las necesidades imperantes del Estado. La búsqueda de herramientas que permitan lo anterior, se convierte en una tarea constante y sumamente compleja dado que la administración pública debe brindar resultados óptimos en las actividades propias de su ámbito y, al mismo tiempo, encontrar instrumentos para su mejora.

Aunado a lo anterior; la incidencia de organismos económicos internacionales en la adopción de medidas definidas por lineamientos específicos para tener mejores economías, resulta claramente determinante en el rumbo que están tomando muchas acciones de gobierno.

El mundo global ha generado que, en cierta manera, se siga una misma línea de acción en cuanto a los asuntos económicos y gubernamentales. Se plantea la necesidad de tener gobiernos de primer mundo, lo cual resulta positivo siempre y cuando lo que se quiere implementar corresponda a la realidad de cada país.

Sin duda la tarea de gobernar no es fácil, menos cuando se está inmerso en un mundo competitivo y guiado por la globalización. Específicamente en México, lograr que la administración pública sea lo que siempre debió de ser: eficaz, eficiente, con una verdadera capacidad de respuesta, transparencia, etc., es evidente que no

resulta nada sencillo, pero también es palpable la necesidad de que la administración logre ser así, porque la velocidad con que se producen los cambios internos y externos exige un servicio público competitivo, rápido, honesto, que produzca resultados óptimos y de la mejor calidad. Continuar por el mismo camino que por tantos años se ha ido en el sector gubernamental puede provocar que se pierda la capacidad de gestión estatal y que la administración pública cada vez resulte más obsoleta.

En diferentes periodos presidenciales se han realizado proyectos y programas con la finalidad de modernizar o, en otros casos, de reformar a la administración pública. Entre 1940 y 1960 las modificaciones administrativas realizadas se encaminaron a la participación del Estado en la economía; una de las preocupaciones del gobierno era incorporar controles a las empresas paraestatales, al sector obrero y al campesino con la intención de lograr estabilidad y desarrollo económico en el país. No existía un propósito autónomo de modernizar la estructura y los procesos administrativos, por lo mismo, no se enfatizó demasiado en ellos; solamente se estableció cierta coordinación entre las diferentes áreas de las dependencias de gobierno.

En el periodo antes mencionado, la estabilidad del sector agropecuario se convirtió en uno de los soportes más importantes del crecimiento industrial, así que los cambios administrativos se realizaron al interior de esa área para desarrollarla más y, por ende, fomentar la industria. Al mismo tiempo que se apoyaba la industrialización en el país, las empresas paraestatales aumentaban; como consecuencia se creaban nuevas oficinas administrativas.

A raíz de que el sector paraestatal comienza a crecer excesivamente se originaron normas, programas, aspectos de planeación y coordinación a fin de controlar dicho crecimiento; asimismo, se enfatizó la vigilancia en el uso de los recursos presupuestales.

Entre 1966 a 1970, la modernización administrativa se orientó en dos campos: Estructura-Procedimientos y Coordinación de todas las entidades públicas y al ámbito interno de cada entidad para elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal. Se toma conciencia que la administración pública es más que un instrumento para ayudar al desarrollo económico.

Entendiendo la importancia de la administración, en 1971 se crea una Coordinación de Reforma durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). En dicha coordinación se procuró hacer más eficaces a las entidades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo.

En el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982), la importancia de la administración aumenta, sin que esto implique grandes resultados. Sin embargo, se pone mayor atención a la *planeación y la coordinación*.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), es reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual implicó cambios de fondo en el aparato administrativo. Por un lado, se formalizó la simplificación de procesos y sistemas, así como se buscó la agilización en los trámites para mejorar el servicio

proporcionado por la administración. En 1983 se crea el Plan Nacional de Desarrollo que contenía los objetivos y metas a lograr hasta 1988, en materia económica, social y política del país.

Asimismo, durante este tiempo hay un fortalecimiento del control en las acciones públicas, proponiéndose recuperar la legitimidad del gobierno combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. El servicio civil de carrera tomó un lugar notable en este periodo, pero todo lo que se proyectó realizar quedó en una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil fue aplazada.

El sexenio correspondiente a la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se avocó, principalmente, a cuestiones económicas: reducir la inflación, evitar la devaluación, entre otros tantos aspectos relacionados con el crecimiento económico de México. Al igual que su antecesor, uno de sus objetivos era reducir al sector paraestatal y, en consecuencia, llevar a cabo un mayor número de privatizaciones. La reforma administrativa no cobró mucha importancia en este sexenio.

Durante la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) dentro de los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. El contenido básico y sus líneas rectoras surgieron del análisis global realizado por la Secretaría

de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)* en coordinación con las dependencias y entidades sobre la situación de la Administración Pública Federal en ese momento.

El PROMAP planteaba cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos, específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento. Se buscaba el fortalecimiento en su capacidad de respuesta a los problemas que se presentan en el entorno nacional e internacional.

Aunque era un programa con líneas de acción bien sustentadas, realmente no se dio una implementación y, mucho menos, un seguimiento. El PROMAP terminó siendo uno de tantos programas que quedan inconclusos.

El actual Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) está llevando a cabo un plan de innovación gubernamental, para lo cual se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, que ha desarrollado el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. En reiteradas ocasiones se ha visto la necesidad de un cambio en la administración pública, pero para que éste sea real debe gestarse desde el interior de las organizaciones públicas; en consecuencia, cada dependencia gubernamental ha tenido que seguir los parámetros que se desprenden del modelo antes mencionado y del Modelo a la Calidad INTRAGOB.

* Actualmente conocida como la Secretaría de la Función Pública.

Es así como en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) se ha originado el *Modelo de Innovación Gubernamental en la STPS*, con el cual se quieren emprender acciones para ser más creativos, competitivos y productivos. El marco general de la Secretaría, de acuerdo con el Modelo, será el rediseño a través de la Reingeniería de Procesos, la Certificación y la Medición.

La innovación y la calidad se han convertido en palabras clave para el actuar del actual gobierno, pues es a partir de ellos que se intentan realizar los cambios que la sociedad demanda. Se busca convertir al gobierno en un aparato competitivo e incluyente. El acercamiento hacia dichos elementos permite entender más la esencia del cambio que tanto se ha mencionado, esto es, entender que se pretende cambiar y por qué, además de ver hacia donde se dirigen las acciones gubernamentales.

Resulta importante no considerar a la reingeniería como un recetario en el que hay que seguir pasos y automáticamente se tendrán buenos resultados, ni a la calidad como un proceso de certificación para implementar las normas ISO y obtener así servicios de calidad. Por la complejidad del gobierno, forzosamente, hay que ir más allá de implementar nuevos procesos; debe existir un entendimiento profundo del ámbito de acción de cada organización gubernamental.

Por lo anterior, en la presente investigación se analizarán los tópicos de innovación, reingeniería y calidad total como herramientas para la modernización administrativa. Con este trabajo se busca comprobar que el empleo de la reingeniería de procesos en los cambios que se orientan a mejorar la administración en las dependencias

gubernamentales, concretamente en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, puede ayudar en mucho a la administración pública, siempre y cuando se ubique en su contexto real.

Para iniciar, en el Capítulo I, se abordarán los conceptos generales que pensadores de distintas épocas han tenido del estado, el gobierno y la administración pública; esto con la finalidad de tener una idea general de lo que significa el ámbito público. Así se puede concebir al Estado como el ordenamiento jurídico de una sociedad. Entonces, el Gobierno se encargará de la estructura, los órganos y la organización interna del poder; es la parte que dirige el rumbo de una sociedad (Estado). Finalmente, la Administración Pública es la forma en que el Gobierno se organiza para cumplir con las tareas del Estado.

En el Capítulo II se aterrizarán las nociones que del Estado y la Administración Pública se tengan en lo referente a México. Esto es, ver cómo han ido evolucionando el Estado y la Administración Pública a lo largo de los años en el país. Respecto al Estado, se verá el grado de intervencionismo que ha gestado; por otro lado, en la Administración Pública Mexicana, se analizarán sus diversos proyectos de modernización y reforma administrativa hasta llegar al proyecto ideado en la actual administración.

En el Capítulo III se explicará el origen, la semblanza histórica, las facultades y competencias, el marco normativo, las modificaciones administrativas, la estructura orgánica y funcional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Para que un

proyecto de cambio marche adecuadamente; una parte fundamental es conocer la organización en la que se quiere desarrollar éste, no solamente en su estructura sino también en su funcionamiento para saber hacia dónde dirigir el proceso de cambio.

El último capítulo inicia con la Nueva Gerencia Pública, para continuar con las definiciones de organización, cambio, innovación, reingeniería de procesos y calidad total. Es importante entender qué es una organización pues en ella se desarrollan los cambios, además que los miembros de la misma constituyen una parte medular en el proceso de cambio, dado que en ellos recaen los mecanismos para efectuarlo. Entender la innovación abre la pauta para ver porqué la reingeniería de procesos puede servir como un instrumento de innovación. Por último, la calidad refleja a lo que se quiere llegar en el servicio público.

Posteriormente, para ver la aplicación de los conceptos anteriores en el ámbito gubernamental, se verán el Modelo a la Calidad INTRAGOB y el Modelo de Innovación Gubernamental en la STPS.

Al final se incluyen las conclusiones correspondientes.

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Estado

Al Estado se le puede entender como la organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad. El uso de la palabra Estado se debe a Maquiavelo, quien en *El Príncipe* inicia con las siguientes palabras: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados"¹

Se pueden distinguir tres acepciones fundamentales:

- 1.- La concepción *organicista*, por la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos.
- 2.- La concepción *atomística o contractual*, que ve al Estado como una creación de los individuos.
- 3.- Finalmente, la concepción *formalista* según la cual el Estado es una formación jurídica.

Dentro de la llamada concepción organicista, se puede mencionar a Aristóteles, para quien el Estado "existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí autosuficiente, lo será con referencia al todo en la misma relación en que

¹ Maquiavelo, Nicolás; *El Príncipe*, Porrúa, 15ª ed., México, 1997,p.1

se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puede entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado, sino que es una bestia o un dios². Con esta definición se resalta la importancia del Estado como la organización que contribuye al desarrollo de las personas, además de darle una supremacía sobre los individuos.

La importancia dada al Estado es muy notoria en la concepción que sobre el mismo hace Hegel, quien identificó al Estado con Dios: "El ingreso de Dios en el mundo es el Estado; su fundamento es el poder de la razón que se realiza como voluntad. En la idea del Estado no deben tenerse presentes estados particulares, más bien se debe considerar la idea por sí misma, este Dios real"³. El valor superior que se le proporciona al Estado en estas dos definiciones indica, sin duda alguna, que la superioridad del Estado con respecto a los individuos provoca la obligación moral de los ciudadanos a vivir por él.

En lo que respecta a una concepción contractualista, para Cicerón el Estado nace por los individuos, "el Estado es cosa del pueblo y el pueblo no es cualquier aglomeración de hombres reunida de un modo cualquiera, sino una reunión de gente asociada por acuerdo mutuo para observar la justicia y por comunidad de intereses"⁴. A partir de la idea acerca del Estado, se rompe con el paradigma de éste como un ente superior y alrededor del cual concurren todas las partes que lo integran; Cicerón muestra al Estado como el lugar en el cual los miembros de una comunidad se

²Abbagnano, Nicola; *Diccionario de Filosofía*, FCE, 11ª reimp., México, 1994, p.449

³Idem.

⁴Idem.

reúnen para velar por sus intereses y la justicia. Cicerón visualiza al Estado como la asociación humana enlazada por el derecho y por la utilidad.

Thomas Hobbes denomina Estado al hombre o asamblea de hombres que representan al resto de la sociedad: "El único camino para erigir el poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a si mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad"⁵. Esta es la generación de aquel gran *Leviatán*, de aquel dios mortal al cual se debe la paz y defensa de una sociedad.

En la idea formalista cabe mencionar a Kelsen, para quien el Estado es el mero ordenamiento jurídico en su carácter normativo o coercitivo; "es una sociedad políticamente organizada, por ser una comunidad constituida por un ordenamiento coercitivo y este ordenamiento coercitivo es el derecho"⁶. Kelsen no niega que existan hechos, acciones o comportamientos más o menos relacionados con el ordenamiento jurídico estatal, pero afirma que tales hechos son manifestaciones del Estado, sólo en cuanto son interpretados bajo lineamientos normativos. Ve al Estado como una técnica de organización social.

⁵ Hobbes, Thomas; *Leviatán*, FCE, 2a reimp., México, 1984, p. 104

⁶ Abbagnano, Nicola, *op. cit.* p. 450

La existencia del Estado, para Norberto Bobbio, depende de que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; no importando las decisiones que sean. Esto no quiere decir que el poder estatal carezca de límites, pues tal y como lo explica Kelsen, el Estado es una sociedad organizada bajo lineamientos jurídicos en los cuales se sustenta gran parte de la actividad estatal.

En el caso de Max Weber, él considera que el Estado "es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado"⁷. Es así como Weber concibe al Estado como una relación de hombres que dominan a otros.

Para Carré de Malberg, el Estado "es una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción, mando y coerción"⁸. Nuevamente se concibe que el Estado es un ente supremo con respecto a la sociedad.

Entonces se puede resumir que a través del Estado se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre una población asentada en determinado territorio. Es mediante el Estado que se ordenan las condiciones de vida de la sociedad; es por lo que se encausa el desenvolvimiento social.

⁷ Arnaiz Amigo, Aurora; *Estructura del Estado*, Porrúa, 3ªed., México, 1997, p. 50

⁸ *Ibid.*, p. 51

Así el Estado, en su fin principal de facilitar la convivencia de los hombres dentro de una sociedad política, tiene que estructurarse de acuerdo a tres de sus funciones básicas: crear el derecho, ejecutarlo y aplicarlo. Entonces, el Estado tiene tres funciones que son la legislativa, ejecutiva y judicial.

Con lo anterior se entiende el significado de lo que es el Estado, en términos generales, pero el Estado Moderno como tal aparece con el fin de la Guerra de los Treinta Años en 1648 y surge en pugna de los excesos de la monarquía; se busca crear contrapesos y una estructura jurídica que lo haga impersonal.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), entró en crisis el Estado Moderno, que había alcanzado su mayor auge con la Revolución Francesa en 1789. Entonces aparece el Estado Contemporáneo, caracterizado por un intervencionismo planeado en beneficio de la población. Este Estado interventor es creado como consecuencia de las crisis económicas que se suscitaron después de la Guerra; de tal manera, es conformado el paradigma del Welfare State, el Estado Benefactor que buscaba el control de las fuerzas económicas, especialmente, aquellas que tenían que ver con los productos y los servicios estratégicos y con el empleo.

La desconfianza sobre el papel que el Estado desempeñaba irrumpió a fines del decenio de los sesenta y durante el siguiente, cuando se hicieron evidentes las insuficiencias de los modelos teóricos básicos que favorecían las políticas gubernamentales activistas y los inconvenientes que planteaba su ejecución.

1.2. Gobierno

Si el Estado es el ordenamiento jurídico de una sociedad, entonces el gobierno es "dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político"⁹. Así se puede entender al gobierno como la parte que se encarga, dentro del Estado, de la estructura, los órganos y a la organización interna del poder.

Para Karl Deutsch, el gobierno es "la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. El gobierno se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de la información y el control"¹⁰. Por lo cual el gobierno se debe ir adaptando a los cambios sociales, económicos y tecnológicos que se vayan manifestando en la sociedad.

Asimismo, se puede concebir que "el gobierno es el sistema orgánico de autoridades a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico"¹¹. Pensando así al gobierno, éste es la agrupación de autoridades quienes, basándose en leyes, manifiestan el mando estatal.

⁹ Guerrero, Omar; *Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, 1980, p. 50

¹⁰ Deutsch, Karl W; *Política y Gobierno*, FCE, México, 1976, p. 20

¹¹ Jiménez, Justino; *Teoría de Gobierno*, Fundación de Cultura Universitaria, Tomo 1, Montevideo, 1974, p. 3

También se puede conceptualizar como "el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres"¹². Gobernar, entonces, significa ejercer el poder de mando en la sociedad, de un grupo de hombres hacia los demás.

Con las definiciones anteriores de lo que es el gobierno, se puede concluir que es a través del gobierno que el Estado se ordena, se dirige y se organiza para poder cumplir con sus fines específicos. El gobierno de acuerdo a una normatividad previamente establecida, cumple con su función principal de dirigir el rumbo del Estado de acuerdo a su tipo y, por ende, al tipo de gobierno que se tenga.

Desde la época de los griegos se han distinguido diferentes formas de gobierno. En la *República*, para Platón el Estado ideal es el dirigido por la aristocracia o gobierno de los filósofos; la primera degeneración de la aristocracia es la timocracia, o sea el gobierno que se funda en el honor que nace cuando los gobernantes se apropian de tierras y de propiedades. La segunda es la oligarquía, gobierno fundado con la idea de que deben gobernar los ricos. La tercera forma es la democracia en la cual, para Platón, es lícito a todo ciudadano hacer lo que desee. La forma extrema de degeneración es la tiranía, que surge por la excesiva libertad existente en la democracia. En el *Político*, Platón hace una mayor sistematización y distingue tres formas de regímenes políticos: Gobierno de uno solo, Gobierno de pocos, Gobierno de muchos, los cuales, según sean regidos por leyes o estén privados de éstas dan lugar a la tiranía, a la aristocracia, a la oligarquía y a las dos formas de la democracia (la regida por leyes o la demagógica).

¹² Finer, Hermann; *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnós, Madrid, 1964, p. 19

Por su parte, Aristóteles repite la clasificación anterior aunque al mismo tiempo hace una nueva tipificación, según la cual las formas fundamentales serían dos, esto es, "la democracia, cuando gobiernan los libres y la oligarquía, cuando gobiernan los ricos y en general cuando los libres son muchos y los ricos pocos"¹³ Así es que la democracia es el gobierno de muchos y la oligarquía es el gobierno de pocos.

A su vez, Herodoto admitía la posibilidad de distinguir tres grandes tipos de organización gubernamental: la monarquía, gobierno de uno; la aristocracia, gobierno de varios y la democracia, gobierno del mayor número. Herodoto se preguntaba ¿cómo podría existir un gobierno bien ordenado siendo el dominio de uno solo, si éste puede hacer lo que quiere, sin rendir cuentas a nadie?; es así como el monarca tiende a convertirse en tirano. Por otro lado, la democracia es el gobierno del pueblo y puede ser considerado como al mejor al intentar hacer a todos iguales, pero también tiende a degenerar y a convertirse en demagogia. Por consiguiente, para Herodoto la mejor forma de gobierno es una buena monarquía.

Se debe a Bodino la observación de que las diferentes formas de orden estatal son diferentes formas de gobierno, y no diferentes formas de Estado. La soberanía, que es el carácter fundamental del Estado, es una e indivisible, y el Estado consiste en la posesión de la soberanía. Y el gobierno, para Juan Bodino, "consiste en el aparato con el cual se ejerce tal poder"¹⁴. Asimismo, en una monarquía la soberanía reside

¹³ Abbagnano, Nicola, *Op. Cit.* p. 591

¹⁴ *Idem.*

en el rey, pero éste puede delegar su poder y gobernar democráticamente, en tanto que una democracia puede gobernar despóticamente.

En el caso de Montesquieu, él realizó modificaciones a la división tradicional afirmando que el gobierno puede ser republicano (un conjunto de democracia y aristocracia), monárquico o despótico. Cada una de estas tres formas tiene un principio que las sostiene y que, en consecuencia, condiciona su conservación y su funcionamiento. El gobierno popular se funda en la virtud cívica y en el espíritu público del pueblo; la monarquía en el sentido de honor de la clase militar y el despotismo en el temor. Así con Montesquieu la división tradicional de las formas de gobierno comenzó a perder importancia; Montesquieu vio que la libertad de la cual gozan las personas de un Estado no depende de su forma de gobierno, sino de la limitación de los poderes garantizados por el ordenamiento del Estado.

Maquiavelo en *El Príncipe* reduce a dos los tipos de gobierno: monarquía y república, ubicando en la república a la democracia y a la aristocracia. La monarquía es el gobierno de uno solo; mientras que la república es el gobierno de muchos, o más exacto, de una asamblea.

En contraparte con las tipologías clásicas del gobierno, Gaetano Mosca afirma que las formas de gobierno ya no pueden ser definidas a partir del número de gobernantes, pues "el gobierno en toda organización política pertenece a una

minoría"¹⁵; y en todo caso, todos los gobiernos son oligárquicos. Lo anterior no quiere decir que los gobiernos no puedan ser clasificados, así Mosca los divide con base en la diferencia respecto a la formación y organización de la clase política en clases cerradas, cuyo poder viene de arriba; y en clases abiertas, cuyo poder viene de abajo.

La distinción de las formas de gobierno no tiene relevancia trascendental, ha dejado de manifestar un problema efectivo de la teoría y de la práctica de la política; actualmente lo importante en los gobiernos es lo que estos le otorgan a la ciudadanía en la formación de la voluntad estatal, así como la rapidez para modificar y rectificar sus direcciones políticas y sus técnicas administrativas.

Como resultado de lo anterior, los gobiernos han buscado formas más efectivas en la consecución de sus objetivos. Así nacen las políticas públicas¹⁶, que se crean para resolver problemas concretos de acuerdo al entorno en el cual se suscitan, puesto que cada problema (federal, estatal o municipal) debe solucionarse de acuerdo al contexto en el cual se desarrolló, ya que "los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos"¹⁷.

¹⁵ Bobbio, Norberto; *Estado, Gobierno y Sociedad*, FCE, 7ª ed., México, 1999, p. 153

¹⁶ Son las "decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes". Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 1994, p. 36

¹⁷ *Ibid.*, p. 31.

A través de las políticas públicas, los gobiernos buscan adaptarse a los cambios propios de todo Estado y así involucrar en mayor medida a la ciudadanía con los problemas del interés público. De esta manera, las políticas públicas reflejan la relación del gobierno con los ciudadanos en términos reales y orientados hacia acciones de cooperación.

Entonces, gobernar por políticas públicas significa que los ciudadanos influyen en las decisiones gubernamentales, lo cual es consecuencia de una sociedad más abierta, plural y participativa; así como de un entorno político diferente al que permaneció por más de 70 años.

1.3. Administración Pública

Analizar al Estado conlleva a valorar la importancia del gobierno y este, a su vez, nos traslada al concepto de administración pública, la cual puede ser entendida como la forma en que el Poder Ejecutivo se organiza para cumplir con las tareas del Estado.

Para Woodrow Wilson "la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público"¹⁸. De acuerdo a esta definición, la administración pública es el conjunto de medios jurídicos de que dispone el Estado para cumplir los fines que legalmente le asigna la sociedad en un momento determinado.

¹⁸ Muñoz Amato, Pedro; *Introducción a la Administración Pública*, FCE, 7ª ed., México, 1986, p. 16

Por otro lado, Luther Gulick define a la administración pública como "aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva"¹⁹; en este sentido, la administración pública es la encargada de atender los asuntos públicos, es quien activa al gobierno. Con relación a esta idea de la administración pública, Marshall E. Dimock explica que "...se refiere al *qué* y al *cómo* del gobierno. El *qué* es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El *cómo* son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos"²⁰. Entonces, para que un gobierno pueda desempeñarse de la mejor manera posible, resulta importante una especialización y capacitación de los administradores; así como desarrollar técnicas que permitan eficientar las funciones gubernamentales.

Relacionando la administración con la política pública, Leonard D. White dice que la administración pública "consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública"²¹. Claro está que todas las operaciones que se lleven a cabo deben tener un proceso de desarrollo, "la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político"²².

¹⁹ *Ibid*; p. 18

²⁰ *Ibid*; p. 19

²¹ *Ibid*; p. 20

²² *Ibid*; p. 26

Para Gabino Fraga "es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"²³. Entonces es la política quien le proporciona la capacidad de llevar a cabo las funciones que despachen los conflictos gubernamentales para la realización de los intereses de la sociedad.

Como se ha podido apreciar, la administración pública es la parte del gobierno que le da el carácter de Ejecutivo, pues es donde realmente se percibe el actuar del mismo. Es la pieza dentro del aparato gubernamental que le da movimiento, en resumen, es el conjunto de personas e instituciones encargadas de ejecutar las funciones gubernamentales.

²³ Fraga, Gabino; *Derecho Administrativo*, Porrúa, 37ª ed., México, 1998, p. 119

CAPÍTULO II. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2.1. El Estado en México

Analizar al Estado Mexicano remite a estudiar las transformaciones que ha sufrido el mismo, puesto que ha cambiado de acuerdo a las exigencias propias de la dinámica social, así como de las circunstancias externas al país. Por mucho tiempo se caracterizó por ser intervencionista, pero el grado de intervención fue modificándose en relación con las circunstancias políticas, sociales y económicas suscitadas en su interior.

La permanencia del Estado mexicano como interventor se da a partir del fin de la Revolución Mexicana, ya que al término de ésta era indispensable reorganizar y desarrollar a la nación; pues sin capital y con tantas desigualdades, resultó necesaria la dirección de los procesos económicos en manos del Estado. Y es con la Constitución de 1917 donde se estipulan las atribuciones estatales en materia económica (entre otras tantas facultades); así es como se marca el inicio del intervencionismo gubernamental el cual, en su momento, ayudó al desarrollo del país, tal y como lo explica Ricardo Uvalle: "...durante largo tiempo, el Estado desempeñó un papel creativo en la formación activa de capital, en la construcción de obras de estructura económica, en la producción de los bienes y servicios y, sobre todo, en la distribución de la riqueza social. Fueron tiempos y exigencias que

obligaban a que el Estado interviniera crecientemente en la vida económica y social para conseguir mejores niveles de producción y bienestar compartido²⁴.

En los años veinte se empiezan a formar los organismos y empresas públicas, pero es durante la presidencia de Lázaro Cárdenas cuando la intervención estatal se da en mayor medida, dado que se institucionaliza al expropiar empresas de carácter primordial para el desarrollo de la economía mexicana. Con los presidentes posteriores se continúan creando empresas de carácter público, y a su vez, el Estado crece en términos administrativos.

Por lo que la excesiva intervención estatal llegó al punto de afectar el desarrollo del país, pues un aparato estatal tan enorme tiene problemas de igual tamaño y llega un momento en el cual no se pueden dar soluciones a tal cantidad de conflictos; se convierten en una carga para el Estado. Lo que antes resultaba ideal para impulsar el progreso y el desarrollo económico del país se convierte en un obstáculo, pues la sociedad es dinámica y necesita de otras maneras de dirección estatal²⁵.

²⁴ Uvalle, Ricardo; *La actividad económica del Estado mexicano*; Plaza y Valdés, México, 1998, p.15

²⁵ "(...) se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene porque estar y que promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil". Kliksberg, Bernardo (comp.); *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1996, p. 30

Además, actualmente el mundo está inmerso en una globalización económica²⁶ y los mercados privados deben desarrollarse al máximo para poder competir con otros países. Ahora el Estado tiene funciones de regulador y promotor, dejando atrás áreas que no le competen y que se desarrollarían mejor en el ámbito privado; el Estado mexicano se ha ido reduciendo, "su actividad tiene que responder a imperativos de calidad, no a valores de expansión cuantitativa"²⁷.

2.2. La Administración Pública en México

Las transformaciones del Estado se han dado en los distintos ámbitos gubernamentales, para lo cual la administración pública ha jugado un papel fundamental al ser la parte del gobierno que ejecuta las acciones. De ahí la importancia de profundizar en la administración pública en México.

En el contexto jurídico, la Administración Pública Mexicana está sustentada en el artículo 90 constitucional:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

²⁶ "Proceso en el cuál el predominio del pensamiento económico de libre mercado a nivel mundial, determina las relaciones de interdependencia económica y comercial entre las naciones, superando la tradicional segmentación del análisis económico y las barreras de las fronteras. Constituye el reconocimiento explícito a la interconexión existente entre todas las economías del mundo a través de los mercados internacionales de bienes, servicios y capitales". Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, 2001, p. 194

²⁷ *Ibid.*, p. 73

Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos²⁸.

Es así como la estructura de la Administración Pública Mexicana comprende tres grandes planos: las Secretarías, los Departamentos de Estado y los Organismos Gubernamentales. Estos últimos están bajo la supervisión de varias Secretarías, que gozan, a la vez, de un mayor o menor grado de autonomía respecto a la jerarquía gubernamental centralizada. Forman parte del sector público: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos públicos. El Presidente es quien nombra a los titulares y directivos de dichas entidades, por lo que el control del titular del Ejecutivo sobre las mismas es potencialmente completo.

A partir de 1914 surgen una serie de organismos estatales que funcionan fuera de las secretarías y los departamentos regulares; se tratan de empresas ligadas a la producción de bienes y/o servicios, que pertenecen o son controladas por el Gobierno Federal. Las características y atribuciones generales de estos organismos se hallan en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000; Art. 90

de Participación Estatal²⁹; de acuerdo con tal disposición legal se consideran como organismos descentralizados aquellas empresas que son provistas de personalidad jurídica.

El modo en el cual se organiza la Administración Pública Federal (APF) viene claramente puntualizado en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal³⁰.

Asimismo, de acuerdo al artículo 9 de la misma ley, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal llevarán a cabo sus actividades

²⁹ Se denominan empresas de participación estatal, aquellas cuyo capital se constituyen a través de acciones, cuya suscripción es competencia exclusiva del gobierno federal o cuando su capital social o sus acciones pertenecen cuando menos un 50% al Estado.

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 2001; Art. 1°

de forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, instituya el Ejecutivo Federal.

El modo en que se van a estructurar las secretarías es el siguiente: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de las competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables"³¹.

En el caso de los Departamentos Administrativos, al frente de los mismos habrá un jefe de Departamento, quien estará auxiliado por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo; lo anterior está contenido en el artículo 15 de la LOAPF.

³¹ *Ibid.*, art. 14

Tanto las secretarías como los departamentos apoyan administrativamente en lo correspondiente a planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos precisados por el Ejecutivo Federal.

Para el despacho de los asuntos de tipo administrativo, el Ejecutivo Federal contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal³².

En referencia a su aspecto funcional, la administración pública se ha caracterizado por su excesiva burocracia³³. En su momento "el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más sustantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual"³⁴.

Esas características del aparato burocrático³⁵ le han traído muchas críticas al gobierno, porque las instituciones se han hecho inflexibles ya que se trabaja en razón de condiciones dadas y muy difícilmente cambian sus parámetros para trabajar; la burocracia es un modelo autoritario, es excesivamente formal, es

³² *Ibid.*, Art. 26

³³ "La administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical". Ramió Matas, Carles; *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*; En **Revista Reforma y Democracia**, N° 21, CLAD, Caracas, 2001, p. 2

³⁴ *Idem.*

³⁵ "El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar; no cambiaron con él"; Osborne, David y Ted Gaebler; *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, 2ª reimpresión, España, 1997, p. 39

limitativo y rígido. Lo anterior ha ocasionado que la administración pública sea lenta e ineficaz en sus procedimientos, por lo cual muchos de los servicios que presta son de mala calidad.

Dado el mal funcionamiento y la necesidad natural de cambio, en la administración pública mexicana se han buscado las maneras de modernizarla³⁶, sin embargo, hasta ahora no se han manifestado cambios significativos en ella.

En primera instancia, la administración a lo largo de los años ha tenido diferentes connotaciones. Al finalizar la Revolución Mexicana, los conflictos entre los distintos grupos políticos no se hicieron esperar, así como el desorden reinante en el país; por lo mismo se hace urgente buscar un ordenamiento político, económico y social a la nación, y esto se hace a través de instituciones administrativas (Secretarías y Departamentos de Estado), teniendo a la cabeza al Presidente de la República como representante del Poder Ejecutivo y siendo la administración pública el brazo ejecutor del gobierno.

En 1917, con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se proporciona un sustento jurídico al Estado y se establece el orden legal que se requería para darle cauce a las acciones emprendidas por el gobierno. Asimismo, se le da suma importancia al tema de las tierras (Art. 27), el trabajo (Art.

³⁶ Entendiendo por Modernización Administrativa 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". Pardo, Ma. Del Carmen; *La Modernización Administrativa en México*, COLMEX, México, 1995, p. 19

123), y la educación (Art. 3°). La Constitución de 1917 "impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población"³⁷.

Décadas después, del periodo que va de 1940 a 1960, el Gobierno se interesó en desarrollar infraestructura y fomentar una política de estímulos porque se buscaban sentar las bases para el desarrollo. La injerencia del sector público resultó decisiva en la economía, pero también el sector agrícola fue de gran trascendencia en esta época pues fue un gran aporte a la industria. El aspecto económico fue el que marcó las pautas en las modificaciones administrativas, no existió un propósito propio de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos, esto resulta claro con la creación de oficinas administrativas creadas para mediar con las demandas agrícolas³⁸.

Básicamente, al Gobierno buscaba incorporar controles a las empresas paraestatales, al sector obrero y al campesino para lograr la estabilidad y desarrollo económico del país. Dentro del ámbito administrativo nada más se estableció cierta coordinación entre las diferentes áreas de las dependencias gubernamentales.

³⁷ Carrillo Castro, Alejandro; *La reforma administrativa en México*, Porrúa, 4ª ed., México, 1980, p. 80

³⁸ "Entre 1940 y 1960 los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos". Pardo, Ma. Del Carmen, *op. cit.*, p. 42

La administración pública en estos 20 años fue empleada como instrumento sujeto a las prioridades del proyecto político, durante esos años no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó si sus estructuras eran las más convenientes para contribuir a los objetivos políticos, la importancia de la administración radicaba en cuanto servía a los aspectos económicos y políticos del Estado.

Entre 1960 y 1980, los cambios en la estructura administrativa responden a la necesidad de incluir decisiones más racionales en planeación y coordinación: "Había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes"³⁹. La idea era fortalecer la administración pública para poder crear mejores planes y programas gubernamentales. Con Gustavo Díaz Ordaz en la presidencia (1964-1970) se desarrolló el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, en él se visualizó a la modernización administrativa en dos campos:

- En la estructura, procedimientos y coordinación entre las distintas dependencias públicas.
- Ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficiencia y productividad.

En 1971 se crea la Dirección de Estudios Administrativos, de la cual se desprenden las Bases para el programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal 1971-

³⁹ *Ibid.*, p. 79

1976, en este programa se procuró hacer más eficaces a las entidades gubernamentales mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo.

En el primer año de presidencia de José López Portillo (1976-1982) se tocaron aspectos normativos con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual incluye cambios en la estructura central. Se toma conciencia de que la administración debe ser mejorada y renovada en su estructura para que pueda funcionar bien y, por ende, el gobierno responda adecuadamente a sus funciones⁴⁰.

Con el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se hizo fundamental la reducción en el tamaño de la administración gubernamental, las políticas adoptadas fueron las siguientes⁴¹: 1) diferenciar las áreas estratégicas y prioritarias de la economía; 2) impulso a la privatización; 3) inicio de la simplificación administrativa; 4) definición de las tareas de descentralización; 5) institucionalización de la reforma municipal; y 6) la adopción de la planeación como método de gobierno que tiene reconocimiento constitucional. Se fortaleció el control de las acciones públicas utilizando a la evaluación como un instrumento por demás importante en esta tarea, en esencia, lo que se buscó fue controlar acciones gubernamentales relacionadas con el manejo de recursos. De igual manera, se enfatizó en la urgencia de establecer un servicio civil de carrera en el servicio público.

⁴⁰ "(...) en el sexenio de José López Portillo por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios". *Ibid.*, p. 118

⁴¹ Uvaile, Ricardo; *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 191

Sin embargo, la modernización no tuvo éxito, la crisis en el país fue de tal magnitud que se desvió la atención en la administración. Quedó reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo. Pero al menos se tocó un poco más la necesidad de modificar a la administración pública, no solo en sus estructuras, sino también en sus procesos y en la capacitación del personal público a través del servicio civil de carrera.

En el siguiente sexenio (1988-1994) el Presidente Carlos Salinas de Gortari se avocó fundamentalmente a los aspectos económicos, por ejemplo el control de la inflación, la cual estaba muy alta al iniciar su mandato. Asimismo, al igual que Miguel de la Madrid, tuvo un gran interés en reducir al sector paraestatal.

Durante este periodo no se puede explicar una Reforma Administrativa en específico, más bien se propuso una Reforma al Estado en general estructurada y sustentada bajo los siguientes lineamientos: 1) la aceleración de la política de privatización; 2) el replanteamiento de las acciones para conseguir el bienestar social; 3) el impulso a las políticas de apertura y desregulación; 4) el reconocimiento jurídico y político de las iglesias; 5) el impulso a las políticas de mercado en la economía rural; 6) la formalización de dos reformas electorales a saber: en 1991 y 1994; 7) la reprivatización de la banca y de otras instituciones del sector financiero⁴².

⁴² *Ibid.*, p. 192.

El Presidente Carlos Salinas inquirió en la reducción del Estado, así como abrir el mercado de México hacia el exterior, pero en el aspecto administrativo no se hizo gran cosa salvo la formalización de algunas instituciones (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, el Programa Nacional de Solidaridad, la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto en las estructuras administrativas de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Como se ha podido analizar, en la administración pública mexicana no ha resultado suficiente con modernizar⁴³, sino que se han hecho necesarias las aplicaciones de reformas⁴⁴ puesto que éstas implican efectuar cambios más substanciales y con un mayor impacto en la administración. Aplicando métodos más eficaces y que, sobre todo, ataquen los problemas de fondo, resultaría un camino más adecuado para llegar a obtener una administración pública lo más funcional posible.

En este sentido, la reforma del Estado puede entenderse como "un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un

⁴³ "La modernización representa un proceso de integración en las condiciones cambiantes del entorno; integración en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio, e innovación para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto, por lo anterior, la modernización significa también, además de la ruptura con esquemas demostradamente obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control e integración evolutiva". Ávalos Aguilar, Roberto; "Análisis Comparativo de las Reformas recientes a las Administraciones", en *La administración pública de México: Contexto de su modernización*. Moisés Castillo García (coordinador), UNAM-CLAD, México, 1998, p.83

⁴⁴ "Las reformas buscan la alteración del modo de razonamiento, del carácter de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores". Echebarria Ariznabarreta, Koldo; *Relivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*, en *Revista Reforma y Democracia*, N° 18, CLAD, Caracas, 2000, p. 2

Estado⁴⁵. En otras palabras, la reforma del Estado "es una opción institucional para que los estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, en la intensidad de una época como la actual, ponen a prueba su capacidad de supervivencia. La reforma del Estado toca las fibras y el contenido mismo del Estado. Es un aspecto fundamental para dar sentido y nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica -reacomodos, negociaciones, intercambio y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse de un modo eficaz"⁴⁶.

Al respecto, la reforma administrativa "(...) no puede ser un periodo histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro del contexto de otras reformas y dentro de la agenda de la Reforma del Estado para poder ser viable, efectiva y auténtica"⁴⁷.

Implica que el entorno en el cual se desarrolla la reforma vaya hacia la misma dirección, por lo cual, cualquier tipo de reforma gubernamental debe ir acompañada de otras y, sobre todo, por la Reforma de Estado que implica buscar modificar el rumbo del Estado y, en consecuencia, del aparato gubernamental. Los cambios que se puedan gestar en la administración pública debieran ser respaldados por un

⁴⁵ Sánchez González, José Juan; *Administración Pública y Reforma del Estado*, INAP, México, 1998, p. 39

⁴⁶ Uvalle, Ricardo; "Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano" en **Revista de Administración Pública**, N° 100, INAP, 1999, p.88

⁴⁷ *Ibid.*, p. 155

medio lo más propicio que se pueda, para evitar que la reforma administrativa se convierta en un instrumento para resolver otro tipo de problemas del Gobierno⁴⁸.

2.2.1. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

En el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), basándose en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y respaldado en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación que tratan acerca de los programas sectoriales que se efectúan para darle cumplimiento a los objetivos del PND; se formula el Programa de Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)⁴⁹.

El PND realizado en el periodo zedillista, dentro de su capítulo 3: "Crecimiento Democrático", incluye como un propósito importante la modernización en la administración pública en beneficio del avance democrático. Asimismo, plantea que el desarrollo de México necesita de una administración pública dirigida hacia el servicio, que responda oportuna y flexiblemente a circunstancias cambiantes en el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla con la

⁴⁸ "(...) la transformación de la administración pública requiere necesariamente cambios favorables en el contexto general". Kilksberg, Bernardo; *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1989, p. 51

⁴⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*; Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

rendición de cuentas⁵⁰. También avanzar hacia la prestación de servicios los cuales eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción⁵¹. Y conjuntamente, forjar la profesionalización del servidor público.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 tenía como propósito: "Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas⁵².

El Programa contemplaba cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y evaluación de la gestión pública.
4. Dignificación, profesionalización y ética del servicio público.

⁵⁰ "La rendición de cuentas implica que los sistemas de responsabilidad no permanecen en el anonimato, sino que los titulares de los cargos administrativos asumen el compromiso de informar de manera detallada y puntual tanto al Poder Legislativo como a la opinión pública, sobre el estado que guarda la gestión del gobierno en lo relativo a la acción organizada del mismo, que es la administración pública". Aguilera Hintelholzer, Rina; Tesis de Maestría. *La Trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública*, UNAM, Agosto 2002, p. 157.

⁵¹ "Abuso de confianza por parte de ciertos niveles jerárquicos tanto del sector público como del privado, en los cuales los funcionarios se dejan llevar por tentaciones que se encuentran más allá de su poder de resistencia a la deshonestidad". Mena Torres, Ma. Angélica (et.al); *Glosario de términos administrativos*, UVM, 1995, p. 40

⁵² PROMAP, *op.cit.*; p. 34

Estos subprogramas se desprendían de los siguientes objetivos generales a favor de obtener una administración pública accesible, moderna y eficiente:

- Ofrecer servicios de calidad, que la administración pública sea una organización eficaz, eficiente y con un sentido de servicio muy arraigado.
- Combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

Asimismo, el rumbo del PROMAP 1995-2000 fue definido con base en un conjunto de antecedentes de los programas de modernización o reformas a la APF para mejorar su desempeño y por un diagnóstico del estado que presentaba la APF que en esencia se resume en cuatro grandes rubros:

2. *Escasa capacidad de infraestructura de la gestión pública frente a las crecientes demandas de la ciudadanía:* el problema detectado fue la ausencia de mecanismos que favorecieran al usuario y los que existían de muy mala calidad. Además la falta de una política de desregulación⁵³ y simplificación administrativa⁵⁴ que agilizará los servicios proporcionados. Esto se puede entender a raíz de una confusa integración en las atribuciones dadas a las dependencias gubernamentales, darles atribuciones de más o que no

⁵³ "Estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos administrativos, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.* p. 139

⁵⁴ "Proceso que consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos". *Ibid.* p. 313

corresponden con su área, crea graves problemas al beneficiario porque se le brinda un mal servicio.

3. *Centralismo*: la concentración de actividades y el centralismo acentuado en la toma de decisiones ha sido un problema desde hace tiempo y se dan de la federación con relación a los estados y municipios, así como también de las dependencias globalizadoras respecto a las dependencias coordinadoras de sector. Estos dos aspectos centralistas en el país evitan en mucho que las decisiones tomadas sean las más adecuadas, pues son decisiones elegidas más por el beneficio que traen ya sea a la federación o a las dependencias globalizadoras que a los estados, municipios, etc., y terminan perjudicándolos. Asimismo, se les resta autonomía patrimonial, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados.

4. *Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno*: tradicionalmente se evaluaba al sector público con base en la asignación de programas y en los rubros presupuestarios, esto es, en que lo que se gastaban correspondiera a los programas que debían desarrollar, sin importar el resultado de dicho programa. Por otro lado, el proceso de rendición de cuentas no era conocido más que por órganos de gobierno, unidades administrativas, en fin, se tenía una circulación restringida.

5. *Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos*: siendo los recursos humanos la

base para que el aparato gubernamental funcione de la mejor manera, resulta imprescindible que cuenten con los instrumentos necesarios para su trabajo. El desarrollo del servicio civil de carrera es fundamental para que los servidores públicos desempeñen sus funciones correctamente, pues al darles una continua preparación conocerán certeramente cómo es que deben realizar su labor. Pero además se debe incentivar el buen desempeño, la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

El PROMAP planteaba una transformación que implicaba no solo cambios en las regulaciones y procedimientos, sino también modificación de actitudes y conductas en todo el sector público. Postulaba aspectos de gran importancia para el buen funcionamiento de la administración pública, tales como la descentralización, la participación ciudadana, la evaluación gubernamental y la profesionalización del servicio público.

Sin embargo, aunque en algo se avanzó, no se lograron los objetivos planteados, prueba de esto es que la administración pública no presentó los cambios esperados y se continuaron con los problemas que al inicio del Programa se detectaron. Quedó solamente en un programa más del gobierno, a pesar de que tenía objetivos muy claros y que, indudablemente, repercutirían en una administración pública mucho más eficaz y eficiente.

Si bien es cierto que no es fácil corregir vicios que, lamentablemente, están muy arraigados en el servicio público, también lo es el hecho de que resulta forzoso

buscar los mejores medios para que la administración pública elimine todas las fallas que le impiden funcionar como debiera. Para ello es necesario tener servidores públicos capacitados, porque de nada sirve tener un programa con excelentes propuestas si en la práctica no se cuenta con la preparación apropiada para que los servidores públicos lo pongan en marcha.

Agregando a lo anterior, cualquier programa que se implemente para optimizar el funcionamiento de la administración pública no va a funcionar inmediatamente porque no es nada sencillo componer problemas que tienen mucho tiempo dentro del aparato gubernamental, pero el PROMAP tenía puntos muy favorables que no se realizaron realmente, por ejemplo, la centralización sigue siendo muy notoria, sobre todo, en lo referente a la toma de decisiones, que por mucho continúa siendo centralizada. Faltó accionar del todo el Programa y, finalmente, quedó rezagado.

2.2.2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental

Buscando mejores alternativas para reformar la Administración Pública Federal, en años recientes ha surgido una corriente donde se conciben a las organizaciones a partir de clientes y proveedores, así como se privilegia el sentido de la productividad, la eficiencia, la eficacia, la simplificación, la reducción de costos. Es así como surge

el *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública), y con él conceptos de calidad total, reingeniería de procesos, el benchmarking, entre otros⁵⁵.

Lo anterior, ha desencadenado diversas opiniones sobre si es o no recomendable aplicar aspectos gerenciales dentro de la administración pública; de cualquier manera, es de suma importancia la necesidad de modificarla en pro de hacerla generadora de buenos resultados y en el menor tiempo posible. Los instrumentos para alcanzar estos fines son inciertos, lo importante es buscar alternativas para perfeccionar la administración pública sin que ésta pierda su esencia de servicio público.

Actualmente, la administración pública debe ser concebida hacia un sentido mucho más adaptativo a los cambios, esto es, formar a las dependencias públicas hacia una mayor flexibilidad tanto en su estructura como en sus procesos administrativos. Es así que "la reforma de la administración pública es parte medular para situar y categorizar uno de los aspectos más importantes del quehacer estatal: la dirección y coordinación de la sociedad. La reforma a la administración pública debe orientarse a diseñar los instrumentos que favorezcan un mejor rendimiento de la acción pública"⁵⁶.

⁵⁵ "En nuestro país, algunos gobiernos estatales como los de Nuevo León y Chihuahua, fueron pioneros del movimiento de calidad a principio de la década de los 90. Ambos gobiernos, adaptaron conceptos y herramientas de la administración de la calidad total al sector público y empezaron a experimentar con reformas radicales utilizando la voz del cliente como motor del cambio y herramientas como la reingeniería, sistemas de información en tiempo real, benchmarking, encuestas sistemáticas y un esfuerzo sin precedentes en capacitación al servidor público". SECODAM, "Programa de Modernización de la Administración Pública de México", en Moisés Castillo García; **op. cit.**, p. 168

⁵⁶ Aguilera Hintelholzer, Rina, **op. cit.**, p. 160

Por lo tanto, es necesario señalar que se han gestado distintas modificaciones que van desde el aspecto político pasando por el electoral y económico hasta el administrativo. Dichas variaciones se han catalogado en: reforma política, reforma administrativa, reforma electoral, modernización administrativa, modernización política, redimensionamiento del Estado, descentralización política y administrativa, simplificación administrativa, etc.

Cada aspecto atendido (político, económico, administrativo, electoral) se ha dado en respuesta a las necesidades gubernamentales imperantes en un momento determinado, en consecuencia, las reformas realizadas son temporales pues responden a circunstancias definidas. Por lo mismo, la búsqueda de cómo optimizar al Gobierno debe ser constante y dinámica para que responda a las urgencias específicas en concordancia al entorno en el que éstas se encuentran; de acuerdo a lo anterior, las reformas administrativas han tenido diferentes causas y direcciones.

El actual Presidente de la República, Vicente Fox Quesada (2000-2006) al venir del sector empresarial, pretende introducir al Gobierno Federal elementos que han funcionado en la empresa privada. De acuerdo a esto, se crea la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, con el propósito de desarrollar hacia el interior de la administración pública federal mecanismos de innovación que la optimicen.

Es así como se desarrolla el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental y se toma como punto de referencia el postulado de *cambio* del Plan Nacional de Desarrollo. Este gobierno habla de un gobierno capaz de generar cambios profundos que permitan recuperar el tiempo perdido, y brinden la capacidad de respuesta suficiente para atender con prontitud las necesidades de la sociedad. El gobierno que se busca es uno de calidad total, un gobierno participativo que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizan.

Este modelo concuerda en varias vertientes con el PROMAP: como se puede ver se vuelve a tocar lo concerniente a la participación de la sociedad, la rendición de cuentas, la descentralización, el uso de las tecnologías de la información, la búsqueda de un gobierno adaptable. Pero, además, se habla de un gobierno global que debe insertarse en el contexto mundial, que sea innovador y de calidad total.

Para lograr lo anterior, el gobierno foxista se orienta, fundamentalmente, hacia dos temas:

- *Innovación*. Que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, asimismo que reemplace los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, a través de un cambio profundo de

cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales, hacia enfoques visionarios y de futuro, los cuales permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

- *Calidad total.* Que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

La actual administración define la innovación del gobierno a "un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo y repensándolo todo, desde múltiples perspectivas"⁵⁷. Así la introducción de la innovación⁵⁸ en el gobierno, proyecta reformar la capacidad de responder a las demandas de la sociedad en forma substancial.

Para que la innovación de gobierno funcione debe basarse en un propósito que esté alrededor de todos los servidores públicos, quienes usando estrategias para el cambio revisan los macro-procesos claves para mejorar la capacidad de gobernar.

A este tenor, todo debe estar orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana. Por otro lado, toma muy en cuenta el entorno del cual la Administración Pública Federal participa, le afecta y le impacta.

⁵⁷ Muñoz Gutiérrez, Ramón; *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001, p. 7

⁵⁸ "La innovación consiste en la aplicación de conceptos e instrumentos que se orientan a mejorar las prácticas de la administración pública de acuerdo con la complejidad de los tiempos contemporáneos". Aguilera Hintelholzer, Rina; *op. cit.*, p.-164

Un aspecto que se procura erradicar, al igual que en el PROMAP, es la corrupción y para atacar este problema es que los servidores públicos se conduzcan por medio de estrictos códigos de ética pública y por valores morales. Un código de ética que se rija por la búsqueda del bien común, la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el liderazgo y el respeto y defensa del entorno cultural y ecológico del país.

Para que el gobierno realmente sea eficiente, se proponen estructuras más planas, con menos niveles, más sencillas. Reducir el tamaño del aparato burocrático es ganar en capacidad y velocidad de respuesta, además de ganar en credibilidad, en recursos para inversiones sociales y sueldos más competitivos.

También se quieren hacer estructuras flexibles, la reorganización de las estructuras de gobierno debe ser un ejercicio permanente; es así como las estructuras verticales, centralizadas deben ser desplazadas por otras horizontales, virtuales, en red, matriciales, por proyecto, etc., deben estar en concordancia con la velocidad del cambio.

Asimismo, el trabajo en equipo deberá ser el eje central de la nueva organización gubernamental para evitar caer en esas estructuras de antaño que estaban conformadas por grupos de intereses políticos o económicos o a estilos de mando concentradores y autoritarios.

El modelo que se quiere potenciar lo han denominado *Administración Cruzada* la cual, básicamente, conecta proyectos con procesos, suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor), potencia el trabajo en equipo dentro y fuera de la organización, todo proyecto tiene un *líder* y todo proceso un *dueño*, para que tenga éxito requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación y, sobre todo, se enfoca a resultados en tiempos claramente definidos.

El objetivo principal de la innovación de gobierno es mejorar la capacidad de gobernar para atender las necesidades y perspectivas de la población y recuperar con ello la confianza en las autoridades, la cual cada vez se va perdiendo más. Para alcanzar dicho objetivo se plantea la utilización de un enfoque estratégico, pues para la presente administración solamente así los equipos de trabajo pueden mantenerse unidos y cohesionados durante el trayecto y enfrentar exitosamente los grandes desafíos que el entorno presenta. Con esto se evitará la pérdida de tiempo, de recursos materiales y económicos, de talento y, en consecuencia, todo será utilizado correctamente.

Algunos elementos que servirán a conformar el enfoque pueden ser: ⁵⁹

1. Visión y misión compartidas.
2. Demandas y prioridades sociales.
3. Definición de objetivos.

⁵⁹ Muñoz Gutiérrez, Ramón; *op. cit.*, p. 21

4. Políticas de relación.
5. Re-posicionamiento.
6. Definición de los *clientes* a servir.
7. Necesidades específicas a satisfacer.
8. Contribución a un nuevo orden mundial.
9. El enfoque es, realmente, una mega-estrategia, una especie de administrador central de las estrategias para el cambio.

Con estas ideas se clarifica el papel del gobierno: dirigir y hacer las políticas que creen una visión para el futuro y propiciar un ambiente de esperanza que detone el talento, la creatividad, la pasión, el entusiasmo y el compromiso de todos los mexicanos. Esto es, buscar sentar las bases para que en el país se sienta la suficiente confianza hacia el gobierno y, entonces, la gente participe con empeño en él y no solamente en las urnas.

Los primeros puntos que se tratan en el enfoque estratégico son la visión y misión compartidas⁶⁰. Ambas se integran al concepto de *compartidas* porque entre todos los miembros de las dependencias se crea la misión y visión en general y de cada área de la institución. Esto se ha venido haciendo en las diferentes dependencias y ha permitido que todo el personal se involucre verdaderamente en lo que es y hacia dónde se dirige la dependencia en la que trabajan.

⁶⁰ La *Visión* expresa un futuro deseado pero factible de lograr; mientras que la *Misión*, describe la razón de ser de una organización, esto es, qué hace y qué es.

Las demandas y prioridades sociales son el siguiente punto y resulta por demás importante pues la sociedad es quien recibe los servicios públicos, por lo tanto, es a quien se le debe de satisfacer en mayor medida. Si la sociedad no se encuentra satisfecha con los servicios que se le proporcionan, el gobierno puede ser considerado de mala calidad.

Para saber qué es lo que se va a llevar a cabo, es primordial tener objetivos claros, en este gobierno se han definido cuatro objetivos visualizados como desafíos:⁶¹

- **BUEN GOBIERNO.** Forjar un buen gobierno, de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo y proactivo, el cual trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la población.
- **CRECIMIENTO ECONÓMICO.** Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a un nivel mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.
- **ORDEN Y RESPETO.** Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.

⁶¹ Muñoz Gutiérrez, Ramón; *op. cit.*, p.16

- **DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL.** Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

Como se puede observar, se plantean objetivos que otros sexenios presidenciales también han propuesto, pero lo significativo en este caso será que no se queden en objetivos y, a la larga, si se logren cumplir a través de todas estas ideas e instrumentos provenientes de la empresa privada y que por primera vez se van a introducir en el sector gubernamental mexicano.

El siguiente punto que se trata es el re-posicionamiento que significa lograr una posición clara y precisa, la cual permita alcanzar el mayor número de metas pues ningún gobierno puede tener excelentes resultados en todos los ámbitos de su competencia. Así el gobierno debe definir en que debe y puede obtener excelentes resultados y enfocarse estratégicamente hacia el logro de esos fines. En los demás aspectos, deberá tratar de hacer el máximo esfuerzo considerando sus reales oportunidades y siendo honesto con lo que puede y no lograr.

Las políticas de relación se miran desde el punto de vista institucional, con los diferentes actores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares. Deben ser congruentes con el propósito y la visión, además deberán ser negociadas entre las partes involucradas; asegurar la necesaria gobernabilidad democrática, la suficiente combinación de autoridad, poder e influencia. Hacia el interior de la administración

pública, los responsables de éstas tendrán que conocer los términos, los alcances, los propósitos, los conductos y las reglas de estas políticas de relación.

Ahora al usuario de los servicios públicos se le denomina *cliente*⁶² y, como tal, la administración pública tiene la obligación de conocer las necesidades específicas a satisfacer de acuerdo al cliente. Sin esto todos los servicios y todos los procesos carecen de sentido y todas las actividades, tareas y esfuerzos son una pérdida de dinero y de tiempo.

La contribución a un nuevo orden mundial se dará respecto a que se vayan superando los retos desarrollados en el país, pues a medida que México se vaya recuperando en lo económico, social, etc., y logre una transición democrática, se verá inmerso en un mundo globalizado pero no como el país que necesita préstamos y ayuda económica, sino como una nación competitiva.

El activo más valioso de la administración pública debe ser su gente, si se quiere que las cosas funcionen fuera, también se debe conseguir que funcionen dentro. Por eso hay que invertir en los servidores públicos en lo concerniente a educación, medio ambiente, reconocimiento, capacitación; ya que al darles las herramientas necesarias, así como el ambiente propicio para su desenvolvimiento, el personal será, por añadidura, más eficaz y eficiente. El personal público debe sentirse integrado a la dependencia, debe sentirse parte importante dentro de la misión y la

⁶² Término característico en la Administración de Empresas para designar a los usuarios de un servicio o producto, y que a través de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management) se ha introducido al sector público

visión de la institución, que se sientan orgullosos de su vocación, entusiasmados con el rol que desempeñan y satisfechos por el valor agregado que le aportan a la sociedad. Hacer que se sientan satisfechos en su trabajo porque si el cambio no inicia con el factor humano, difícilmente se lograrán las metas y objetivos proyectados.

El servidor público debe incursionar a la administración por méritos propios y no por recomendaciones o compadrazgos, y nuevamente el servicio civil de carrera se hace presente y se continúa con la idea de que la preparación permanente forma servidores capaces de responder a cualquier reto y siempre procurando el bienestar social y no personal. Al servidor público se le considera un cliente interno del gobierno y con base en el rediseño institucional se proponen los siguientes procesos clave:⁶³

- Información y medición. Se crea el Sistema Nacional de Indicadores con la intención de medir los resultados, pues si se miden los resultados no se podrá distinguir el éxito del fracaso.
- Educación y capacitación continua. La actualización debe ser constante en los servidores públicos, deben de tener la preparación necesaria acorde a su puesto.
- Comunicación efectiva. Informar de forma clara y concisa.

⁶³ Muñoz Gutiérrez, Ramón; *op. cit.*, p. 56

- Presupuestos y finanzas. El presupuesto al ser el sistema que maneja la conducta más fuertemente en el gobierno, debe ser utilizado lo más racionalmente posible. Se debe desarrollar un sistema presupuestal que se base en productos-servicios-inversiones-resultados, no en actividades e insumos. El equilibrio fiscal y financiero, es fundamental en el proceso de innovación del gobierno. Es necesario incentivar la reducción del gasto corriente, y privilegiar el gasto de inversión social.
- Servicio civil de carrera. Crear los sistemas y las condiciones que permitan atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores elementos en el servicio público; así se permite hacer carrera en el servicio público y se les ofrece oportunidades de desarrollo y progreso a los servidores públicos.
- Organización de equipos de trabajo. Se buscará crear redes de socios estratégicos para la innovación y la calidad, serán socios internos y externos como: universidades, consultorías, empresas prestigiadas del sector privado, etc.
- Evaluación y compensación por resultados. Lo importante son los resultados, no sólo los procesos o las actividades. Es fundamental idear un sistema que fomente el trabajo en equipo sin evadir la responsabilidad y la iniciativa individual. Asimismo, recompensar por el desempeño y no por parámetros de antigüedad, del nivel de autoridad que se tiene, etc.

- Gestión de proyectos estratégicos. Los proyectos son la respuesta perfecta para el cambio. Su objetivo es capturar una oportunidad o resolver un problema, son temporales y móviles.
- Reubicación de talentos. Con esto se pretende reubicar de un modo eficaz y justo dentro y fuera del gobierno a las personas que ocupan plazas que no generan valor agregado alguno y que decidan separarse voluntariamente, apoyar a las personas que decidan acogerse al programa de "retiro voluntario" del gobierno, capacitándolos para que salgan con un plan para buscar trabajo o autoemplearse.

Es claro que el Presidente Vicente Fox, postula una nueva forma de concebir y visualizar al gobierno que para muchos puede ser demasiado radical o demasiado pretenciosa. Lo cierto es que la administración pública como ha estado desde hace tiempo, ya no responde adecuadamente y se requiere con urgencia de mecanismos que la revitalicen.

Es prioritario preparar una administración pública adaptable y con amplia capacidad de respuesta, para lo cual lo propuesto en el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental puede ser de gran ayuda y puede significar un gran logro en la administración.

Las ideas de innovar y desarrollar los procesos con base a enfoques estratégicos, así como a proyectos para problemas específicos resultan interesantes en el sentido de que permiten que la administración sea más flexible y responda a circunstancias concretas permitiéndole incrementar su sentido creativo, así como capacidad de enfrentar los cambios.

Asimismo, hay que mantener lo que está funcionando bien y, al contrario, eliminar lo que obstaculiza un pleno desarrollo gubernamental. Al darle continuidad lo que va por buen camino, se fortalece y desarrolla mejor, en cambio, si se conserva aquello que ya no sirve, a la larga, se causarán mayores y más complejos problemas.

CAPÍTULO III. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

3.1. Origen

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)⁶⁴ es la dependencia responsable de armonizar, en todo el país, las relaciones entre el capital y el trabajo, con el fin de que, en virtud de su equilibrio, el país avance hacia su pleno desarrollo.

Al ser el trabajo parte fundamental en el desarrollo económico, social, profesional, etc., de los individuos, resulta muy elemental la existencia de esta Secretaría con la finalidad de que contribuya a la promoción del empleo y salarios dignos. Asimismo, la previsión social como parte de la seguridad de los trabajadores, es necesario que se fomente desde el gobierno hacia todas las empresas del país ya que es la proyección de las necesidades presentes en el futuro.

El origen de la Secretaría se puede entender a partir de la necesidad de dar protección a los trabajadores más desprotegidos, tanto de los dueños de empresas como del mismo gobierno; esto significa crear las medidas normativas más adecuadas para regular todo lo concerniente al ámbito laboral. A partir de lo

⁶⁴ "El trabajo es una actividad humana que implica un esfuerzo físico y mental, realizada con una finalidad profesional, dirigida a la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades del grupo social, enmarcada en un contexto jurídico-social y cuya ejecución obedece a un arreglo económico. La previsión social es la institución que tiende a instaurar una cierta seguridad social al liberar al ser humano económicamente débil del temor de verse desamparado ante los diversos riesgos que le acechan y que con sus escasos recursos no podría afrontarlos". *Conoce tu Secretaría. Origen, misión y estructura*, STPS, colección de bolsillo, Vol. 1, 1999, p. 14-16

anterior, la conformación de la STPS se ha ido suscitando como el resultado de una evolución histórica que se remonta al año de 1857, con la propuesta sobre legislación laboral realizada por Ignacio Ramírez al Congreso Constituyente⁶⁵, pero no es hasta 1917, y como resultado de la Revolución Mexicana, que se crea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su artículo 123 los lineamientos a seguir en materia laboral: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley"⁶⁶. El artículo antes mencionado señala, entre otros derechos:

- La fijación de la jornada máxima de ocho horas.
- La indemnización por despido injustificado.
- El derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores.
- El establecimiento de normas en materia de Previsión y Seguridad Social.

Los cambios en la Secretaría están vinculados con las transformaciones sociales generadas en el país, tales como: crecimiento poblacional; transformación de una sociedad rural a urbana y la industrialización en el país. Así como por las

⁶⁵ Hay que recordar que la Constitución de 1857 fue la primera en abordar el tema de las garantías individuales. Se consideraron los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder público. Asimismo, en el artículo 4° se estableció la libertad de trabajo, y el 5° prescribía que nadie podía estar obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución

⁶⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 123, Porrúa, México, 2000.

transformaciones hacia el interior del gobierno y que responden a las necesidades de cambio en beneficio de un mejor funcionamiento.

3.2. Bosquejo Histórico

Aunque con el Presidente Porfirio Díaz el país tuvo un buen crecimiento económico, es también cierto que durante esta etapa (1876-1911) el país enfrentó severos problemas políticos, sociales, agrarios y laborales. En cuestiones políticas, se resentían las constantes reelecciones del general Porfirio Díaz; respecto a lo social, la mayoría de la gente vivía en condiciones de pobreza extrema, mientras que la riqueza era distribuida en pocas manos⁶⁷.

La tierra en México, era casi la única fuente de riqueza y estaba repartida entre un pequeño sector de la sociedad, provocando la explotación desmedida de los campesinos. La cuestión laboral también estaba en condiciones precarias, las circunstancias de trabajo del obrero era infrahumanas; las jornadas de trabajo eran de por lo menos catorce horas, los salarios eran inferiores a los conseguidos por empleados extranjeros y la explotación no era exclusiva de los hombres, sino también eran parte de ella las mujeres y los menores de edad.

⁶⁷ "El bienestar alcanzó a poquísimos y a costa del bien de las mayorías. La superioridad y riqueza de algunos se basó en la inferioridad y pobreza de otros". González, Luis: *El liberalismo triunfante*; En *Historia General de México*, COLMEX-HARLA, tomo II, 2ª reimp., 1988, p. 970

En respuesta a la manera de llevar la política de Porfirio Díaz, el pueblo se manifestó el 1° de julio de 1906 con la huelga minera de Cananea en el Estado de Sonora, la cual fue seguida por la huelga textil de Río Blanco en Veracruz, siendo ambas detonantes para más huelgas en todo el país. En 1910 estalla la Revolución Mexicana; en 1911 Porfirio Díaz se ve obligado a dejar el poder, se convocan a elecciones y ocupa la presidencia Francisco I. Madero.

Con la intención de resolver los problemas laborales existentes, el presidente Madero crea el Departamento del Trabajo el 18 de diciembre de 1911, el cual se adjunta a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Los problemas políticos no terminaron al ser electo Francisco I. Madero, éstos continuaron y ocasionaron inestabilidad nacional hasta 1920, periodo en el cual las sucesiones presidenciales se acompañaron de modificaciones organizacionales a las instituciones públicas.

Al asumir el poder Victoriano Huerta, en 1914, se instaura la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual queda adscrito el Departamento del Trabajo. Cuando es presidente Venustiano Carranza, exactamente en 1915, declara nulas las acciones realizadas por Huerta. Como resultado, el Departamento del Trabajo se integra a la Secretaría de Gobernación y se elabora un proyecto de ley sobre el contrato del trabajo.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, como se sabe, en su artículo 123 establece los

lineamientos a seguir en materia laboral, atendiendo las necesidades tanto de patrones como de trabajadores. Asimismo, el 25 de diciembre del mismo año, se promulga una nueva ley que da pie a la creación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, asignándosele la función de vigilar el cumplimiento de las normas laborales del país. El 27 de agosto de 1931 se promulga la primera Ley Federal del Trabajo.

Como respuesta a la creación de la Ley Federal del Trabajo, en 1932, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, se da autonomía al Departamento del Trabajo, con las siguiente funciones:⁶⁸

- Aplicar la Ley Federal del Trabajo.
- Buscar la solución de los conflictos laborales.
- Desarrollar una política de previsión social e inspección.

El 31 de diciembre de 1940 el presidente Manuel Ávila Camacho publica la nueva Ley de Secretarías de Estado, en la cual se estableció que el Departamento Autónomo del Trabajo se convertiría en Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)⁶⁹. Como se ha observado, la STPS surge por la urgencia de brindar mejoras en los ambientes de trabajo, principalmente, el de los obreros y campesinos quienes no contaban con ningún tipo de apoyo por parte de sus

⁶⁸ Conoce tu Secretaría. Origen, misión y estructura, *op. cit.*, p. 23

⁶⁹ Al reformarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se ve la necesidad de crear la STPS para poder hacerle frente a las nuevas circunstancias laborales presentes en el país.

patrones, pero además sin ningún marco jurídico que regulara lo concerniente al ámbito laboral.

El trabajo como parte esencial en el desarrollo económico y profesional de las personas debe proporcionar un entorno propicio para su mejor desenvolvimiento, es decir, que los trabajadores se encuentren en un ambiente dentro del cual puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.

3.3. Facultades y competencias

De acuerdo al artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:⁷⁰

- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos. En el artículo antes mencionado podemos encontrar funciones esenciales de la Secretaría, como es la de promover la creación de empleos.
- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas. En esta parte se considera a la relación neutral que debe tener tanto con empresarios como con los

⁷⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 40

trabajadores, creando las condiciones propicias para la mejor relación posible entre ambos.

- Intervenir en contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar su servicio en el extranjero. La Secretaría debe procurar que las condiciones en que los nacionales van a prestar sus servicios al exterior sean las más propicias para sus intereses y necesidades.
- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo. Aquí también su papel de mediador debe ser dirigido hacia el apoyo por igual a las partes involucradas.
- Promover el incremento de la productividad del trabajo. El trabajo es primordial para el desarrollo de los individuos pero lo es también para el crecimiento económico del país.
- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país. Este punto resulta importante porque entre más capacitados se encuentren los trabajadores mejores oportunidades tendrán de crecer laboralmente y, por ende, el trabajo será más productivo.
- Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento. La promoción del empleo es un aspecto prioritario a tratar en el país, dado lo elevado del desempleo.

- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal y vigilar su funcionamiento. El establecimiento de relaciones sanas entre los obreros y los patrones es básica para el correcto funcionamiento de una empresa; así se evitan huelgas y manifestaciones innecesarias y, al contrario, se fortalece el desarrollo empresarial y del país.
- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes.
- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento. Este aspecto es de singular importancia dado los puntos que abarca: seguridad e higiene industriales; puesto que una de las principales obligaciones de la STPS corresponde, precisamente, a la prevención de accidentes de los trabajadores⁷¹.
- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda

⁷¹ "II. Promover en los centros de trabajo la mejoría de las condiciones físicas y ambientales en que se desempeña el trabajo", *Reglamento interior de la STPS*, Artículo 22, PAC, México, 2000, p. 50.

y Crédito Público. Con estas cifras se tiene la posibilidad de tener una mejor percepción de lo que acontece en el área laboral del país, por ejemplo, el número de personas económicamente activas. Las estadísticas resultan necesarias para saber hacia dónde se dirigen las políticas laborales implementadas y hacia dónde deberían orientarse.

- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley. La seguridad social es de vital importancia para los trabajadores, de ahí que la STPS deba establecer los mecanismos pertinentes para que funcione correctamente.
- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país. Dado que las cifras del desempleo son alarmantes, cada vez es más urgente la creación de planes realmente funcionales en la promoción de empleos.

De acuerdo a las atribuciones de la Secretaría, su existencia está plenamente justificada porque el trabajo es una necesidad tanto para los individuos como para el crecimiento económico del país. Las acciones que emprende la Secretaría impactan en gran medida hacia lo concerniente de la esfera laboral nacional, así que problemas como el desempleo deben ser atendidos cabalmente a partir de la competencia otorgada a la STPS. Respecto a lo anterior, la efectividad de las políticas laborales desprendidas en esta dependencia gubernamental, influirán intensamente sobre la dirección que tomen los asuntos en materia de trabajo.

Entonces, las competencias de la Secretaría se pueden englobar en tres puntos:

1. Capacitación, productividad y empleo.
2. Cumplimiento de las Normas Laborales.
3. Previsión Social.

3.4. Marco Normativo

Como se ha podido observar, el trabajo y la previsión social están sustentados jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 123, pero también en el artículo 5° constitucional⁷² se toca el tema del trabajo, aunque referido a la libertad de ejercer la labor lícita que más le adapte a cada individuo.

Así como el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana establece el derecho al trabajo digno y socialmente útil, también instituye los derechos fundamentales en materia de previsión social tales como:

- Jornada laboral máximo de 8 horas.
- Prohibición del trabajo a los menores de 14 años.

⁷² "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 5°.

- Descanso obligatorio (por cada seis días de trabajo se dará uno de descanso como mínimo).
- Descanso a trabajadoras durante el embarazo.

Asimismo, la Ley de la Administración Pública Federal en su artículo 40 establece las facultades de la STPS que en su momento se explicaron y que dan una idea general de lo que le compete realizar, pero no se puede dejar de lado la Ley Federal del Trabajo también como una parte importante en el marco normativo de esta Secretaría⁷³. Otras leyes externas a la Secretaría que tienen mucha relación con ella son:

- a). Ley del INFONAVIT
- b). Ley del Seguro Social.
- c). Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y de la Actividad Artesanal.

Respecto al ámbito interno de la STPS, además de la LOAPF, se encuentran las siguientes leyes que de igual forma tienen que ver con las demás dependencias de la Administración Pública Centralizada: Ley de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley de Procedimiento Administrativo. Sin olvidar los decretos, normas y acuerdos que

⁷³ Art. 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:
I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; (...) *Ley Federal del Trabajo*; Porrúa, México, 2000.

vayan surgiendo, así como los Convenios Internacionales en la esfera internacional.

Por otro lado, pero no menos importante se encuentra el Reglamento Interno de la Secretaría, en el cual se muestra como está organizada; las facultades del secretario, de los subsecretarios, del oficial mayor, entre otros cargos; así como de las Delegaciones de la Secretaría y de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo .

3.5. Modificación Administrativa en la STPS

El primer Reglamento Interior de la STPS se publicó el 4 de abril de 1941⁷⁴; éste ha sufrido diferentes modificaciones, lo mismo que la estructura orgánica de la dependencia, esto como respuesta a los cambios mismos del país.

Y así como el Reglamento Interior ha sufrido alteraciones, la creación de órganos desconcentrados de la Secretaría se ha ido adaptando de acuerdo a las necesidades de la misma. Por ejemplo, en 1974 el Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo y el Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo⁷⁵. Asimismo, encontramos a la Procuraduría Federal de la

⁷⁴ www.stps.gob.mx, *Historia de la STPS*. El 9 de Abril de 1957 entró en vigor un nuevo Reglamento Interior para ampliar su ámbito de competencia.

⁷⁵ El primero buscaba preparar y elevar el nivel cultural del personal relacionado con las normas del trabajo, la formación de funcionarios para el servicio público, así como el desarrollo de especialistas que pudieran fungir como asesores de los factores de la producción. Con el segundo,

Defensa del Trabajo (PROFEDET) que se definió como un órgano desconcentrado de la STPS, con rango y autonomía suficientes para dar garantía a la defensa de los trabajadores y evitar las interacciones que pudieran cometerse contra las normas laborales.

Otra transformación que se llevó a cabo en la Secretaría corresponde a la abrogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, con la intención de replantear las atribuciones de la STPS para que respondieran a una nueva concepción de la Administración Pública del Trabajo⁷⁶.

En la búsqueda de la STPS en proporcionar las condiciones adecuadas a lo que respecta en la esfera laboral, al inicio del periodo de gobierno 1982-1988 se reestructuraron significativamente las atribuciones del sector público laboral a fin de lograr una mejor aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; evitar la duplicación de funciones y lograr una mayor congruencia entre los niveles, centralizado, desconcentrado y descentralizado, así como equilibrar las diversas áreas de la Secretaría.

se pretendía integrar y mejorar la información y las estadísticas en materia laboral, además de su difusión pública.

⁷⁶ Es importante recalcar que se enfatizó en los aspectos de promoción de las oportunidades de empleo; a la elevación de la productividad del trabajo y la seguridad e higiene industrial; la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas. Lo anterior sin descuidar sus funciones tradicionales como es el de elevar los niveles de bienestar del trabajador y su familia.

Dicha reestructuración se formalizó mediante un nuevo Reglamento Interior de la STPS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1983⁷⁷. La estructura orgánica y funcional de la STPS quedó conformada de la siguiente manera:⁷⁸

- Se crea la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo, que toma las funciones del Instituto Nacional del Trabajo. El instituto antes mencionado, se encargaba de todo lo concerniente a la investigación, recopilación y difusión del material laboral.
- La Dirección General de Administración da origen a tres direcciones generales: la Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales; la Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales; y la de Programación, Presupuestación y Contabilidad.
- La Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales toma las funciones de la Unidad Coordinadora de Programas Internos de Bienestar, que desaparece.
- La Dirección General de Capacitación y Productividad, integra la Dirección de Capacitación de la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.
- El Instituto Nacional de Productividad.

⁷⁷ Con esta reestructuración se suscitaron cambios sustantivos en unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades sectoriales.

⁷⁸ www.stps.gob.mx; *Historia de la STPS*.

- La Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos en lo referente a la productividad.
- La Dirección General del Cuerpo de Funcionarios Conciliadores, toma íntegramente las atribuciones de la Dirección General de Conciliación.
- La Dirección General de Cultura y Recreación abarca lo que anteriormente era el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores, que de órgano desconcentrado cambia su personalidad jurídica al centralizarse sus funciones.
- La Dirección General de Organización y Sistemas de la Administración toma las funciones de Organización, aunado a ellas las de estudios e implantación de sistemas administrativos.

Al observar los cambios generados con la reestructuración administrativa llevada a cabo en 1983, podemos apreciar que el aspecto de productividad fue tocado con especial importancia, pues se integra a la Dirección de Capacitación de la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento; de igual manera surge el Instituto Nacional de Productividad y, finalmente, la Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos.

Pero los cambios continuaron en el siguiente año, empezando con la creación de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas⁷⁹. En 1985, y de acuerdo a las medidas de racionalización

⁷⁹ "Su finalidad es determinar y revisar permanentemente el porcentaje correspondiente a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; satisfacer las necesidades de

administrativa dictaminadas por el Ejecutivo Federal, la Secretaría vuelve a reestructurarse mediante un nuevo reglamento interior en el cual:⁸⁰

- Se elimina la Dirección General de Asuntos Internacionales y de la Dirección General de Cultura y Recreación (que se había creado apenas un año antes). Las funciones de estas direcciones fueron transferidas al área del C. Secretarios de Ramo y de la Dirección General de Organización y Sistemas de Administración. Diecisiete órganos administrativos fueron absorbidos por la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales.
- En lo concerniente a las Entidades Sectorizadas, desaparece el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas.

Cuatro años después, en febrero de 1989, desaparece la Contraloría Interna como tal y pasa a ser la Unidad de Contraloría Interna, dependiente de la Oficialía Mayor. Queda integrada por puestos, por lo cual no aparecerá reflejada ni en la estructura ni en el Reglamento Interior; pero sus funciones están incluidas en el manual de organización de la Secretaría. En marzo del mismo año cambian las denominaciones de algunas unidades administrativas, por ejemplo, la Dirección General de Información y Difusión cambia a Unidad de Comunicación Social; la Dirección General de Delegaciones Federales de Trabajo cambia a Unidad

orientación y capacitación sobre participación de utilidades que solicitan representantes obreros, asesores laborales y comisiones sindicales, así como proporcionar las herramientas e información necesarias para dar vigencia plena al derecho de los trabajadores a recibir una correcta participación de utilidades. Esta comisión se reúne cada diez años"; *idem*.

⁸⁰ *idem*.

Coordinadora de Delegaciones Federales; la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y la Dirección General de Programación y Presupuestación y Contabilidad cambia a Dirección General de Programación y Presupuestación.

En 1990 se mantiene el cambio en los nombre de unidades administrativas, como consecuencia de una nueva reestructuración al reglamento interior; las unidades administrativas modificadas fueron: la Unidad Coordinadora de Delegaciones Federales a Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo; la Unidad Coordinadora de Políticas y Estudios y Estadísticas del Trabajo a Coordinación General de Políticas y Estudios y Estadísticas del Trabajo, finalmente, la Dirección General de Administración de Recursos Humanos cambia a Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales.

En 1993, desaparecen las Direcciones Generales del Cuerpo de Funcionarios Conciliadores y de Convenciones y se creó la Coordinación General de Funcionarios Conciliadores, con dependencia directa del Secretario del Ramo⁸¹.

Con una nueva reforma al reglamento interior en 1994, se modificó el nombre de la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo al de Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

⁸¹ Esta reestructuración tuvo como finalidad incrementar y asegurar la calidad en el otorgamiento de los servicios de conciliación y de convenciones propiciando así, el fortalecimiento de las acciones de procuración del equilibrio entre los factores de la producción y de impartición de justicia laboral.

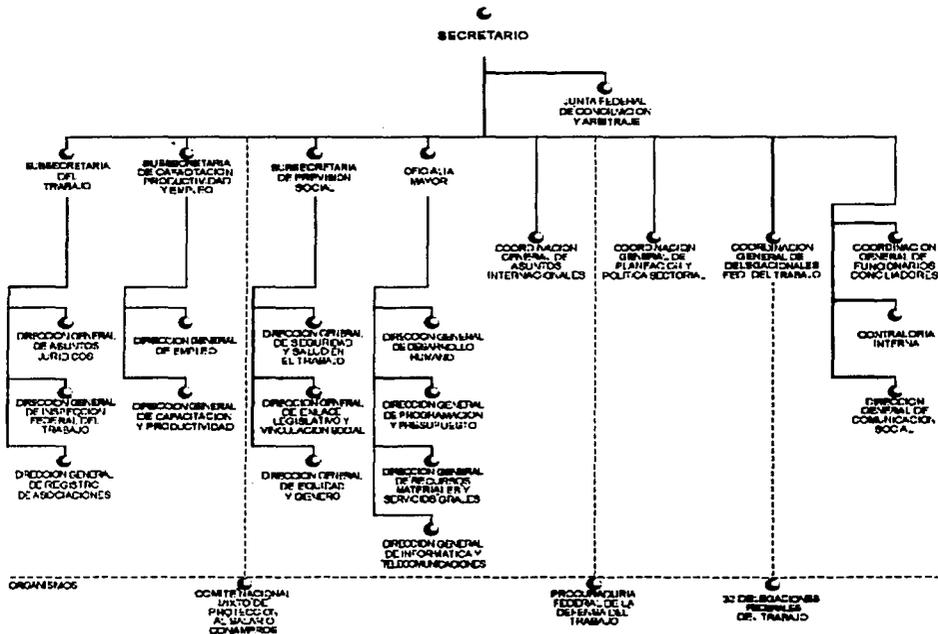
Los cambios en el reglamento interior de la STPS han sido diversos, en muchos casos se han pasado de unidades administrativas a coordinaciones; así como de unidades coordinadoras a coordinaciones o direcciones, etc., todo con la finalidad de mejorar el desempeño y funcionalidad en la Secretaría. Lo importante no es el nombre que se les den a las áreas sino su efectividad, es claro que los cambios seguirán y que algunas áreas desaparecerán mientras otras crecerán y absorberán mayores responsabilidades, pero lo que no se debe perder de vista son los resultados que produzcan dichos cambios ya que si nos referimos a modificaciones superficiales, los resultados no se darán porque los cambios se deben dar con un análisis profundo y esperando cambios importantes.

El "Modelo de Innovación Gubernamental en la STPS" que se va a tratar más adelante, significa un cambio más hacia el interior de la Secretaría y que se espera impacte positivamente en la misma.

3.6. Estructura Orgánica

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de sus servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, realiza sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas que para el despacho de los asuntos establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los cambios en la estructura orgánica y funcional de la Secretaría, han sido muy variados y se han ido produciendo de acuerdo a las situaciones presentes en ese momento. Actualmente, la estructura orgánica⁸² de esta dependencia gubernamental está conformada de la siguiente manera:



⁸² www.stps.gob.mx

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

3.7. Estructura Funcional

Con esta estructura se conoce la función de cada área en forma específica:⁸³

1. *Subsecretaría del Trabajo*. Atiende los asuntos jurídico-administrativos vinculados con las relaciones obrero-patronales. Planea, organiza, dirige, controla y evalúa el funcionamiento de las unidades administrativas que le son adscritas.
2. *Subsecretaría de Capacitación, Productividad y Empleo*. Formula los programas y proyectos que buscan ampliar las oportunidades de empleo de la población urbana y rural, además de promover las actividades de capacitación y adiestramiento de los trabajadores.
3. *Subsecretaría de Previsión Social*. Instrumenta los programas que aseguren la igualdad de oportunidades laborales y eviten la discriminación de los sectores de la población que requieren atención especial.
4. *Oficialía Mayor*. Establece, con la aprobación del Secretario, las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de personal y de los recursos financieros, materiales, informáticos y de telecomunicaciones de la Secretaría. Establece objetivos y programas del sector en materia administrativa y requiere de las Delegaciones Federales del Trabajo la colaboración necesaria para el desarrollo y ejecución de las funciones

⁸³ *Cultura Institucional con visión compartida*, STPS, México, 2001.

encomendadas. Conduce las relaciones laborales entre la Secretaría y sus trabajadores, desarrolla los sistemas de estímulos y recompensas. Además, incorpora el servicio de carrera institucional impulsa la igualdad de oportunidades en el trabajo dentro de la Secretaría. Como parte de la Oficialía Mayor se encuentra la Dirección General de Administración de Personal en donde se está desarrollando el *Modelo de innovación Gubernamental en la STPS*, tema de esta investigación⁸⁴.

5. *Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo.* Formula proyectos y programas para impulsar la ocupación en el país; propone políticas de empleo a mediano y a largo plazo. Coordina, promueve y evalúa el desarrollo y actualización del sistema integral de estadística del trabajo. Coordina, promueve y evalúa la publicación y difusión de estudios e investigaciones sobre asuntos laborales.
6. *Coordinación General de Asuntos Internacionales.* Coordina la participación de las unidades administrativas de la Secretaría en asuntos de carácter internacional en que intervengan en el ejercicio de sus facultades. Promueve la celebración de convenios o acuerdos de intercambio técnico y científico con instituciones internacionales.

⁸⁴ La Dirección General de Administración de Personal, expide los nombramientos del personal. Dirige y aplica los sistemas de administración de remuneraciones y procesos de pagos, realiza los movimientos, incidencias, suspensiones, retenciones y aplicación de descuentos al personal. Desarrolla los criterios para la aplicación del sistema de evaluación del desempeño y el otorgamiento de estímulos y recompensas. Fomenta y coordina los programas del servicio social. **Desarrolla y administra los programas de capacitación, formación y desarrollo del personal de la Secretaría.** En *Conoce tu Secretaría, origen, misión y estructura*, STPS, 1999, p.43

7. *Coordinación General de Planeación y Política Sectorial.* Propone políticas de empleo, evalúa las políticas laborales, formula el programa sectorial, analiza la estructura y dinámica de trabajo del país y los fenómenos económicos y sociales que influyen en el mercado laboral.
8. *Coordinación general de Delegaciones Federales del Trabajo.* Apoya al Secretario en la organización, coordinación y fortalecimiento de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo.
9. *Coordinación General de Funcionarios Conciliadores.* Procura el equilibrio de los factores de la producción por medio de la conciliación y concertación en los conflictos colectivos de trabajo.
10. *Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.* Es un órgano desconcentrado y se encarga de representar, asesorar y defender a los trabajadores y a los sindicatos formados por los mismos ante cualquier autoridad, y resolver sus consultas jurídicas y representarlos en todos los conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o se deriven de las mismas relaciones.
11. *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.* Es un tribunal que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo de competencia federal que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos.

Por otro lado, la STPS cuenta con entidades sectorizadas como: CONASAMI (Comisión Nacional de Salarios Mínimos), FONACOT (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores), CONAMPROS (Comité Nacional Mixto de Protección al Salario), CONOCER (Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales), INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) y la que se ha mencionado repetidamente PROFEDET (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo).

CAPÍTULO IV. EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DE INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL

4.1. Fundamentos de la Nueva Gerencia Pública

La administración pública se ha modificado de acuerdo a los diferentes contextos tanto internos como externos en los que se ha desarrollado y que, a su vez, le han exigido mayor eficiencia y eficacia en sus funciones. Pero los cambios manifestados en las organizaciones gubernamentales se han gestado en forma muy superficial, lo cual provoca que los problemas y las deficiencias de la administración pública no se resuelvan cabalmente.

Lo anterior indica la urgencia de buscar nuevos mecanismos que permitan generar un servicio público de total calidad hacia la ciudadanía y que, en consecuencia, proporcionen una completa legitimidad y credibilidad hacia el gobierno; la intención es convertir a la administración pública en una organización que cumpla plenamente con sus objetivos y, sobre todo, que satisfaga completamente en sus servicios. De acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán, "el gobierno debe ser capaz de cumplir con sus funciones para mantener su legitimidad, para lo cual la administración pública debe ser:

1. Efectiva.- Tener la capacidad de intervenir positivamente en la sociedad.
2. Eficiente.- Para lograr los impactos deseados al menor costo presupuestal posible⁸⁵.

Se ha mencionado mucho la urgencia de una Reforma del Estado, no solamente para mejorar la actividad gubernamental sino también con la finalidad de recuperar la legitimidad del Estado⁸⁶.

A partir de la búsqueda de mejorar el actuar del gobierno, surge la Nueva Gerencia Pública -*New Public Management*- con la intención de incorporar aspectos de la administración de empresas al ámbito gubernamental. El tema de la Nueva Gerencia Pública ha suscitado muchas controversias entre los estudiosos de la administración pública, pues para algunos no existe novedad alguna en ella y solamente es una mezcla de conceptos, herramientas y propuestas de otras corrientes⁸⁷. Por lo tanto, resulta muy prudente ubicarla en su

⁸⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo; *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de Trabajo N° 89, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000, p.1

⁸⁶ "... la categoría "Reforma del Estado" da cuenta de la importancia de ser más público para que los ciudadanos vuelvan a tener confianza en él en cuanto poder necesario e imprescindible". Uvalle, Ricardo; *El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado*, en *Revista Reforma y Democracia*, N° 20, CLAD, Caracas, 2001, p. 5

⁸⁷ "Entre las propuestas que se retoman dentro del modelo de la NGP destacan: los recortes presupuestales, que tienen su origen en casi todas las escuelas de políticas públicas; la privatización, claramente originada en el estudio de las escuelas gerencialistas; la separación de la provisión de la producción, propuesta anteriormente por Ostrom y la Nueva Economía Política (...)". Ramírez, Jesús y Edgar Ramírez; *Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno*; Documento de Trabajo N° 106, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002, p. 22

verdadera dimensión y, sobre todo, adaptarla a las características particulares de la Administración Pública Mexicana.

La gerencia pública agrupa conceptos tales como: la desregulación, la descentralización, la privatización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; conceptos orientados a resultados en beneficio del cliente (en el caso gubernamental es el ciudadano).

En el caso mexicano, la reforma administrativa significa más que modificar aspectos técnicos, primeramente, deben ser transformados los marcos políticos y normativos; esto es, cambiar el entorno para que la administración pública pueda ser capaz de ajustarse a nuevas condiciones de operar⁸⁸. Entendiendo la verdadera situación en la cual actúa la administración pública, resultará más factible encontrar las mejores vías para el buen funcionamiento de la misma; pero no se debe perder de vista que la reforma administrativa "debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas *innovadoras* de la NGP surgidas en realidad en una discusión política e institucional mucho más amplia⁸⁹.

⁸⁸ En palabras de David Arellano: "La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en hábitats como este (México)". Arellano Gault, David; *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*; Documento de Trabajo N° 108, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002, p. 21

⁸⁹ *Ibid.*, p. 22-23

En un primer sentido, es importante conocer el origen de esta corriente⁹⁰; al respecto, "el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos"⁹¹.

Sin embargo, "el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público"⁹².

Tomando en cuenta lo anterior, la Nueva Gestión Pública puede aportar aspectos favorables en el camino a la mejora de la administración pública y que, indudablemente, proporcionan una visión mucho más benéfica para los ciudadanos en cuanto a que dan un enfoque hacia resultados.

⁹⁰ Esta corriente nace en un conjunto de países desarrollados: Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá; con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar "anglosajona". Fuente: Ramíó Matas, Carles, *op. cit.*, p. 1

⁹¹ CLAD: *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 13, Caracas, Febrero, 1999, p. 3.

⁹² *Ídem*.

En este sentido, la reforma a la gerencia pública "consiste en deliberar cambios a las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor"⁹³.

Con el fin de ver la factibilidad de que funcionen estas ideas en la administración pública, y dada la insistencia gubernamental en incorporar herramientas propias de la administración de empresas a la administración pública; en el presente capítulo se explicarán los temas de la innovación, la reingeniería y la calidad total.

Es indudable que la administración de empresas tiene aspectos diferentes a los de la administración pública, los cuales no pueden ni deben dejar de ser considerados, pero también es cierto que no resulta conveniente continuar con el miedo al cambio ni con los viejos paradigmas de administrar en el gobierno, que cada vez resultan más obsoletos y fuera de contexto. Tales diferencias se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

⁹³ Pollit, Christopher; *Public Management Reform. A comparative analysis*; Oxford University Press, United States, 2000, p. 8

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
1. La definición de la actividad de empresa es dada por sus dirigentes y la pueden redefinir parcial o totalmente.	1. La actividad de una institución pública es impuesta por textos y no puede ser redefinida sino marginal y progresivamente (no de facto).
2. Se construye, principalmente, por ambiciones económicas.	2. Se constituye, en primer lugar, en torno a ambiciones políticas.
3. Su actividad se inscribe en un mercado.	3. Su actividad se inscribe en un territorio delimitado, local, regional o nacional.
4. Debe responder con rapidez y precisión a la demanda de sus clientes.	4. Pueden tener mayor lapso de respuesta, ya sea por monopolio o ventajas competitivas.

FUENTE: Características tomadas de Bauer, Michel y Catherine Laval; *Gerencia Pública, Gerencia Privada*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. XI núm. 1, CIDE, México, 1er semestre de 2002, p. 59.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4.2. Organización

Tratar los temas de innovación, reingeniería y calidad total, perdería todo el sentido si antes no se abarca el tema de la organización⁹⁴ pues, finalmente, todas las transformaciones antes mencionadas se suscitan al interior de las organizaciones. Por lo mismo es muy importante entender que las organizaciones "son espacios sociales creados en la dinámica de sociedad heterogéneas"⁹⁵, por consiguiente, no es nada acertado visualizarlas de forma uniforme y esperar que respondan similarmente. Este punto se enfatiza en las organizaciones

⁹⁴ "Es el elemento del proceso administrativo que hace que la estructura se adecúe a sus objetivos, recursos y ambiente. Debe especificar la división de actividades y la relación de las diferentes funciones, así como el grupo de especialización del trabajo.

También indica la estructura jerárquica, funciones y obligaciones individuales, así como relaciones de subordinación necesarias en un organismo social para lograr su eficiencia". Mena Torres, Ma. Angélica (et.al); *op. cit.*, p. 143

⁹⁵ Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coord.); *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio administrativo*, CIDE-Porrúa, 2000, p. 11.

gubernamentales que, generalmente, son percibidas de igual manera sin analizar que aunque son originadas de modo predeterminado en sus fines y en los mecanismos generales de acción (bajo estándares normativos), cada una tiene su propio proceder como cualquier otra organización.

Resulta un error tratar a las organizaciones gubernamentales homogéneamente porque a pesar de que surgen bajo leyes⁹⁶, normas, etc., del régimen político, una vez constituidas cada una debe desempeñarse como una organización individual y desarrollarse de acuerdo a sus propias características porque:

"Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política movilizandolos recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva"⁹⁷.

Para que las organizaciones gubernamentales puedan generar mejores resultados, primeramente deben ser entendidas sus complejidades y características como cualquier otra organización; tomando en cuenta lo anterior, se pueden aplicar las medidas más acertadas para que funcionen correctamente.

⁹⁶ Por ejemplo, en el caso de las Secretarías de Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da las atribuciones y competencias a cada una.

⁹⁷ Arellano, David (coord.), *op. cit.*, p. 12

En este sentido, la importancia de las organizaciones como espacios donde se llevan a cabo procesos de innovación, radica en que constituyen el ámbito en el cual se desenvuelven los actores involucrados en tales procesos; conjuntamente "entender al Estado como una organización compuesta de organizaciones que, a su vez, muchas veces, manejan otras organizaciones, esquematiza una idea de la intrincada red de las acciones y decisiones que componen la cuestión estatal. Va del nivel político que surge de individuos, grupos y organizaciones, al nivel administrativo, que interpreta, implanta y corrige diversos órdenes, en situaciones amplias y ambiguas, no permanentemente controlables"⁹⁸.

Con esta visualización del Estado se puede entender mejor la complejidad que envuelve al sector gubernamental; y a partir de esto comprender como la organización es un elemento esencial en la realización de cambios gubernamentales, puesto que "las organizaciones y sus empresarios participan en actividades deliberadas y en ese carácter están los agentes, los cuales determinan la dirección del cambio institucional"⁹⁹.

En las organizaciones gubernamentales la transformación se gesta a través de "encontrar los espacios dinámicos que son claves en las relaciones organizacionales, para idear procesos de intervención y afectación a fin de

⁹⁸ Arellano Gault, David y Raúl Coronilla Cruz: *Cambios y Organizaciones Públicas: Fuentes y Perspectivas Analíticas desde la Teoría de la Organización*, Documento de Trabajo N° 20, División de Administración Pública, CIDE, México, 1997, p. 14

⁹⁹ North, Douglass C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995, p. 99

impulsar olas de cambio, más que cambios globales regidos por una regla casuística simple¹⁰⁰. Conocer bien una organización y a los grupos que la conforman¹⁰¹, permite establecer mecanismos de innovación concordantes con sus características y evita introducir elementos innecesarios en el proceso.

El funcionamiento de una organización, en gran medida, está determinado por los distintos actores que convergen en ella. En consecuencia, la manera en que interactúen definirá significativamente los logros que se pueden obtener en lo referente a cualquier cambio hacia su interior el cual, finalmente, genera el cambio hacia el exterior.

4.3. Cambio

Un aspecto fundamental a tratar en esta investigación es el cambio¹⁰² en la administración pública para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia. Para tratar este punto, inicialmente, se abordará el concepto de cambio y cómo es captado éste en las organizaciones.

¹⁰⁰ Arellano, David y Raúl Coronilla; *op. cit.*, p. 21

¹⁰¹ "Los grupos que componen la organización cultivan creencias, símbolos, valores, etc., como requisito para su funcionamiento, ya que es necesaria la creación de elementos integradores y posibilitadores del entendimiento entre los diversos grupos o miembros de la organización, bajo reglas determinadas", *Ibid.*, p. 22

¹⁰² "Típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional". North, Douglass C.; *op.cit.*, p. 110

En primera instancia, el cambio puede ser entendido como: "hacer que las cosas sean diferentes a través de una acción planeada"¹⁰³, es decir, llevar a cabo ajustes con la finalidad de que las cosas sean de otra manera. Pero el cambio no solamente se va referir a cosas o situaciones, también puede entenderse a partir del comportamiento de los individuos¹⁰⁴. Con esto queda claro que el cambio implica que las cosas (sin especificar cuáles) sean distintas, pero también comprende modificaciones en el actuar de los individuos.

Asimismo, en el ámbito organizacional, puede ser visto de la siguiente manera: "aquella actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización, por medio de la cual las organizaciones pueden adaptarse a sus medios ambientes y preservarse en el tiempo"¹⁰⁵. En este sentido, las modificaciones se refieren concretamente a los procesos y estructuras al interior de una organización para su adaptación al entorno en el que se desenvuelven; entonces aquí el cambio no representa el fin, sino que es un instrumento para que las organizaciones logren adaptarse.

Otra definición señala al cambio como "un fenómeno de ambigüedad organizativa que se produce por la compleja interacción entre distintos individuos, problemas,

¹⁰³ Mena Torres, *op.cit.*, p. 26

¹⁰⁴ "La palabra cambio hace referencia a la capacidad que tienen los individuos de redefinir o comportarse de forma diferente", Arellano, David (coord.), *op. cit.*, p. 80

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 80

soluciones y toma de decisiones¹⁰⁶. Aquí se plantea al cambio como un asunto que puede presentar fases inconexas entre las causas y efectos, lo cual implica que el cambio no siempre se explica de acuerdo con los planes o proyectos del mismo. De esta manera al cambio se le percibe como una consecuencia natural de la interacción entre los diferentes componentes de una organización.

Por otro lado, el cambio organizacional se puede presentar de las siguientes formas: como *sistemas racionales*, *sistemas naturales* y *abiertos* o como *sistemas flojamente acoplados*¹⁰⁷. Básicamente, en el sistema racional se pone énfasis a la normatividad y a la estructura organizacional; esto es, ponen especial atención en la toma de decisiones como si éstas fueran los principales resultados o elementos visibles de la organización. En lo que respecta al sistema natural y abierto, éste se preocupa más por el comportamiento registrado en los individuos y cómo éstos pueden afectar o modificar la estructura organizativa. Por último, el sistema flojamente acoplado se encuentra entre la ambigüedad e incertidumbre porque es un conjunto de actividades inconexas.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 81

¹⁰⁷ La organización vista desde un punto de vista racional "percibe que los arreglos estructurales dentro de la organización están establecidos de forma deliberada y diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos (...)

La organización como un sistema natural y abierto percibe los fines de la organización y el comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del sistema racional (...)

Finalmente, la organización como un sistema flojamente acoplado representa el otro extremo de un continuo de interpretaciones de la organización y del cambio que va desde la conceptualización más racional y estructurada a la más ambigua e indeterminada". *Ibid.*, pp. 84-88

Los tres modelos del cambio organizacional pueden presentarse en una organización, pero se recomienda utilizar el sistema racional cuando hay un número pequeño de participantes y las premisas de decisión son estables y no muy complejas para que puedan ser analizadas. El segundo modelo es recomendable en situaciones donde se involucran uno o varios grupos que tienen cierto consenso, pero existen distintas posiciones de cómo se debe llevar a cabo el proceso de cambio; es más por un proceso de adaptación¹⁰⁸ que de otros aspectos. Finalmente, el modelo flojamente acoplado es aconsejable en situaciones cambiantes; donde varios participantes estén involucrados, donde no exista una coherencia aparente entre los actores implicados.

Sin embargo, no se debe olvidar que el cambio organizacional es mucho más complejo de lo que puede parecer y, por ende, es llevado a cabo de diversas formas e involucrando múltiples aspectos organizativos. Por lo tanto para poder llevar la teoría a la realidad lo mejor posible, resulta fundamental identificar el tipo de conductas que se desarrollan en la organización y a partir de eso revisar cuáles resultan benéficas y cuáles no lo son para la organización; así se pretende fomentar las conductas deseables y eliminar las que sean perjudiciales. Además de lo anterior no es acertado olvidarse de que los cambios no siempre serán

¹⁰⁸ La capacidad de adaptación con la que cuentan las organizaciones les va a permitir vencer o coexistir con sus competidores pero, principalmente, les da la sobrevivencia.

positivos¹⁰⁹, pero por una mejor funcionalidad de la organización bien vale la pena correr el riesgo.

Sin embargo, es muy frecuente encontrar personas en las organizaciones que se resisten al cambio desde cualquier perspectiva que se les muestre, pues muchos individuos pueden quedar encerrados en ciertos cursos de acción¹¹⁰; esto se explica a partir de lo conservadoras que resultan ser muchas organizaciones. Además existen otros obstáculos los cuales dificultan el proceso de cambio organizacional, a saber: las restricciones oficiales (por ejemplo, leyes o reglamentos) y los recursos (incapacidad financiera). En las organizaciones gubernamentales es donde más se aprecian las dificultades para que el cambio opere; sin ir muy lejos, la cuestión normativa implica muchas veces un freno para obtener cambios significativos en los organismos gubernamentales; de igual manera, el aspecto financiero es un poderoso limitante porque el sector público, generalmente, se maneja con recursos escasos.

Aparte de las dificultades arriba mencionadas, debemos considerar más elementos característicos de las organizaciones públicas que dificultan su proceso de cambio:

¹⁰⁹ "El cambio puede ser benéfico o perjudicial para la organización. El cambio puede acarrear crecimiento, degradación o modificar la forma". Hall, Richard H.: *Organización, estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, 1996, p. 199

¹¹⁰ "La gente se contrataba y capacitaba para ocupar posiciones ejecutivas a partir de un molde único. Se resiste al cambio porque es incómodo y representa una amenaza para su estancia en la organización". *Ibid*, p. 202

"En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Por último deben actuar, si bien con un lineamiento desde arriba (política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

Las estructuras de poder en una organización común devienen, casi exclusivamente, de las articulaciones internas. En una organización pública, en cambio, estas estructuras de poder también se definen en lógicas externas, de entidades estatales superiores, de entidades estatales paralelas y de entidades no gubernamentales y ciudadanos o usuarios de la misma"¹¹¹.

Es así como las organizaciones públicas se enfrentan a situaciones por demás complejas puesto que sus actividades deben atender a muchos actores, por lo mismo en su proceso de cambio debe considerarlos. Pero, el primer paso hacia un cambio real de los organismos públicos es repensarlos como organizaciones y no como instrumentos gubernamentales para la consecución de intereses políticos.

¹¹¹ Arellano, David (coord.), *op. cit.*, pp. 138-139

4.4. Innovación

La innovación sugiere la idea de cambio, es así como alude a crear, a eliminar lo que no funciona y sustituirlo por algo mejor. En términos administrativos, la innovación "se refiere al cambio organizado, con objetivos específicos y con riesgos implícitos, para maximizar los resultados de la actividad económica"¹¹². De acuerdo a esta definición:

1. Cambio organizado. El cambio en las organizaciones se da a partir de un plan, pero sin olvidar que también se puede dar obligado por circunstancias externas ¹¹³. En este caso, el cambio es organizado y previamente establecido para que el proyecto de innovación brinde los mejores resultados posibles.
2. Objetivos específicos. Para realizar la innovación es necesario saber qué se pretende alcanzar, de lo contrario no tendría sentido alguno.
3. Riesgos implícitos. Ningún proceso¹¹⁴ de innovación garantiza que se produzcan los resultados deseados; siempre se corre el riesgo de no lograr todo lo que se tenía planeado o, peor aún, se puede fracasar totalmente. Para el éxito o fracaso de un proceso innovador, mucho depende el inicio del mismo pues es donde se plasman las bases que desarrollarán el proceso.

¹¹² Mena Torres, *op.cit.*, p. 101

¹¹³ Circunstancias externas como pueden ser: la competencia, las demandas del público, políticas gubernamentales y la innovación.

¹¹⁴ "Conjunto de acciones o pasos que se dan, con el fin de que determinados insumos interactúen entre sí, para obtener de esta interacción un determinado resultado". En síntesis, es el conjunto de fases sucesivas para obtener determinado resultado. Gutiérrez, Mario; *Administrar para la calidad*, Limusa, 1995, p. 73

Por tanto, la innovación también puede ser definida como “una separación de las prácticas o tecnologías existentes y representa un cambio significativo del estado actual del arte en el momento en que aparece”¹¹⁵. El Arte puede ser entendida como la práctica que se desempeña en la organización.

Por otro lado, las innovaciones pueden variar en su grado de radicalismo. En consecuencia, podemos encontrar tres formas de ellas:¹¹⁶

a). Programada: Se planea mediante la investigación y desarrollo de productos o servicios. Es realizado un sondeo para ver qué funciona y qué no, a partir de esto se busca llevar a cabo la innovación y mejorar lo que está fallando.

b). No Programada: Se suscita cuando existen más recursos disponibles de los que se necesitan y deciden utilizar dichos recursos con fines innovadores.

c). Angustiosa: Cuando se le fuerza en la organización, por ejemplo, en una crisis financiera. Este tipo de innovación no es creado con la intención de mejorar nada, sino que la innovación es utilizada como un instrumento para salvar a la organización.

Al respecto de esta clasificación es importante anotar, que entre más radical sea la innovación menos probabilidades tiene de ser adoptada porque cambiar paradigmas o la forma de hacer las cosas que tienen tanto tiempo y están más

¹¹⁵ Hall, Richard, *op.cit.*, p. 213

¹¹⁶ *idem*

que arraigadas al interior de las organizaciones, resulta por demás complejo. En las organizaciones más conservadoras no es pertinente iniciar la innovación con cambios radicales porque los resultados pueden ser contraproducentes. Por tanto, "las innovaciones más radicales ocurrirán cuando existe alta concentración de profesionales o especialistas cosmopolitas"¹¹⁷. Con lo cual se puede entender que una vez que se ha probado con innovaciones de menor impacto y ya que se cuenta con personal capacitado en la materia, entonces se podrán introducir aspectos más radicales.

Por su parte, las distintas innovaciones que se pueden encontrar, son la técnica y la administrativa; "por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización"¹¹⁸. La innovación técnica puede ser considerada la responsable de la parte instrumental o práctica de la organización, mientras que la innovación administrativa se ocupa del aspecto humano en la organización. De su interacción depende la innovación en todo el organismo, pues ambos aspectos (técnico y humano) se complementan.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 215

¹¹⁸ Arellano, David (coord.); *op.cit.*, p.141

Así puede resumirse la innovación como la ruptura de esquemas pasados para abrir paso a nuevas formas de hacer las cosas; en palabras de Peter Drucker, "abandonar lo viejo"¹¹⁹.

Una vez que se ha entendido el concepto de innovación, es importante conocer los aspectos que se deben tomar en cuenta al querer iniciar un nuevo proceso creativo:

- *Costos.* Se debe valorar que los costos financieros no sean excesivos, asimismo, no hay que dejar de considerar otros elementos; por ejemplo, de eficiencia en el trabajo de la organización, pues no se debe olvidar que durante el proceso de innovación la organización sigue trabajando.
- *Riesgo e incertidumbre.* Entre menos riesgos existan mayor es la probabilidad de que se adopten. Si los riesgos son altos no tiene sentido llevar a cabo la innovación.
- *Compatibilidad con el sistema existente.* Esto significa que el proceso de innovación no sea ajeno a los propósitos y objetivos de la organización para que puedan complementarse y no sigan rumbos distintos.
- *Reversibilidad.* Es fundamental que la decisión de innovación sea gradual, lo cual implica que no tenga cambios radicales.
- *Susceptible de una modificación sucesiva.* Implica que se articulen cambios posteriormente.

¹¹⁹ Drucker, Peter; *Gerencia para el futuro. Decenio de los 90 y más allá*, Norma, Bogotá, 1994, p. 334

La importancia de la innovación reside en lo rápido que se generan los cambios en las sociedades modernas, en parte por la globalización y la dinámica de las propias sociedades. Esto no sucedía en el siglo XIX puesto que, prácticamente, todas las instituciones eran nuevas. Actualmente se debe aprender a que las instituciones sean capaces de innovación, dado que los conocimientos cambian con una velocidad asombrosa y cuando la organización no se adapta queda fuera de cualquier aspiración a prosperar en este mundo competitivo.

En estos tiempos se ha visto la necesidad de innovar "porque no se puede esperar que la acumulación de competencias, habilidades, conocimientos, productos, servicios y estructuras de la actualidad sigan siendo adecuados durante mucho tiempo"¹²⁰. En consecuencia, si las empresas (públicas o privadas) no se pueden deshacer de los residuos, se envenenan. Deben organizar el abandono ¹²¹, así serán capaces de adaptarse con mayor facilidad a nuevos parámetro en el actuar y desenvolverse en esta época. A veces convendrá hacer cambios pequeños, a veces cambiar totalmente, o simplificar, etc., pero la idea es que la organización no permanezca estática.

¹²⁰ *ibid*, p. 334

¹²¹ Para Peter Drucker, el abandono organizado implica saber dejar lo que ya no funciona para abrirle paso a nuevas ideas.

4.5. Reingeniería de Procesos

Al examinar el cambio e innovación, necesariamente se debe considerar también a la reingeniería de procesos, puesto que ésta implica realizar el cambio organizacional para introducir la innovación.

La reingeniería de procesos se puede definir como "el rediseño radical de los procesos estratégicos que dan valor agregado al negocio y a sistemas de política y estructura organizacional que dan apoyo a dichos procesos para así optimizar los flujos de trabajo y la productividad de una organización"¹²².

Asimismo, Hammer y Champy visualizan a la reingeniería de la siguiente manera: "es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez"¹²³. Bajo esta óptica, la reingeniería debe ser vista como un cambio total, lo cual invalida efectuar pequeñas modificaciones a los procesos, sino que hay que inventar o rehacer los procesos que ya no funcionan con la idea de mejorar a la organización.

De acuerdo a la concepción de reingeniería que tienen Hammer y Champy, es posible identificar cuatro atributos de la misma:

¹²² Mena Torres, *op. cit.*, p. 179

¹²³ Hammer, Michael y James Champy; *Reingeniería*, Norma, Bogotá, 1994, p. 34

- **Fundamental.** Implica revisar el por qué y cómo funciona una organización; en el caso gubernamental, sería revisar la función de cada entidad y dependencia, así como los procesos con los que funciona cada una para darles la orientación correcta y evitar que las Secretarías y demás entidades adquieran funciones que no les corresponden.
- **Radical.** Se relacione con "descartar todas las estructuras y los procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo"¹²⁴. Entonces significa dejar atrás todo lo referente a las formas en que funcionaba la organización y recomenzar .
- **Espectacular.** Significa que no se debe utilizar la reingeniería para llevar a cabo pequeñas modificaciones, debe ser aplicada en casos urgentes para efectuar transformaciones de fondo en los procesos. Respecto a las empresas privadas, se dan tres casos por los cuales se requiere la aplicación de la reingeniería: cuando las empresas se encuentran en grandes problemas y, por ende, ya no funcionan correctamente; cuando se ven venir serias dificultades; y cuando están en perfectas condiciones pero se quiere ser más competitiva.

Dentro del gobierno, la reingeniería tendría cabida como un instrumento que permite mejorar la calidad de sus servicios para brindar la satisfacción que tanto se necesita de él.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 35

- **Procesos.** Son el punto más importante pues de ahí parte, en gran medida, el desarrollo de la reingeniería. Los procesos deben visualizarse de modo específico, pero teniendo en cuenta el proceso en su totalidad¹²⁵.

La reingeniería involucra la adopción de decisiones sustanciales para el futuro de la organización, por lo mismo, "es una decisión estratégica para rediseñar la forma de administrar la empresa"¹²⁶.

En las definiciones expuestas, se observan similitudes, por ejemplo, en el rediseño de procesos o la forma de administrar una organización para mejorar su productividad. Asimismo, la reingeniería se realiza en procesos estratégicos de la organización, en suma, la reingeniería es la búsqueda del rediseño de los procesos estratégicos para mejorar con amplitud la forma de administrar una organización.

La reingeniería de procesos se rige a través de los siguientes elementos:¹²⁷

1. Orientación hacia el cliente: La preocupación fundamental de dicha herramienta para el cambio son los clientes, lo cual implica que éstos se encuentren enteramente satisfechos con el servicio o producto que reciben.

¹²⁵ Esto quiere decir que se debe analizar cada proceso uno por uno, pero sin perder de vista el conjunto total de todo el proceso pues así se identifica la utilidad de cada uno en la consecución de los fines de la empresa. La organización tradicional de las empresas es por funciones lo cual impide que se vea el proceso en general y los trabajadores pierdan el sentido real de su labor.

Idem.

¹²⁶ Macdonald, John; *Cómo entender reingeniería de procesos en una semana*, Panorama, 1999,

p. 12

¹²⁷ *ibid.*, p. 13

Situándonos en el contexto gubernamental, este punto es muy importante a tratar, dado que el servicio proporcionado a la ciudadanía ha tenido múltiples fallas, provocando que sea deficiente y, lamentablemente, esto se ha convertido en una característica de las organizaciones gubernamentales. En consecuencia, para lograr que la reforma en la administración pública funcione, es esencial tener una visión hacia la ciudadanía, en este caso, hacia el cliente (ciudadano) para lograr su entera satisfacción.

2. **Estratégicos en cuanto a concepto:** El proceso estratégico es el conjunto de fases sucesivas, más relevantes de una organización, enfocadas al logro de cierto resultado. Para la reingeniería no tendría sentido dedicarte tiempo a todos los procesos de una organización, porque al determinar la atención en los más importantes influirán en los demás¹²⁸.
3. **Concentración en los procesos básicos:** Este punto va de la mano con el anterior ya que se deben trabajar en los procesos que respondan a las interrogantes sobre el funcionamiento de la empresa y hacia dónde se dirige ésta.
4. **Implican tiempo:** Reestructurar los procesos arraigados durante tiempo en una organización, no resulta nada sencillo, por lo mismo, el proceso de cambio requiere tiempo para que se adopte por la organización.

¹²⁸ Cabe señalar que "la meta administrativa de la reingeniería de procesos debe ser acrecentar la capacidad de la organización para satisfacer sus objetivos estratégicos". *Ibid*, p. 89

5. Exigen comunicar una visión clara: Los procesos diseñados por la reingeniería deben ser lo específicos en lo que respecta del rumbo que se desea para el organismo administrativo.
6. Deben orientarse a cumplir metas de importancia crítica: El proceso de reingeniería debe encaminarse hacia el alcance de metas vitales para la organización.

En consecuencia, la reingeniería "implica volver a diseñar los procesos de negocios, a fin de aprovechar el enorme potencial de la computadora y la tecnología de la información"¹²⁹. Si bien es cierto que el uso de los instrumentos tecnológicos en la mejora de los procesos de las empresas es necesario, no se puede dejar de lado el aspecto humano como motor de cualquier cambio en la organización (pública o privada) dado que es inútil invertir en tecnología sin tener el personal capacitado.

Querer abarcar aspectos de innovación y reingeniería de procesos en la mejora de las organizaciones, involucra el cambio de mentalidad del personal en la manera de hacer el trabajo, esto es: deshacerse de las reglas y políticas convencionales

¹²⁹ Omachonu, Vincent K. y Joel E. Ross; *Principios de la Calidad Total*, Diana, México, 1995, p. 298

aplicadas con anterioridad y estar abiertos a los cambios por medio de los cuales se puede alcanzar una mayor productividad¹³⁰.

Para la realización de un nuevo diseño orientado al mejor funcionamiento de la organización, se pueden seguir los siguientes pasos:¹³¹

1. Desarrollar la visión y los objetivos de los procesos de la organización. Aquí se visualiza la prioridad de los objetivos y se establecen las metas para el futuro, es decir, hacia dónde se pretende ir.
2. Identificar los procesos que es necesario volver a diseñar. Lo cual implica enfocarse en aquellos procesos con problemas críticos pero, además esenciales para el buen funcionamiento de la organización.
3. Entender y medir los procesos actuales. Analizar si realmente están funcionando y, en caso negativo, propiciar una "lluvia de ideas" para identificar nuevos enfoques.
4. Diseñar y elaborar un prototipo del proceso. Se refiere a la implementación de los aspectos técnicos y de organización.

Los puntos anteriores se refieren a las organizaciones en general, sin embargo, cada organización tiene sus características y problemática propias; por lo tanto, cada empresa que se decida a introducir la reingeniería para mejorar sus

¹³⁰ En palabras de Hammer: "Que la gente esté dispuesta a pensar de un modo discontinuo en el proceso de organización y que acceda a deshacerse de las anticuadas reglas y suposiciones básicas que subyacen en las operaciones". *Ibid.*, p. 299

¹³¹ *Ibid.*, p. 298

procesos, deberá atender a sus necesidades específicas de modo que el proceso de reingeniería resulte lo más adecuado y acertado posible.

Aunque la reingeniería se realice con apego a las características de la organización, en todo momento deben considerarse los riesgos posibles, por ejemplo: costos exagerados que no redunden en los resultados esperados; la selección de procesos erróneos¹³²; etc. Dejar pasar los riesgos posibles, es tanto como pretender que la reingeniería sea la solución a todos los "males" de las organizaciones.

Así como hay dificultades propias de la reingeniería, es importante considerar las de mayor riesgo: los aspectos internos de una organización. Con esto se hace referencia a las conductas tradicionales en el funcionamiento de una organización¹³³; el miedo al cambio del personal (desde directores hasta personal operativo); la falta de tiempo. Lo que pudiera dificultar la implementación de la reingeniería tiene que ver con la resistencia por parte de la gente que trabaja en una organización y más si nos enfocamos al sector público, en el cual las personas se han acostumbrado a realizar su trabajo de una forma determinada y no muestran interés por modificarla.

¹³² Si no resultan ser procesos centrales, su impacto en la empresa será escaso o, peor aun, podría ser nulo.

¹³³ En referencia, principalmente, a la división del trabajo o lo que es lo mismo, la fragmentación del trabajo; asimismo, se refiere a la jerarquización estructural y funcional de las empresas.

El proceso de la reingeniería es un aporte valioso para el mejoramiento de los procesos, por lo cual es conveniente entender la importancia del cambio y, sobre todo, comunicarlo a todos los miembros de la organización para que sea adoptado por todos.

4.6. Calidad Total

Indudablemente, cada vez es mayor la exigencia de la sociedad en tener mejores servicios; por lo tanto, es básico crear conciencia en todos los niveles de gobierno lo importante de la calidad como parte del desarrollo de la administración pública.

Esto le implica al gobierno tener en la calidad uno de los principales ejes que le permitan mejorar sus servicios. "El servicio público tiene que tener una alta calificación institucional. Esto significa que la formación y el desarrollo de los servidores públicos debe garantizarse con la cultura del mérito. Tanto el ingreso como la promoción y la evaluación del desempeño deben orientarse a configurar un sistema de carrera que sea competente y responsable"¹³⁴.

¹³⁴ Uvalle, Ricardo; *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*; IAPEM, Toluca, México, 2003, p. 152

Los japoneses como claro ejemplo de lo que a calidad en productos y servicios se refiere, tienen unos principios que se encuentran íntimamente ligados a lo que la calidad debe ser.¹³⁵

- I. Es más sabio prevenir los errores que corregirlos¹³⁶.
- II. Que el operario desarrolle en el trabajo sus mejores capacidades. Se trata de considerar al trabajador como una persona, que en su actividad laboral pueda alcanzar su propio desarrollo humano.
- III. La razón fundamental por la que existe cualquier institución es la de servir a la comunidad: Tener actitud de servicio al cliente; lo cual, lamentablemente, ha escaseado mucho en el sector público, si ponerse a pensar que el bienestar de la sociedad es parte esencial de su existencia.
- IV. Es más valioso buscar la permanencia de la institución a largo plazo en el mercado, y no tanto las ganancias inmediatas.

Conceptualmente, la calidad puede definirse como "el conjunto de atributos o propiedades de un objeto que nos permiten emitir un juicio de valor acerca de él"¹³⁷. En un sentido más amplio Deming la define como "cero defectos o menos variaciones y se basa en el control estadístico del proceso como la técnica

¹³⁵ Gutiérrez, Mario; *op. cit.*, pp. 15-16

¹³⁶ " (...) el control de calidad, no se puede poner en práctica simplemente aplicando normas nacionales o internacionales (...) Si en vez de acudir a las inspecciones, dejamos de producir artículos defectuosos desde el comienzo, en otras palabras, si controlamos los factores del proceso que ocasionan productos defectuosos, ahorraremos mucho dinero que de otra manera se gastaría en inspección". Ishikawa, Kaoru; *¿Qué es el control total de calidad?*, Norma, Bogotá, 2000, p. 17

¹³⁷ Gutiérrez, Mario; *op. cit.*, p. 23

esencial para la resolución de problemas, con el fin de distinguir entre las causas sistémicas y las causas especiales¹³⁸. Por otro lado, Juran determina que la calidad "es el conjunto de características de un producto que satisface las necesidades de los clientes y, por tanto, hacen satisfactorio al producto"¹³⁹.

En un sentido más técnico "es una estrategia básica de negocios que provee bienes y servicios que satisfacen completamente a los clientes internos y externos conociendo sus expectativas implícitas y explícitas. Sus principios son:

- o Enfoque hacia el cliente.
- o Proceso de mejoramiento
- o Involucramiento total¹⁴⁰.

Como se puede apreciar la calidad para Deming es entendida a partir de aspectos estadísticos de los controles de los procesos a modo que sean lo más perfectos posibles. En una orientación más hacia el cliente, Juran plantea la utilización de los diseños y procesos en pos de un excelente servicio al cliente. Entonces, la calidad busca proveer bienes y servicios que sean de la entera satisfacción de los usuarios internos y externos, involucrándose completamente en lo que el cliente espera de sus productos o servicios.

¹³⁸ Omachonu, Vincent; *op. cit.*, p. 7

¹³⁹ De acuerdo a los términos empleados por Juran, en su concepto de calidad se incorpora más íntimamente el punto de vista del cliente. *Ibid.*, p. 8.

¹⁴⁰ Mena Torres, *op. cit.*, p. 25

En este sentido, la calidad total¹⁴¹ se enfocaría a buscar resultados excelentes en todos los procesos de trabajo de la organización, desde identificar las necesidades del cliente hasta verificar si el cliente ha quedado completamente satisfecho. En consecuencia, los empleados deben participar en el estudio del control de calidad total.

Para alcanzar una calidad total, el control de calidad tiene un rol importante pues "se utiliza para detectar y eliminar cualquier causa que pueda originar un defecto en el producto. Se refiere a la vigilancia que debe hacerse para comprobar una calidad específica, tanto en las materias primas como en los productos terminados. Establece límites aceptables de variación en cuanto a: color, acabado, composición, volumen, dimensión, resistencia y otros aspectos técnicos, mismos que se comparan con las normas fijadas para el producto"¹⁴².

La finalidad del control de calidad, consiste en garantizar la consecución de los objetivos de calidad de la empresa, específicamente, en lo referente a la producción y a la reducción de los costos de calidad. En este sentido, se busca asegurar la calidad con el objetivo de que la empresa se encuentre en condiciones de suministrar sus productos o servicios con un alto grado de confianza tanto en la

¹⁴¹ "Es un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mantenimiento y mejoramiento de la calidad realizados por diversos grupos en una organización, de tal manera que se puedan producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles a la satisfacción de los clientes". *Ibid.*, p. 26

¹⁴² Omachonu, Vincent; *op. cit.*, p. 9

capacidad de su equipamiento como en lo adecuado de la elección y funcionamiento de su sistema de control de calidad.

Con tal propósito surgen las Normas ISO¹⁴³, que son un conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad, las cuales sirven como base para el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. Indican cómo se tienen que llevar a cabo las diferentes funciones a realizar, pero no qué proceso debe seguir la empresa para llevarlas a la práctica de forma permanente y con éxito; más bien, funcionan como un parámetro a seguir.

La Norma ISO 9000:2000, contempla los sistemas de gestión de calidad en lo referente a los fundamentos y vocabulario. Dichos fundamentos son:¹⁴⁴

1. Organización enfocada al cliente.
2. Liderazgo.
3. Participación de todo el personal.
4. Enfoque a procesos.
5. Enfoque sistémico de procesos.
6. Mejora continua.
7. Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones.
8. Relaciones mutuamente benéficas con proveedores.

¹⁴³ Por sus siglas en inglés significa: *International Organization for Standardization*, es decir, Organización Internacional para la Normalización.

¹⁴⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes; *Administración por Calidad e ISO 9000:2000*; SCT, México, 2001, p. 13

En lo concerniente a la norma ISO 9001:2000, ésta se refiere a los requisitos (o contenido estructural) en los sistemas de gestión de la calidad; "esta norma se emitió para ser utilizada cuando la conformidad a los requisitos especificados debe ser asegurada por el proveedor desde la verificación de su propia capacidad para cumplir con las condiciones del contrato, y hasta el asesoramiento de post venta, pasando por el diseño o desarrollo, la producción, transporte e instalación. Debiera ser aplicada por toda empresa que diseñe sus productos"¹⁴⁵.

La Norma ISO 9001:2000 abarca los siguientes aspectos:¹⁴⁶

1. Objeto y campo de aplicación.
2. Referencias normativas.
3. Términos y definiciones.
4. Sistema de gestión de calidad (requisitos generales y requisitos de la documentación).
5. Responsabilidad de la dirección.
6. Gestión de recursos.
7. Realización del producto.
8. Medición, análisis y mejora.

¹⁴⁵ Folgar, Oscar F.; *Aseguramiento de Calidad ISO 9000*; Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996,

p.12

¹⁴⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *op. cit.*, p. 14

En síntesis, la norma ISO 9001:2000 está basada en el enfoque al cliente, la participación del personal, un enfoque fundamentado en procesos, en la mejora continua y relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor. Con esto se puede determinar que dicha norma debe utilizarse cuando se necesite demostrar la capacidad de un proveedor para producir y suministrar productos.

La certificación ISO 9000 garantiza la calidad en servicios y productos de una organización, su incorporación en el sector público resultaría un excelente mecanismo para lograr mayor legitimidad entre la ciudadanía.

4.7. Modelo de Calidad INTRAGOB.

Partiendo del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, el actual gobierno ha desarrollado el Modelo de Calidad INTRAGOB, en el cual el Ejecutivo Federal "se compromete a: implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus Dependencias y Entidades un Modelo de Calidad Total, que le permita transformar la administración pública para proyectar un Gobierno de Clase Mundial, con una imagen confiable, innovadora y con una sólida Cultura de Calidad. Reemplazar los esquemas tradicionales de la Gestión Pública, aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia, promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios con un enfoque central del quehacer

gubernamental de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad"¹⁴⁷.

Es con este modelo que se concretiza la innovación en el sector gubernamental, pues se busca un Gobierno eficiente y efectivo, además de un Gobierno confiable en cuanto a sus políticas, procesos y servicios. Todo lo anterior deberá repercutir en resultados tangibles y mejorados.

En lo que respecta a los servidores públicos, se tiene por objetivos: arraigar un alto grado de compromiso y servicio, disponibilidad de mejora continua, de trabajar en equipo, así como tener por premisa la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Fundamentalmente, el objetivo sustancial del Proceso de Calidad en el Gobierno es la transformación radical de la administración pública, para lo cual, la implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB hace énfasis en los siguientes elementos:

- Mejora en el corto plazo de la calidad de bienes y/o servicios del sector público que tienen un alto impacto en la ciudadanía.
- Establecimiento de una Cultura de Calidad en el Servicio Público.
- Transparencia en la Administración de las Dependencias y Entidades .

¹⁴⁷ Muñoz Gutiérrez, Ramón; *Modelo a la Calidad INTRAGOB*, Presidencia de la República, México, abril de 2002, p. 3

- Rendición sistemática de cuentas y de los resultados obtenidos por las Dependencias y Entidades.
- Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.¹⁴⁸

Este modelo pretende la realización de las actividades de las Dependencias y Entidades con base en Procesos y Sistemas, persiguiendo la satisfacción del cliente (ciudadano), la calidad en el servicio, la calidad de vida en el trabajo, en la comunicación organizacional, el uso eficiente de los recursos, el respeto al entorno, las mediciones¹⁴⁹ y, finalmente, la mejora continua.

Referente a los servidores públicos, se tiene la obligación de dignificar su función; en este sentido, es esencial el trabajo en equipo, así como la vocación de servicio que debe caracterizar a todos los servidores públicos.

En síntesis, el Modelo de Calidad INTRAGOB se integra con los siguientes criterios:

1. Satisfacción del Cliente.
2. Liderazgo.
3. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 6

¹⁴⁹ La medición basada en: A) Indicadores de Desempeño, que muestren el comportamiento de los procesos. B) Indicadores de Efectividad, para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados. C) Indicadores de Eficiencia, para medir los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas. *Ibid.*, p. 11

4. Administración de la Información y la Tecnología.
5. Planeación.
6. Gestión y Mejora de Procesos.
7. Impacto en la Sociedad.
8. Resultados.¹⁵⁰

Estos ocho puntos engloban los objetivos de este modelo y, por ende, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

4.8. Modelo de Innovación Gubernamental en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Bajo la premisa de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) de que economías de primer mundo requieren gobiernos de primer mundo; varios países, entre ellos México, se han venido orientando hacia la modernización de sus componentes administrativos para ser más competitivos.

Como consecuencia de lo anterior, el presente gobierno ha mostrado un fuerte interés por generar en la administración pública mecanismos de innovación y calidad total. Partiendo del Modelo Intragob, las Secretarías han creado modelos encaminados a obtener mejorar en la administración gubernamental.

¹⁵⁰ **Ibid.**, p. 16

Derivado de los compromisos establecidos con el programa de innovación gubernamental, la STPS a través de su Dirección de Organización y Planeación para el Desarrollo Administrativo (DOPDA), elaboró un Plan de Trabajo para el periodo 2001-2006 en materia de organización e innovación.

- ❖ Que contempla las prioridades del nuevo gobierno plasmadas en dicho programa.
- ❖ Que permita cumplir con los objetivos de transformación radical del papel de la Administración Pública.
- ❖ Que permita incidir en:
 - La implantación de estructuras eficientes, flexibles y compactas.
 - La mejora radical de los procesos críticos de la Dependencia.
 - El desarrollo e implantación de mecanismos de autoevaluación, que permitan incrementar la eficiencia y eficacia.
 - Optimizar la productividad del factor humano.¹⁵¹

Es así como la DOPDA tiene por misión: "Elaborar estrategias encaminadas a la organización e innovación para el desarrollo de la STPS en su conjunto y de cada una de sus áreas, integrando criterios y coordinación de trabajo, tecnologías y sistemas administrativos, métodos, controles y procedimientos de trabajo de la moderna administración sobre los cuales sustentar y mantener niveles altos de

¹⁵¹ DOPDA 2001-2006, STPS, México, Octubre de 2001, p. 1

calidad, en el ejercicio de las atribuciones y funciones que tiene a cargo esta Dependencia".¹⁵²

En cuanto a su visión, la DOPDA aspira a ser un área que:

- Consolide y sustente una nueva cultura organizacional, que permita la sensibilización y desarrollo del factor humano para lograr mejores niveles de calidad y mejora continua en la prestación de los servicios a los usuarios de la STPS.
- Rediseñe los procesos esenciales de la STPS, con la finalidad de eficientarlos para las necesidades de desarrollo de la nueva cultura laboral.¹⁵³

Es así como se busca mejorar los procesos sustantivos de las Unidades Administrativas de la Secretaría, a través de la Reingeniería de Procesos. Asimismo, se pretende la mejora continua por medio de la medición de indicadores clave:

- I. Desempeño: Con este indicador se mide el cumplimiento de objetivos estratégicos.
- II. Gestión: aquí se analizan los resultados y la operación de los procesos clave.

¹⁵² *Ibid.*, p. 3

¹⁵³ *Ibid.*, p. 4

- III. Servicio y Satisfacción: Medición de la calidad en la prestación de un servicio. Asimismo, la satisfacción percibida por el usuario.

Finalmente, se planea la certificación de procesos y productos conforme a las normas ISO 9000.

Con estos proyectos se origina el Modelo de Innovación Gubernamental en la STPS, el cual, básicamente, tiene los siguientes objetivos:

1. Rediseño de procesos sustantivos y de soporte administrativo. Esto significa aplicar reingeniería en aquellos procesos de importancia fundamental dentro del funcionamiento de la STPS.
2. Certificación de procesos en ISO 9001-2000. Con las normas ISO se encamina a la Secretaría a obtener mayor y mejor calidad en su funcionamiento.
3. Proyectos y Procesos Prioritarios. Implica enfocarse en aquellos proyectos, (por ejemplo, el servicio civil de carrera) y procesos que conllevan a cambios significativos en la STPS.
4. Programa de capacitación y campaña de comunicación. Este aspecto es dirigido a los servidores públicos de la Secretaría, pues ningún proyecto funcionaría cabalmente si no hay capacitación constante en los servidores públicos. Asimismo, la comunicación entre las diferentes áreas resulta importante en cuanto a los aportes que se pueden generar.

Los cuatro puntos anteriores se orientan al Cambio Cultural en los Servidores Públicos que, a su vez, se dirige a la obtención de un Cambio Acelerado y la Mejora Continua de la STPS.

Ningún cambio resultaría si antes no se analizan las características propias de la STPS, pues a partir de este análisis, se podrá focalizar adecuadamente la estrategia en la implantación del Modelo de Innovación Gubernamental.

- La característica principal de la STPS es su complejidad, representada, entre otros factores por su ámbito de competencia, cobertura territorial e influencia en indicadores económicos.
- Dos unidades administrativas (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo), agrupan el 58% de los trabajadores de la STPS.
- Aparte de los proyectos que "impone" el Modelo de Innovación Gubernamental, hay que cumplir con otros programas (transparencia y combate a la corrupción, seguimiento a compromisos presidenciales, reportes de indicadores, entre otros) ¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Modelo de Innovación Gubernamental en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, Enero de 2001, p. 3

Al considerar los aspectos característicos de la Secretaría, la estrategia para su innovación tendrá un sentido realista y, en consecuencia, con mayores probabilidades de funcionar.

Apreciando las particularidades de la Secretaría, las vertientes de este modelo se dan hacia las Delegaciones Federales del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Subsecretarías, así como de los Procesos Administrativos. Para las Delegaciones, se buscarán generar cambios estructurales, organizacionales y normativos. En la JFCA, el objetivo se encamina a alinear su organización, a sus procesos y recursos, para culminar con su fortalecimiento, para el logro de su autonomía. De las Subsecretarías (Secretarías Generales), el objetivo es mejorar, mediante el rediseño y la certificación, así como los procesos sustantivos. Por último, en los procesos administrativos la idea es eficientar la operación interna a todo lo largo de su administración.

Para lograr la reestructuración de la STPS se establecieron tres líneas estratégicas:

1. Regularizar la estructura orgánica, ocupacional y funcional.
2. Aplicación de Economías Presupuestales / "Programa de Dignificación de los Servidores Públicos de la STPS".

3. Reorientar orgánica, ocupacional y funcionalmente las estructuras de la Nueva Misión, Visión, Objetivos Rectores y Proyectos Prioritarios¹⁵⁵.

Continuando con esta línea de reestructuración, se propone innovar sustancialmente la manera en que se elaboran los manuales:

MANUAL TRADICIONAL	MANUAL PROPUESTO
Objetivo	Misión Visión Valores (código de ética) Objetivos Rectores } Compartidos
Funciones por área	Responsabilidades por Proceso
Estructura orgánica	Estructura autorizada, flexible y enfocada a proyectos Y procesos
	Relación de Proyectos Prioritarios y Procesos Sustantivos
Procedimientos -Objetivo -Normas de Operación -Descripción Narrativa -Diagrama de Flujo	Procesos -Objetivo -Alcance -Descripción del Proceso -Indicadores del Desempeño -Diagrama Conceptual -Secuencia de Eventos

FUENTE: DOPDA 2001-2006, P. 7

¹⁵⁵ DOPDA 2001-2006, p. 6



Como se puede observar, el manual propuesto particulariza conceptos que eran muy generales, tales como el objetivo, las funciones por área, la estructura orgánica y los procedimientos se convierten en procesos. Con la creación de un nuevo manual, el objetivo se hace más específico al abordar la misión, la visión, los valores y los objetivos rectores. Asimismo se responsabiliza por procesos, puesto que a partir de ellos se obtendrán los resultados. En síntesis, se busca la aplicación de la Planeación Estratégica, la obtención de resultados por medio de procesos, así como una estructura orgánica flexible; todo esto teniendo indicadores de desempeño en torno a los procesos.

Hasta ahora se ha visto lo que plantea el modelo en general, en un sentido más específico, el uso de la reingeniería de procesos se daría a través de la siguiente metodología:

- A. Diagnóstico para la selección de procesos. En este sentido, se iniciaría con el enfoque y la organización del proyecto. Posteriormente, se efectuaría el diagnóstico y la selección de procesos a rediseñar, considerando cuáles son clave en la Secretaría, además de que sean factibles para la aplicación de la reingeniería; en este punto cabría la puesta en marcha del Benchmarking¹⁵⁶. Finalmente, es dada la formación del Comité Directivo y los Equipos de Trabajo.

¹⁵⁶ "Es la investigación de las mejores prácticas operativas que conducen a un desempeño superior". Muñoz Gutiérrez, Ramón, Modelo a la Calidad INTRAGOB, p. 11.

- B. **Análisis del proceso actual.** Una vez que se tienen los procesos a rediseñar, iniciaría la capacitación a los equipos de trabajo para poder analizar la problemática y las causas-raíz. Una vez hecho lo anterior, los equipos de trabajo darían las alternativas de solución y las mejoras inmediatas.
- C. **Rediseño detallado del nuevo proceso.** A partir de lo realizado anteriormente, se determinará la misión y visión del nuevo proceso. Asimismo, la definición de requerimientos, para continuar con el rediseño del proceso y el plan de implantación.
- D. **Implantación del proceso rediseñado.** Teniendo el plan, se prosigue con la organización de la implantación, el diseño detallado, la preparación de la conversión y, por último, la conversión.
- E. **Evaluación y mejora continua.** La evaluación deberá ser al finalizar la conversión pero, además se dará de una manera continua para detectar y mejorar fallas que se den con el transcurrir del proceso.

La metodología anterior se llevará a cabo partiendo de la capacitación que se ha gestado desde mediados del 2002, la cual incluyó el asesoramiento de la Consultoría Externa CENCADE para la implantación y puesta en marcha de la reingeniería y la calidad total; así como cursos de capacitación a los servidores de la STPS. Esta capacitación se ha dado al personal de las diferentes áreas, con las

En un sentido más amplio, es "el proceso continuo de comparar nuestros productos, servicios y prácticas contra nuestros competidores más fuertes o aquellas empresas consideradas líderes. Encontrar procesos excelentes e implementarlos". Mena Torres, *op. cit.*, p. 22

finalidad de involucrarlos totalmente en lo que es la reingeniería de procesos y la calidad total.

En cuanto a la calidad, se pretende certificar, bajo la norma ISO 9001-2000, aquellos procesos en los cuales la Secretaría ha venido trabajando bien y que, como decisión estratégica, pueden motivar al resto de la organización. Para llevar a cabo esta certificación, se realizó un diagnóstico que permitió definir procesos susceptibles a certificar y la propuesta quedó de la siguiente manera:

- ✓ Empezar a certificar procesos de la STPS
 - Programa de Apoyos de Fondos Federales para Cultura y Capacitación a Pequeña y Mediana Empresas (PyMES).
 - Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá.
 - Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.
 - Programa CIMO (Programa Calidad Integral y Modernización).
 - Cálculo de los incrementos Salariales de Contratación Colectiva de Jurisdicción Federal.

Asimismo, se irán certificando las diferentes áreas y procesos de la Secretaría (Dirección General de Programación y Presupuesto, el proceso de adquisiciones,

el sistema de capacitación para trabajadores, etc.) hasta que toda la STPS esté en los niveles de calidad que se requieren.

A través de cursos de capacitación, así como de consultorías externas, en la Secretaría se busca alcanzar lo propuesto en el Modelo de Innovación Gubernamental con el objetivo de lograr mejorar el funcionamiento de esta Dependencia.

El modelo que se ha venido desarrollando en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social significa un valioso intento por mejorar su funcionamiento; no solamente en lo referente a sus objetivos y propósitos, sino en que se estableció una área específica para que el proceso de cambio realmente sea dado. En este sentido, el empleo de la planeación estratégica brinda una perspectiva más amplia de lo qué es y hacia dónde se dirige la Secretaría.

En definitiva, el proceso de cambio no verá grandes resultados al instante, sin embargo, marcará la pauta para que en un futuro el cambio sea evidente en todos los sentidos. El lineamiento de crear estructuras flexibles, eficientes y compactadas redundará en una organización más práctica y efectiva en sus actividades. Asimismo, el establecimiento de mecanismos de autoevaluación permitirá que el propio personal califique su desempeño modificando lo necesario, siempre y cuando sea una evaluación honesta.

La importancia que se le dará al factor humano fomentará una mayor integración a la organización pues se sentirán parte fundamental de la misma y esto repercutirá en más y mejores resultados en la STPS.

Con referencia a la certificación de procesos, ésta ofrecerá confianza a los ciudadanos hacia los servicios públicos. Se debe tomar en cuenta la certificación, y en sí todo el modelo, no como una serie de formatos a llenar o pasos a seguir, sino como la oportunidad de hacer mejor las cosas; pues este ha sido el problema de gran parte de los proyectos de cambio a la administración pública que han existido en nuestro país: todo se queda en un documento pero no en la práctica.

El modelo que se ha presentado al final del presente capítulo tiene aspectos de gran relevancia para el buen desempeño de esta Secretaría. Su resultado dependerá de cómo se desarrolle y cómo se integre al personal para realmente se sientan con el compromiso de dar buenos resultados.

CONCLUSIONES

1. La administración pública es la parte medular en el buen funcionamiento del gobierno, pues es la encargada de implementar los planes, programas y proyectos que cumplen con los objetivos gubernamentales. En consecuencia, de su buen funcionamiento depende gran parte del desarrollo del país.

2. Es importante no homogeneizar al sector público, pues aunque las Dependencias y Entidades Gubernamentales tienen varias similitudes (básicamente en su normatividad y estructura de operar), también es cierto que cada una tiene sus propias características que las hacen únicas. Se tiende mucho a que las organizaciones públicas sean vistas de igual manera, sin darle a cada una la personalidad que le corresponde realmente. En medida que se tomen en cuenta las características que le corresponden a cada dependencia, los procesos que se les quieran incorporar resultarán más efectivos.

3. Es necesario buscar alternativas que le permitan a la administración pública desarrollar funciones óptimas. Implementar la innovación gubernamental a través de la reingeniería de procesos, así como de certificar la calidad de los mismos con las normas ISO, pueden generar resultados benéficos si se llevan a cabo atendiendo las necesidades propias del gobierno y se aplican no como una serie de pasos sino de acuerdo a las necesidades propias del gobierno. Por lo

cual no es pertinente afirmar que los problemas gubernamentales serán resueltos totalmente, pues las necesidades del sector público requieren no solamente de herramientas en el sentido práctico, sino también atender el espacio político de acuerdos y consensos. El ámbito de acción es muy amplio y con muchos asuntos que resolver.

4. La aplicación de la reingeniería de procesos en una dependencia gubernamental pudiera parecer excesivamente compleja, pero si se aplica en aquellos procesos que realmente no están funcionando, puede contribuir en la mejora de la misma. Al respecto de lo anterior, el uso de la reingeniería en el ámbito gubernamental perdería su sentido innovador si ésta se plantea como un recetario, sin analizar la posibilidad que tendría de adoptarse en un ambiente tan complejo como es cualquier dependencia de gobierno que se encuentra supeditada a una normatividad rígida. Por lo mismo, valdría mucho la pena analizar la posibilidad de reformar los aspectos legales que, en ciertas circunstancias, obstaculizan más que ayudar al funcionamiento de las dependencias.

5. Asimismo, es conveniente plantear la posibilidad de buscar mecanismos emanados de la misma administración pública que establecieran los parámetros de acción en el gobierno; y junto con la reingeniería de procesos y la calidad total se podrían gestar cambios muy favorables en la administración pública.

6. En lo que respecta al cambio, indudablemente este inicia con el personal de la organización pues la gente es la vida dentro de cualquier institución. Específicamente, en el sector público el personal de las distintas dependencias y entidades se ha acostumbrado a realizar su trabajo de una manera determinada, en consecuencia, les resulta difícil concebir la idea de operar diferente. La capacitación a los miembros de la Secretaría, definitivamente, jugará un papel relevante pues además de que se verán involucrados totalmente en el proceso de cambio, tendrán las competencias necesarias para los procesos que se desean implementar.

7. Y así como se inició en la STPS, con cursos de introducción para ir involucrando al personal; los cambios deben gestarse poco a poco porque de acuerdo a lo complejo de una organización gubernamental, resultaría contraproducente apresurarse demasiado. Sin embargo, tampoco se trata de que los cambios tarden años porque las transformaciones naturales de la sociedad y el mundo en general se dan a cada instante. Pero al referirse al Gobierno Mexicano, sin lugar a dudas en un sexenio no se alcanzará la meta de excelencia que pretende el actual Presidente. Y aquí cabe reiterar la continuidad que debe seguirse, no solamente en la capacitación de los servidores públicos, sino también en el Modelo de Calidad Gubernamental INTRAGOB y que afecta a todas las Dependencias Gubernamentales, pues la falta de seguimiento que siempre se

tiene en los proyectos y programas del gobierno ha sido una de las causas principales del servicio público tan deficiente que se tiene en México.

8.- El gobierno como objetivo fundamental debe buscar el bien común, en este sentido, las organizaciones públicas tienen que crear estructuras que se encaminen hacia ese fin. En este sentido, la creación de estructuras flexibles le permitirán a la administración pública adaptarse a los constantes cambios de toda sociedad y a tener una mejor capacidad de respuesta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

ABBAGNANO, Nicola; **Diccionario de Filosofía**, FCE, (11ª reimp.), México, 1994.

AGUILAR Villanueva, Luis F.; **El Estudio de las Políticas Públicas**, Porrúa, México, 1994.

AGUILERA Hintelholher, Rina; Tesis de Maestría. **La Trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública**, UNAM, 2002.

ARELLANO David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo (coord.); **Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio administrativo**, CIDE-Porrúa, 2000.

ARELLANO David y Coronilla Raúl; **Cambios y Organizaciones Públicas: Fuentes y Perspectivas Analíticas desde la Teoría de la Organización**, Documento de Trabajo N° 20, División de Administración Pública, CIDE, México, 1997.

ARELLANO Gault, David; **Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México**, Documento de Trabajo N° 108, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

ARNAIZ Amigo, Aurora; **Estructura del Estado**, Porrúa, (3ª ed.), México, 1997.

ÁVALOS Aguilar, Roberto; "Análisis Comparativo de las Reformas recientes a las Administraciones", en **La administración pública de México: Contexto de su modernización**. Moisés Castillo García (coordinador), UNAM-CLAD, México, 1998.

BAUER Michel y Laval Catherine; "Gestión Pública, Gestión Privada", en **Gestión y Política Pública**, Vol. XI, N° 1, CIDE, México, Primer semestre de 2002.

BOBBIO Norberto; **Estado, Gobierno y Sociedad**, FCE, (7ª ed.), México, 1999.

CARRILLO Castro, Alejandro; **La Reforma Administrativa en México**, Porrúa, (4ª ed.), México, 1980.

CLAD; "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", en **Revista Reforma y Democracia**, CLAD, N° 13, Caracas, Febrero, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000.

DEL CASTILLO Vega, Arturo; **Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: Elementos para el análisis del cambio adaptativo**, Documento de Trabajo N° 52, División de Administración Pública, CIDE, México, 1998.

DEUTSCH Karl W.; **Política y Gobierno**, FCE, México, 1976.

Dirección de Organización y Planeación para el Desarrollo Administrativo, **DOPDA 2001-2006**, STPS, 2001.

DRUCKER Peter; **Gerencia para el futuro: Decenio de los 90 y más allá**, Norma, Bogotá, 1994.

ECHEBARRIA Ariznabarreta, Koldo; "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y modelos conceptuales", en **Reforma y Democracia**, N° 18, CLAD, Caracas, 2000.

FINER Herman; **Teoría y Práctica del Gobierno Moderno**, Tecnós, Madrid, 1964.

FOLGAR Oscar F.; **Aseguramiento de Calidad ISO 9000**, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996.

FRAGA Gabino; **Derecho Administrativo**, Porrúa, (37ª ed.), México, 1998.

GONZÁLEZ Luis; "El Liberalismo Triunfante", en **Historia General de México**, COLMEX-HARLA, Tomo II, (2ª reimp.), 1988.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor; **Teoría Política**, Porrúa, México, 1989.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo; **La reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía**, Documento de Trabajo N° 89, División de Administración Pública, CIDE, México, 2000.

GUERRERO Omar; **Diccionario de Política y Administración**, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, 1980.

GUTIÉRREZ Mario; **Administrar para la Calidad**, Limusa, México, 1995.

HALL Richard H.; **Organización, estructuras, procesos y resultados**, Pearson Educación, (6ª ed.), México, 1996.

HAMMER Michael y Champy James; **Reingeniería**, Norma, Bogotá, 1994.

HOBBS Thomas; **Leviatán**, FCE, (2ª reimp.), México, 1984.

ISHIKAWA Kaoru; **¿Qué es el control de calidad?: La modalidad japonesa**, Norma, Bogotá, 2000.

JIMÉNEZ Justino; **Teoría del Gobierno**, Fundación de Cultura Universitaria, Tomo 1, Montevideo, 1974.

KLIKSBERG Bernardo; **¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas**, FCE, México, 1989

KLIKSBERG Bernardo (comp.); **El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional**, INAP-FCE, México, 1996.

Ley federal del Trabajo, Porrúa, México, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, (41ª ed.); México, 2001.

MACDONALD John; **Como entender la reingeniería de procesos en una semana**, Panorama, México, 2000.

MAQUIAVELO Nicolás; **El Príncipe**, Porrúa, (15ª ed.), México, 1997.

MENA Torres, Ma. Angélica (et. al); **Glosario de términos administrativos**, UVM, México, 1995.

MÉNDEZ, José Luis; "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en **Reforma y Democracia**, N° 13, CLAD, Caracas, 1999.

MUÑOZ Amato, Pedro; **Introducción a la Administración Pública**, FCE, (7ª ed.), México, 1986.

MUÑOZ Gutiérrez, Ramón; **Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental**, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Abril de 2001.

_____, **Modelo a la Calidad INTRAGOB**, Presidencia de la República, Abril de 2002.

NORTH Douglass C.; **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México, 1995.

OMACHONU Vincent K. y Ross Joel E.; **Principios de la Calidad Total**, Diana, México, 1995.

OSBORNE David y Gaebler Ted; **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Paidós, (2ª reimp.), España, 1997.

PARDO Ma. Del Carmen; **La Modernización Administrativa en México**, COLMEX, México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

POLLIT Christopher; **Public Management Reform. A comparative analysis**, Oxford University Press, United States, 2000.

RAMIÓ Matas, Carles; "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional", en **Reforma y Democracia**, N° 21, CLAD, Caracas, 2001.

RAMÍREZ Jesús y Ramírez Edgar; **Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de Gobierno**, Documento de Trabajo N° 106, División de Administración Pública, CIDE, México, 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, PAC, México, 2000.

ROSS Schneider, Ben; "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", en **Reforma y Democracia**, N° 20, CLAD, Caracas, 2001.

SÁNCHEZ González, José Juan; **Administración Pública y reforma del Estado**, INAP, México, 1998.

SCT, **Administración por Calidad e ISO 9000:2000**, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2001.

SECODAM, **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**, Diario Oficial de la Federación, 1996.

SHCP, **Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública**, México, 2001.

STPS, **Conoce tu Secretaría. Origen, misión y estructura**, Colección de bolsillo, Vol. 1, (2ª ed.), Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1999.

_____, **Cultura Institucional con visión compartida**, STPS, 2001.

_____, **Modelo de Innovación Gubernamental en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, 2001.

SHAFRITZ Jay M. y C. Hyde Albert; **Clásicos de la Administración Pública**, FCE, México, 1999.

UVALLE Berrones, Ricardo; **La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública**; IAPEM, Toluca, México, 2003.

_____, "El fortalecimiento de la vida democrática: La nueva relación de la sociedad y el Estado", en **Reforma y Democracia**, N° 20, CLAD, Caracas, 2001.

_____, **Institucionalidad y profesionalización del servicio público: Retos y Perspectivas**, Plaza y Valdés, México, 2000.

_____, "Condiciones, tiempos y procesos de la Reforma del Estado Mexicano" en **Revista de Administración Pública**, N° 100, INAP, México, 1999.

_____, **La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del sector paraestatal**, Plaza y Valdés, México, 1998.

PÁGINA WEB:

www.stps.gob