



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON ESPECIALIDAD

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

MARIA EUGENIA GARCÍA GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MÉXICO, D. F.

ABRIL DEL 2004



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.

María Eugenia
García González
19/03/2004
[Signature]

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A mi padre

Quien ya no esta conmigo pero que en ningún momento dejó de creer en mi. Dónde quiera que estés sé que estas a mi lado.

Siempre vivirás en mi corazón.

A la mujer

Que siempre me a apoyado y con su entrega y esfuerzo me trasmite su espíritu de lucha: **MI madre**

A todos

Los que confían y creen en mí y han estado en todo momento motivándome a seguir superándome.

A los que vienen detrás de mí, que sea un impulso para que alcancen sus metas y nunca se dejen vencer.

A mi Unlversidad

Por haberme dado tanto

A todos mis maestros

Por tanta paciencia y comprensión.

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
I.1 CONCEPTO DE ESTADO	1
I.2 ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA ESTATAL	4
I.2.1 Pueblo	4
I.2.2 Territorio	5
I.2.3 Poder	6
I.3 SUBORDINACION DEL ESTADO AL DERECHO	7
I.4 FINES DEL ESTADO	9
I.4.1 El Bien Común	9
I.5 GOBIERNO	11
I.5.1 Concepto	11
I.5.2 Formas de Gobierno	11
I.5.2.1 Monarquía	12
I.5.2.2 Aristocracia	13
I.5.2.3 Democracia	13
I.6 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	14
I.6.1 ESCUELAS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO	15
I.6.1.1 La Escuela Clásica	15

<i>a) La Administración Positiva o Experimental</i>	15
<i>b) La Administración Científica o Productivista</i>	16
<i>c) La Escuela Burocrática</i>	17
<i>d) La Escuela Legalista</i>	18
1.6.1.2 Escuela Neoclásica	19
<i>a) La Escuela de las Relaciones Humanas</i>	19
<i>b) La Escuela del Comportamiento o del Sistema Social</i>	20
1.6.1.3 La Escuela Moderna	20
<i>a) La Escuela de la Teoría de las Decisiones</i>	21
<i>b) La Escuela Matemática</i>	21
<i>c) La Administración por Sistemas</i>	22
<i>d) La Administración por Proyectos</i>	23
<i>e) Administración por Objetivos (APO)</i>	23
<i>f) La Administración Creativa</i>	24
<i>g) La Escuela del Desarrollo Organizacional (DO)</i>	25
<i>h) La Escuela Operacional o Proceso Administrativo</i>	25
<i>i) Planeación Estratégica</i>	25
<i>j) La Administración de la Calidad Total</i>	27
1.6.2 Concepto de Administración	29
1.6.3 Ámbitos de la Administracin	30
1.6.3.1 Administración Privada	30
1.6.3.2 Administración Pública	31
1.6.3.3 Diferencia entre Administración Privada y	

Administración Pública	32
I.7 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO	34
I.7.1 El Gobierno Mexicano	34
I.7.2 Niveles de Gobierno	34
I.8 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MEXICO	35
I.8.1 Administración Pública Central	35
I.8.2 Administración Pública Descentralizada	36
I.8.3 Fines y Objetivos de la Administración Pública	36

II. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MÉXICO

II.1 PRIMERAS TENTATIVAS DE REFORMA 1821-1965	37
II.2 REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976	41
II.3 LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1976-1982	44
II.3.1 El Marco Normativo de la Reforma Administrativa 1976-1982	45
II.3.2 La Secretaría de Programación y Presupuesto	45
II.3.3 La Planeación a Nivel Global	45
II.3.3.1 La Planeación a Nivel Sectorial	46
II.3.3.2 La Planeación a Nivel Institucional.	46

II.3.4 El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	47
II.3.5 Mecanismos Regionales de Coordinación para la Planeación	47
II.3.6 Mecanismos de Evaluación y Control	48
II.4 PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA 1982-1988	48
II.5 LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 1989-1994	53
II.6 EL PERFIL DEL ESTADO MEXICANO ANTE EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN	59
II.7 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	62
II.8 LA CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS	67
II.9 CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA CONDUCIR EL CAMBIO Y EL DESARROLLO	69
II.10 DEMANDAS DE LA CIUDADANÍA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	72
II.11 DISCRECIONALIDAD EN EL SERVIDOR PÚBLICO	73
II.12 RESISTENCIA AL CAMBIO	74
II.13 CONCLUSIONES	76

III. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

III.1 LA MODERNIDAD: CONCEPTO	79
III.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	

EN MÉXICO	80
III.3 CONCEPTOS GENERALES	83
III.4 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP) 1995-2000	84
III.5 EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	91
III.6 PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006	96
III.7 LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUS LIMITANTES	100
III.8 BUROCRACIA E INEFICIENCIA	103
III.9 FALTA DE CREDIBILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	105
III.10 GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD	108
III.11 LA SOCIEDAD CIVIL	112
III.11.1 La Participación Ciudadana	116
III.12 EL PAPEL DEL ESTADO COMO AGENTE PRINCIPAL DEL CAMBIO	120
III.13 CONCLUSIONES	124
IV. NUEVAS TECNOLOGIAS PARA MODERNIZAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	127
IV.1 LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	129

IV. 2 REFORMA DE LAS INSTITUCIONES	133
IV.3 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	135
IV.3.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública	137
IV.4 LA INFORMÁTICA UN RECURSO IMPERATIVO PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	145
IV.5 LA GERENCIA PÚBLICA	149
IV.6 LA CALIDAD TOTAL	154
IV.6.1 Los Círculos de Calidad	160
IV.7 REINGENIERÍA DE PROCESOS	162
IV.8 BENCHMARKING	168
IV.9 QUINTO FORO GLOBAL SOBRE REINVENCION DEL GOBIERNO, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EL 3 DE NOVIEMBRE EN 2003.	173
IV.10 CONCLUSIONES	177
V. CONCLUSIONES FINALES	179
VI. BIBLIOGRAFÍA	188
VII. HEMEROGRAFIA	193

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones ocurridas en el entorno internacional con el fin de la bipolaridad; el avance científico gestado en las últimas décadas, el cual provocó una nueva división internacional del trabajo e impuso nuevos imperativos de competencia y calidad, alterando la demanda de materia prima y mano de obra; asimismo, la explosión del regionalismo y la globalización de la economía, motivan en los países desarrollados y en la mayoría de los subdesarrollados a un profundo proceso de ajuste estructural y como consecuencia la necesidad de modernizar sus administraciones públicas. La crisis de los ochenta da inicio a un proceso intenso de reestructuración que se caracteriza por un repliegue estatal en la esfera de la actividad económica y la reducción del aparato administrativo en todos sus órdenes.

Los cambios mundiales y los procesos que se viven en el país al principiar el siglo XXI corresponden a los de una sociedad en plena transformación, más dinámica, informada, exigente, participativa, crítica y plural, que reclama con mayor vehemencia mejores servicios, transparencia y honestidad en el uso de los recursos públicos por parte del aparato gubernamental, orientado todo esto a la satisfacción de sus demandas. Es una sociedad que se encuentra en el proceso de transición a una más abierta y diferenciada. Esta evolución exige una continua mutación de la estructura administrativa estatal para atender de manera eficiente y eficaz sus diversas necesidades.

Sin embargo, los problemas sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos del país presentan una dinámica tan acelerada, que hacen difícil la definición de prioridades; se suceden unos a otros con tal rapidez, que la capacidad de previsión y respuesta del gobierno es cada

vez más insuficiente y los problemas y reclamos de la ciudadanía no decrecen. La falta de respuesta para satisfacer la demanda de bienes y servicios de la sociedad, obliga al Estado mexicano a replantear su papel como articulador de la sociedad recurriendo entre otras estrategias a modernizar y simplificar sus estructuras y procesos administrativos utilizando la tecnología disponible para dar solución a los problemas de ineficiencia, burocratismo excesivo, corrupción y falta de credibilidad, que en conjunto debilitan la legitimidad y la gobernabilidad, de la gestión pública.

Los nuevos tiempos exigen una articulación competitiva del país, en el marco de la globalización mundial. La modernización como estrategia no puede limitarse al ámbito administrativo, sino que es necesario modernizar su estructura económica, política, productiva y educativa, para no estancarse y sufrir más retrocesos que repercutan en la calidad de vida de sus habitantes, al asumir un papel secundario y subordinado frente a las economías más avanzadas. El cambio vertiginoso en los terrenos de la ciencia y la tecnología, obliga a aplicar nuevas tecnologías e invertir en la formación de recursos humanos; particularmente en el ejercicio del poder público es un imperativo para responder con eficiencia y eficacia a las demandas de bienestar de los ciudadanos.

La exigencia de la modernización administrativa para los gobiernos, en el nuevo contexto adopta una dimensión singular por la complejidad de las relaciones y actividades sociales que se entretajan. Es un reclamo que se vive diariamente en cada una de las instancias públicas, debido a la naturaleza diversa de los actores y las relaciones sociales, por las competencias de gobierno que en ella tienen lugar; así como la amplia gama de intereses, no siempre coincidentes o conciliables con las

necesidades específicas de la población, pero usufructuarios de todos los servicios y del equipamiento urbano de la ciudad.

En este sentido el PROMAP conceptualizó la modernización como un vasto proyecto integral para erradicar los desequilibrios sociales, para hacer llegar al conjunto de la población los beneficios del desarrollo económico, tecnológico, científico y cultural, incorporar a las masas a los procesos democráticos, donde la Administración Pública como mediadora entre el gobierno y la sociedad civil juega un papel fundamental en el cambio estructural que el país se propone realizar, asumiendo sus funciones y responsabilidades constitucionales.

Sin embargo, una vez que concluyó su operación no se aprecian evidencias de que haya contribuido a alcanzar los grandes objetivos arriba citados, ni de la medida en que haya propiciado las condiciones necesarias para su continuidad. En esta perspectiva los retos que debe superar el gobierno mexicano para modernizar al aparato administrativo son todavía numerosos y cada vez más complejos, exigiendo mayor contundencia y resultados del proceso de modernización.

En México la modernización del aparato burocrático, es una necesidad urgente para enfrentar la creciente pluralidad y autonomía política de la sociedad, así como al reconocimiento de sus graves y persistentes desigualdades, rezagos, pobreza, marginación, inseguridad; donde su margen de maniobra en su actividad de representación y conciliación de intereses, así como su capacidad de respuesta para resolver las demandas ciudadanas se están agotando; lo que provoca desconfianza e importantes déficit de legitimidad y gobernabilidad que pueden contenerse e incluso contribuir a revertirse a partir de una estrategia de

modernización coherente y participativa, que realmente eleve la eficiencia y eficacia del aparato administrativo.

El proceso de modernización en las instituciones públicas es necesario y urgente porque a través de éste, el gobierno tendrá posibilidades reales de incrementar su capacidad para gestionar la satisfacción de las necesidades de una organización social más exigente, participativa y preocupada por los grandes problemas nacionales. Bajo el mismo razonamiento, retardar el proceso de modernización de la administración pública o dejarlo inconcluso como se viene haciendo, provoca más pérdida de credibilidad y legitimidad; y por lo contrario provoca corrupción, impunidad e ineficiencia.

El interés de estudiosos de la Ciencia Política y Administración Pública de estudiar y analizar el **Programa de Modernización Administrativa Pública**, reside en que ésta constituye el principal factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país. Desde el punto de vista teórico de la ciencia administrativa consiste en buscar el mejoramiento de los métodos, técnicas, procedimientos e instrumentos para lograr una mayor calidad en la prestación de los servicios, y en la práctica la operación y aplicación de las herramientas administrativas que sean adecuadas para solucionar y dar respuesta a los problemas que afrontará el país ante la globalización, con la finalidad de mejorar la prestación en los servicios que brindan las instituciones a la ciudadanía.

La investigación toma al PROMAP como punto de partida para el análisis crítico, con el fin de observar y corregir en el terreno teórico las deficiencias que plantea su aplicación dentro de las organizaciones gubernamentales. Los objetivos planteados por dicho programa para el

periodo 1995-2000 resultaron de gran importancia, por lo cual se analiza de manera detenida la estrategia que se formuló en el planteamiento de las metas inmediatas, para detectar las insuficiencias técnico-administrativas que implicó tal proyecto, y brindar aportaciones que ayudan a elevar la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública.

Para elaborar este trabajo se plantearon dos hipótesis, la primera de ellas señala:

El Promap no tuvo los resultados esperados porque careció de una visión integral, si los nuevos gobiernos no consideran y evalúan elementos como: decisión política, un marco normativo flexible, tecnologías administrativas; una cultura de valores que cambie la mentalidad del servidor público y la sociedad, y sobre todo visualice el proceso de modernización como un programa de largo plazo, en constante retroalimentación; difícilmente el gobierno logrará concretar un modelo de modernización que permita contar con una administración pública moderna y adaptable a las nuevas necesidades y continuará perdiendo capacidad de regulación y control, así como credibilidad y confianza.

La segunda de ellas señala:

La ciudadanía no cuenta con espacios y canales adecuados para participar y evaluar las acciones públicas, si el gobierno no promueve las reformas estructurales y normativas que requieran sus instituciones para crear y abrir dichos canales de comunicación y participación; difícilmente el gobierno logrará disminuir los déficit de legitimidad y credibilidad que

existen en las acciones públicas, y se continuará con los escasos resultados que se tienen hasta ahora.

Para la confirmación o negación de estas hipótesis, el trabajo se estructura en cuatro capítulos y las conclusiones. El primero es el marco teórico que da sustento a la investigación utilizando el método deductivo; consiste en dar una serie de definiciones del Estado, sus elementos que lo componen y su finalidad; después se menciona al Gobierno, sus formas y niveles; posteriormente a la Administración Pública, antecedentes y ámbitos de aplicación.

El segundo capítulo es el diagnóstico, aquí se hace un análisis de la situación que prevalece entorno al objeto de estudio. Se mencionan las principales reformas que sufrió el aparato administrativo hasta la actualidad; se define el proceso de modernización, las deficiencias que existen en las políticas de descentralización, desconcentración, desregulación y simplificación administrativa; el papel del Estado, la Administración Pública y la Sociedad Civil ante las condiciones nacionales y mundiales que se generan por la economía de mercado y la globalización.

El tercer capítulo, el pronóstico inicia con el análisis de la crisis del sistema político, la corrupción, la carencia de canales de comunicación para evaluar y participar en las acciones públicas, la burocracia, la falta de credibilidad en la función pública, la gobernabilidad y legitimidad, como elementos que contribuyen a incrementar la desconfianza y deficiencia de las instituciones y funciones de la Administración Pública; así como reducir su capacidad de respuesta para satisfacer las demandas básicas de la sociedad.

En el cuarto capítulo se examinan las diferentes tecnologías administrativas como Calidad Total, Reingeniería de Procesos, Gerencia Pública, Benchmarking y la Informática que inciden en el contexto mundial ante parámetros como competencia, productividad, calidad y eficacia para que las organizaciones puedan incorporarse a la economía de mercado. Se analizan sus principios y elementos, la forma en que pueden ser adaptadas de acuerdo con las características y circunstancias de las instituciones; y como pueden contribuir a elevar el desempeño de las estructuras, funciones, sistemas, métodos y procedimientos del quehacer público. Asimismo, se habla del servicio civil de carrera.

Para finalizar, se plantean las conclusiones del análisis crítico del Programa de Modernización Administrativa producto de la investigación, las cuales demuestran un alto índice de factibilidad de las hipótesis planteadas, ante las circunstancias y condiciones que se generan y ante la falta de respuesta del gobierno a las demandas sociales, el país puede caer en altos déficit de legitimidad y desconfianza afectando de manera grave a la sociedad, pero sobre todo limitando aun más su campo de acción al no poder satisfacer las demandas ciudadanas, situación que están aprovechando los particulares y las organizaciones no gubernamentales. Por lo cual es necesario llevar a cabo de manera seria y comprometida, los procesos de modernización administrativa para elevar su desempeño y no pierda su papel como ente principal del desarrollo integral del país.

I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.1 CONCEPTO DE ESTADO

La palabra Estado provoca en la conciencia humana hondas resonancias. Trae a la mente la idea de algo muy cercano a los hombres que influye en sus vidas, los mueve, incluso a las más variadas reacciones, de aceptación o repulsa. Recuerda actos de autoridad, obediencia, regulación, planificación, protección, abuso, persuasión y coacción; los cuales se le atribuyen porque constituye unidad de acción y voluntad de la que el individuo forma parte, se reconoce como el poder superior que dirige las controversias socialmente posibles. Su existencia y manifestaciones exteriores dan a conocer los sacrificios que exige, por su actuación benéfica o molesta, es una realidad de trascendencia en la vida de cada individuo. Por estas razones, es necesario precisar su significado

Etimológicamente proviene del vocablo "stare" que denota situación o posición. En política cuando se habla de él, se alude a la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana, unas veces designa la totalidad de la comunidad política y otras veces se lo identifica con algunos de sus elementos: el poder, pueblo o incluso el territorio. Existe una gran variedad de definiciones; sin embargo, el vocablo es de acuñación reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta al Renacimiento de los siglos XV y XVI en Italia;¹ y sirve para denominar a esa estructura política-jurídica que hoy se conoce como Estado Moderno, en sus rasgos esenciales existe desde tiempos remotos de la evolución humana con diferentes nombres, que dan a entender las variadas formas que adopta en su desarrollo múltiple y complejo.

En la Grecia Antigua con Aristóteles, el Estado equivalía a Polis, es decir, la Ciudad-Estado; él afirma que "...la polis es una entidad natural y necesaria, ya

¹ Ver Maquiavelo. El Príncipe. México. Edit. Porrúa

que el hombre nace, crece, se desenvuelve, reproduce y muere dentro de ella y solo los seres irracionales o los dioses se conciben fuera de su ámbito.”² Es incuestionable que el hombre, es “un zoon politikon, un animal político.

En la filosofía hegeliana “...el Estado es la realidad de la Idea Ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta clara para sí misma, sustancial que se piensa y se sabe, y que cumple lo que sabe y como lo sabe[...]es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser miembros del Estado.”³

Marx y Engels⁴ lo conciben como la maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra. Desde el punto de vista sociológico, según Weber, dicho ente no se puede definir por su causa final, que es el bien común porque éste ha sido perseguido por otras instituciones sociales. Por lo que hay que dirigirse al medio que le es específico, el monopolio de la coacción física -el poder-. Por lo tanto, resulta ser un orden jurídico, administrativo e institucional que tiene un tiempo y un espacio determinado en el cual es el monopolizador del poder legítimo, que a través de una estructura administrativa ejerce sus funciones con la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad.

Así para el padre de la sociología comprensiva “...el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de

² Aristóteles. La política. México. Edit. Porrúa, Pág.159

³ Hegel, Federico. Filosofía del Derecho. México. Edit. UNAM, Pág. 242-243

⁴ Ver: Marx, Carlos. El Capital. México. FCE

dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema."⁵

Por su parte, Heller lo considera como una estructura de dominio constantemente renovada a través de un obrar común actualizado, que ordena los actos sociales sobre un determinado territorio. "El Estado es una forma de vida humano-social vida en forma que nace de la vida". Para Kelsen estudioso del Derecho Positivo, es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma fundamental. "El Estado es un objeto espiritual cuya esencia consiste en un sistema de normas, el Estado como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión en su unidad."⁶

Para el Doctor Luis Sánchez Agesta, catedrático de Derecho Político de la Universidad de Granada "...es una comunidad perfecta que es por sí un todo, y, que, por consiguiente, no es parte de otro orden político y comprende todos los elementos que le son necesarios para su subsistencia y normal desenvolvimiento... No es deficiente, sino autosuficiente; no es parte o dependencia, sino todo... Su potestad, como poder de una comunidad que es por sí misma un todo, es potestad suprema, que no depende de otra potestad, que no reconoce un poder superior y que está dotada de cuanto le es necesario."⁷

El Estado es la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende

⁵ Weber, Max. Economía y Sociedad. México. Edit. FCE, Pág. 1060

⁶ Kelsen, Herman. Teoría General del Estado. México. Edit. FCE, Pág. 18

⁷ Sánchez, Agesta Luis. El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI. Edit. Marisal, Artes Gráficas, Pág. 31

a realizar el bien común. Para Ramón Cotarelo es "...la forma de organización política, esto es como un territorio comprendido dentro de unas fronteras (territorium clasum), en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes sometido a un ordenamiento jurídico-político específico."⁸

En conclusión se define al Estado como una agrupación jurídica, política, económica y administrativa suprema, geográficamente localizada en tiempo y espacio, organizada teleológicamente respecto al bien público; que comprende todos los elementos que son necesarios para proporcionar un desarrollo integral para su comunidad. Es el poder político organizado en una colectividad humana que vive en un territorio, acepta unas autoridades y unas reglas de derecho y que persigue una finalidad: el bien general de toda la sociedad.

I.2 ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA ESTATAL

I.2.1 Pueblo

Es un concepto político, significa un conglomerado humano unido por vínculos sociales para ayudarse mutuamente en orden a un fin político; comprende los individuos sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el nexo de ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero. El conjunto de personas que viven dentro de un territorio sometido a un mismo orden jurídico y autoridad, constituye el elemento indispensable para la existencia del Estado. De acuerdo a Jacques Maritain, el pueblo puede señalarse como la "...multitud de personas humanas que, unidas bajo leyes justas por amistad recíproca y para el bien común de su existencia humana, constituyen una sociedad política o un cuerpo político."⁹ Es decir, sin cierto número de hombres y

⁸ Díaz, Elias y Ruiz Miguel Alfonso. Filosofía Política II Teoría del Estado. Madrid. Edit. Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1996, Pág.15

⁹ Maritain, Jacques. El hombre y el Estado. Madrid. Encuentro Fundación humanismo y Democracia. 1983. Pág.39

sin territorio delimitado, éste no podría existir. Sin embargo, una simple suma de ciudadanos, una muchedumbre humana sin orden, ni unión física ni moral, no constituye a un pueblo, ya que éste, se forma por hombres unidos por especial voluntad o común consentimiento en una sociedad para ayudarse entre sí con orden, para alcanzar sus fines.

Para determinar la pertenencia de los hombres a una nación, el principio clave es la nacionalidad y para ello se utilizan criterios objetivos (raza, religión, lengua, territorio) y criterios subjetivos (consisten en la existencia de una conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad nacional) que con frecuencia se identifica con el Estado. Antes de formar parte de esta agrupación los seres humanos están unidos entre sí por vínculos de familia, parentesco, lengua, religión, vecindad, municipio, profesión, clase y relaciones sociales y comerciales; es decir, existe una variada interdependencia social.

1.2.2 Territorio

El espacio físico, marítimo y aéreo constituyen la base de la estructura estatal, es el área delimitada geográficamente que le sirve de asiento para validar su orden jurídico, las medidas coactivas y las sanciones establecidas son aplicadas y ejecutadas en esa delimitación territorial. Por lo tanto, como condición de existencia del Estado es indispensable que exista un espacio, delimitado por fronteras, dentro del cual se ejerza la soberanía y se aplique un solo ordenamiento jurídico. Toda organización política debe poseer un espacio como requisito de su organización, funciones que le corresponden, servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, pues no hay Estado sin territorio. Allí la sociedad vive, trabaja, se sociabiliza y alcanza la perfección de su ser. El terreno así delimitado por las funciones humanas a las que sirve de base y sustento material, alcanza la

calidad de elemento indispensable de la organización estatal. Sin él no se concibe a la comunidad política como tal.

1.2.3 Poder

Se define como la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otro, tiene como finalidad organizar la vida política y llevar a la población al bien público; o lo que es lo mismo a crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran; como característica su potestad soberana es propia del Estado; no se toleran otras entidades soberanas que aquellas que la estructura estatal provee; es limitado a un determinado espacio geográfico que se conoce como territorio y en el orden jurídico y político interno es ilimitado, incondicionado de vencer con su voluntad a todas las demás organizaciones sociales pues recibe su fuerza de sí mismo. Jurídicamente no deriva de ningún otro, sino de la estructura estatal, de quien nadie puede sustraerse.

Para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el consenso social de la comunidad, y aplicarse para el bien común de la sociedad pues se está ante un fenómeno moral de pertenencia y reconocimiento popular, no basta la legitimidad de origen sino también de ejercicio; es decir, mientras la legitimidad de origen es un asunto de legalidad - mecanismo regulado por la ley- la legitimidad de ejercicio es la única que en rigor puede purgarse cuando el poder se ejerce para el bien común y cuenta con la aceptación que no supone otros poderes que lo menosprecien o destruyan. Se está ante una autoridad que se manifiesta sobre las demás que pueden existir en el interior de la estructura estatal y mantiene una relación de independencia o igualdad con las demás organizaciones políticas en el orden internacional. Se puede entender por soberanía la cualidad de la organización política moderna, en virtud de su capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitario, para decidir sobre todo lo relacionado con las

funciones: legislativa, judicial y administrativa dentro del ámbito territorial de competencia y en principio del ámbito personal donde realiza sus funciones, imponiéndolas, por la fuerza si es necesario, a los habitantes de su territorio.

En el Estado soberano, esta superioridad reside en el orden jurídico emanado de la representación popular a través del Congreso Constituyente en el cual el pueblo delega la función de emitir la Constitución que no sólo se erige en el sustento del pacto federal, sino que señala las pautas para la convivencia entre los individuos.

I.3 SUBORDINACION DEL ESTADO AL DERECHO

Para Serra Rojas el Estado y el Derecho presentan una estrecha relación, ambos forman un binomio indisoluble, por lo que es necesario explicarlos conjuntamente. La evolución estatal en los pueblos civilizados transcurre de una organización arbitraria y despótica, que pasa por encima de los derechos de los individuos y grupos, a una institución regulada y limitada jurídicamente, que respeta los derechos y trata de armonizarlos. En la dualidad Estado- Derecho, el primero se organiza jurídicamente, es decir, conforme a un conjunto de normas que rigen la convivencia humana; el segundo es quien regula y constituye al poder político (o sea al Estado). Ambos son necesarios y se necesitan mutuamente. La estructura estatal necesita al Derecho para imponer su orden, puede establecer su potestad de imperio porque establece normas y las hace cumplir aún coactivamente, es quien aplica y sanciona al Derecho, quien no puede realizarse plenamente si no esta apoyado en la fuerza y en la autoridad estatal que lo haga respetar en todo momento por medio de sus atribuciones judiciales y administrativas que este mismo le confiere.

Para este autor : "el Derecho es el conjunto de normas que rige la convivencia humana con poder coactivo para la realización de los fines existenciales del

hombre; detrás de él existe un poder organizado que puede emplear la coacción material para asegurar su eficacia; el Derecho aparece en la esfera político-estatal, como la concretización o institucionalización del orden, representa el elemento de peso, tradición, resistencia, que da una estructura formal, firme y segura, a las actividades políticas; está involucrado en la trama entera de la vida social y el Estado a la vez, en cuanto autoridad y poder coactivo, está sometido a las normas jurídicas."¹⁰

Todo Estado genera y crea su propio Derecho, es decir, produce normas jurídicas que en mayor o menor medida, las utiliza, las aplica y se sirve de ellas para organizar a la sociedad para que funcione adecuadamente conforme a un orden establecido y donde puedan resolverse los conflictos surgidos dentro de ella. Es difícil imaginar una comunidad sin Derecho, sin leyes, sin algo parecido a un sistema legal aunque los márgenes de arbitrariedad tengan una efectiva o negativa presencia. Hablar de Estado de Derecho implica sometimiento, regulación y sanción del aparato estatal a sus propias normas, leyes y procedimientos que en un momento histórico creó para organizarse jurídicamente.

El Estado de Derecho es resultado histórico, de una conquista lenta y gradual hecha por individuos y sectores sociales que autoritarios buscan mejores garantías para su persona, bienes y propiedades y exigen garantías y protección. El Estado de Derecho concierne, a todos los ciudadanos, y les exige respeto hacia las libertades y los derechos de los demás, sin embargo a quien, en última instancia se dirige es al Estado, sus órganos y poderes, a representantes y gobernantes, obligándolos a que sus acciones en todo momento se apeguen a las normas jurídicas, y al principio de legalidad, que se sometan a dicho marco institucional y constitucional. El Derecho en cuanto sistema jurídico tiene

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa, Pág.308

capacidad de exigir el cumplimiento de sus normas, o de imponer efectos y consecuencias en caso de incumplimiento, con el empleo y regulación de uno u otro tipo de fuerza.

1.4 FINES DEL ESTADO

1.4.1 El Bien Común

Ninguna institución humana puede carecer de un fin, como dice Aristóteles en su libro la Política "toda comunidad se constituye en vista de algún bien". Por lo cual, no puede negarse que el fin genérico, natural, de toda comunidad política sea el bien común. Por tanto, las veces que el hombre se agrupa en sociedad es para alcanzar un fin que es común a toda la comunidad política, es el eje central que permite que los individuos vivan para crear, fomentar y mantener las relaciones que preserven las condiciones necesarias para que el grupo social viva en armonía; alrededor de él se agrupan y se dirimen las controversias de la vida política, anima la actividad del gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción del poder y del orden político.

El bien común ha de ser "bien" y ha de ser "común". Lo primero quiere decir que dé satisfacción a las necesidades del hombre en su entera naturaleza espiritual, moral y corporal, proporcionándole paz, virtud, cultura y las cosas necesarias para el desenvolvimiento de su existencia; común en el sentido de que el esfuerzo y disfrute de estos bienes se comparta en la proporción de la justicia. El Estado es una comunidad que por su organización y fines ayuda al individuo a la plena realización de su personalidad y crea el ambiente propicio para la cooperación social del orden, la paz y justicia, así por su amplitud, diversidad de recursos materiales y espirituales con que cuenta, cubre integralmente el ámbito de los fines existenciales del hombre que permiten su desarrollo.

La naturaleza del Estado es condicionar el bienestar del hombre, su presencia se nota en todos los ámbitos de lo social, como agente de promoción, colaborador de la iniciativa privada, y como garantía de la autoridad de las comunidades menores. No hay campo de la actividad del hombre en el que no tenga una intervención importante y a veces decisiva; atiende todos los ministerios, monopoliza legítimamente la coacción, domina y unifica en vistas del bien común. En toda sociedad actúan fuerzas de índole económica, cultural, jurídica, religiosa que, en ocasiones alteran la armonía del Estado a quien corresponde más que crear y mantener las condiciones necesarias para que esas fuerzas desarrollen sus capacidades al máximo, le toca el papel de promover ayudar, coordinar, corregir desviaciones y asegurar la tranquilidad para que se desarrolle un trabajo provechoso en la comunidad procurando no lesionar los intereses de los individuos; su función es subsidiaria.

El Estado como institución social tiene como función asegurar la estabilidad del poder, orden y libertad para que exista un equilibrio y tranquilidad en la comunidad política: La actividad estatal esta encaminada a fines concretos y particulares que se unifican en un fin total o común; el bien de la sociedad; así el Estado se justifica como una condición necesaria para el desenvolvimiento de la persona humana, por lo que su fin es llevarlo a cabo directa o indirectamente, la organización estatal deberá tender a procurar todos aquellos bienes materiales, culturales y morales que permitan el desarrollo del hombre.

Hay Estado real cuando está al servicio de la comunidad y en ella y por ella al de todos y cada uno de los hombres que la integran, para Nicos Poulanzas. "El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social."¹¹ La teoría marxista concibe la función estatal

¹¹ Poulanzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México. Edit. Siglo XXI, Pág.471

como factor del orden, principio de organización en el sentido de la cohesión del conjunto de los niveles de una unidad compleja y el factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto sistema, es la estructura en donde se condensan las diversas contradicciones de las instancias.

I.5 GOBIERNO

I.5.1 Concepto

Es la parte organizada del Estado es decir, es el conjunto de órganos e instituciones revestidos de autoridad para realizar gestiones de dirección y control que corresponde llevar acabo al Estado en asuntos políticos-administrativos lo que permite reglamentar y ordenar la vida en sociedad. El gobierno es un elemento indispensable en toda organización política porque a través de él se conduce a un conjunto de individuos asentados en un territorio en quien ejerce su poder soberano con el fin de lograr un comportamiento deseado.

Se puede entender también como la estructura institucional intermediaria entre gobernantes y gobernados mediante la cual el Estado da respuesta a las demandas de la sociedad. Al gobierno le compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, entre otros). De manera concreta estas funciones son de tipo legislativo, ejecutivo y judicial y las realizan órganos especializados con autoridad y responsabilidad atribuidas al través del ordenamiento jurídico.

I.5.2 Formas de Gobierno

Tomando como base la clasificación de Aristóteles de las formas de Gobierno¹², la cual no ha sido rebasada por la teoría moderna, este las divide en dos grupos:

¹² Aristóteles. La Política. México. Edit. Porrúa, Pág. 204-205

a) Formas puras o perfectas que practican rigurosamente la justicia son la monarquía, aristocracia y democracia.

Estas formas pueden degenerar respectivamente en:

b) Formas impuras, degeneradas o corrompidas, que sólo toman en cuenta el interés de los gobernantes y desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses egoístas. Estas son: la Tiranía, Oligarquía y Demagogia.

La forma de gobierno corresponde a la realidad y particularidad de cada sociedad, la cual está determinada en función de su clase política económica, sin embargo, cualquiera que sea la forma que adopte cumple con tres funciones públicas básicas: legislar, administrar y juzgar. Ninguna clase social tiene el título absoluto de poder, pues la comunidad es intercambio de servicios y todos son necesarios para todos. Por eso todas las formas de gobierno deben estar regidas por la ley.

1.5.2.1 Monarquía

Es el gobierno de un solo individuo¹³ ya sea monarca, rey, príncipe o emperador; es hereditaria, tradicional, conservadora, de clases privilegiadas que comparte con el monarca sus privilegios y consideraciones. En esta forma de gobierno el monarca ama, honra y protege a sus súbditos, su mismo nombre es el de antepasados, numerada para señalar esta continuidad. Tradicionalmente la monarquía se apoya en la divinidad para justificarse y asegurar su estabilidad o permanencia. El origen divino aunado al efecto tradicional, que se profesa a una calidad superior constituye los fundamentos de autoridad.

¹³ Idem, Pág.204

1.5.2.2 Aristocracia

Significa etimológicamente el gobierno de los mejores. Aristóteles la define como “el gobierno de más de uno pero pocos”¹⁴, sea cual sea su número, con tal que no se reduzca a un solo individuo. Es una de las dos especies del gobierno múltiple -la otra es la democracia- que tiene por base el interés de los asociados y cuyo principio radica en la elección por el mérito. Los criterios propuestos para seleccionar a los mejores son: experiencia, sangre, ciencia, riqueza, profesión; quitando la libre elección al pueblo. Cuando los aristócratas utilizan el poder público para sus fines particulares y la aristocracia se convierte en Oligarquía.

1.5.2.3 Democracia

Este vocablo proviene del griego: demos, pueblo y kratos, poder significa el gobierno del pueblo, es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modelo de vida social en donde el pueblo determina y ejerce el poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de la comunidad política. La democracia reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y cuenta con la sociedad para estructurar el poder, el pueblo es el origen, sostén y justificación del poder público; la participación de los individuos en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas que se establecen para su beneficio. Cada individuo es libre de manifestar su voluntad personal con el propósito de que concuerde con la voluntad colectiva.

La base del poder de los gobernantes está cimentada en la comunidad, de quien deriva todo poder, su autoridad es legítima cuando la representa auténticamente; a mayor nivel de representación, más autoridad y a la inversa mientras más se debilite el vínculo del gobernante con el pueblo, menos autoridad. Así como, la

¹⁴ Idem, Pág.204

herencia es el título de la autoridad monárquica, la elección popular es del representante del pueblo democrático; cuando se deja de gobernar para él, la democracia degenera en la Demagogia. Cualquier forma de gobierno es legítima mientras realice funciones en pro del bien público y tenga de su parte el consenso popular.

I.6 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración es igual de antigua que el hombre mismo, existe a partir de la necesidad de coordinar sus propósitos y esfuerzos con otros individuos para realizar tareas que no puede hacer solo. Así, el logro de la unión de esfuerzos para un objetivo común inicia las bases del esfuerzo cooperativo, que se fue haciendo consiente y sistemático conforme fue evolucionando la sociedad hasta constituir el complejo cuerpo de principios y conocimientos que caracteriza a la administración moderna. No obstante, la sistematización de la administración como ciencia tiene lugar hasta la primera década del siglo XX con los estudios realizadas por Henry Fayol y Frederick Taylor precursores del movimiento denominado "administración Científica". Por ende es necesario ubicar dentro del proceso de transición de la administración las diferentes escuelas que han enriquecido a la ciencia administrativa.

El análisis de varios enfoques administrativos tiene como finalidad ofrecer un panorama general que permite ver con mayor precisión las áreas funcionales de la administración, así como los métodos que se utilizan para solucionar problemas que se suscitan con el paso del tiempo en las instituciones u organizaciones, lo que da como resultado a la moderna administración.

El Licenciado Ramiro Carrillo Lánderos¹⁵ propone un esquema taxonómico en el cual clasifica en grupos y subgrupos las diferentes escuelas del pensamiento que existen: clásica, desglosada en científica o productivista, positiva o experimental, burocrática y legalista, neoclásica, subdividida en relaciones humanas y conductista o del sistema social, moderna, con los subgrupos teoría de las decisiones, matemática, administración de sistemas, proyectos, por objetivos, administración creativa, desarrollo organizacional y operación del proceso administrativo integrado por planeación, organización, integración, dirección y control.

I.6.1 ESCUELAS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

I.6.1.1 La Escuela Clásica

a) La Administración Positiva o Experimental¹⁶

Los principios científicos de Fayol son parte importante de la evolución de la administración como ciencia, porque adquiere cuerpo doctrinal y son el primer eslabón de esta disciplina que establece su propia escuela. En cuanto al aspecto metodológico de la doctrina sus reglas fundamentales, o elementos o principios son: para que todo acto administrativo pueda hacer afortunado debe tener previsión, organización, mando, coordinación y control. Fayol conocido como el padre de la teoría administrativa moderna dividió las actividades de una empresa en: técnicas comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas. Estas funciones básicas están presentes en toda empresa o institución, cualquiera que sea su naturaleza, pero en diferentes proporciones según sea sus niveles jerárquicos y ocupacionales. Formuló los catorce principios de administración, como los referidos a la autoridad y responsabilidad, la unidad de mando, la cadena escalar (jerarquía) y el espíritu de cuerpo.

¹⁵ Carrillo Lánderos, Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa.

¹⁶ Idem, Pág. 125-128

b) La Administración Científica o Productivista

Surge en "respuesta al crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas y por la necesidad de incrementar la eficiencia y competencia de las organizaciones"¹⁷, utilizando métodos científicos de supervisión e información de sus actividades y de recopilación, clasificación, análisis, correlación y publicación de los hechos obtenidos. La aplicación de sus principios va de los niveles más bajos a los más altos. Taylor comprobó que varios factores afectaba al rendimiento de los trabajadores y daba como consecuencia una productividad menor de la que podría lograrse si se mejoraba las condiciones del trabajo imperantes.

A Taylor corresponde el mérito de haber sistematizado el análisis de las labores de estudios de tiempo y movimiento y su sistematización para obtener un mejor uso de la mano de obra y de los materiales; la coordinación de esfuerzos, los métodos de producción más adecuados a las tareas a base de planificación de ella; división del trabajo y especialización y como consecuencia de ambas aumento en la productividad, el establecimiento de salarios graduales llamados por él "diferenciales", para retribuir de manera especial a quienes trabajaran sobre los estándares de producción establecidos de antemano; la distribución de la jornada de trabajo para ofrecer descanso a los obreros y otros aspectos que se puedan resumir en los cuatro siguientes principios y que se conocen justamente con el nombre de "administración científica":

1. —" El desarrollo de una verdadera ciencia que sustituye los métodos de trabajo tradicionales.

¹⁷ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág.98

2. - La selección científica del trabajador con base en criterios científicos que permitan capacitarlo y adiestrarlo de acuerdo a sus actitudes que le permitan ascender jerárquicamente.
3. - La educación y desarrollo científico del obrero a fin de que sea capaz de sustituir los métodos empíricos por otros más racionales.
4. - La cooperación estrecha y comprensiva entre la dirección y el personal para lograr de manera satisfactoria los objetivos de la organización."¹⁸

Con la utilización de técnicas científicas se pretende evitar el derroche de recursos, así como obtener un mayor rendimiento de éstos. El punto esencial de esta escuela es la productividad y la eficiencia mediante la especialización del trabajo, y para lograrlo se basa en el estudio de tiempos y movimientos y una organización funcional; además se manifiesta por una separación del trabajo físico y mental.

c) La Escuela Burocrática

Su máximo exponente es Max Weber y se basa en la eficacia de la autoridad formalmente disciplinada, a través de la cual se cumple la administración y se aplica a las normas jurídicas a cada una de los casos concretos de manera impersonal o institucional, es decir burocrática. Establece principios como la libertad personal para los funcionarios, su organización como individuos, la esfera de competencia de cada una de las unidades organizativas, las relaciones contractuales entre los funcionarios y la administración, la selección de candidatos por el sistema de competencia, las retribuciones, la dedicación completa al trabajo, el establecimiento de una carrera administrativa, la subordinación de los intereses particulares al colectivo institucional.

¹⁸ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, México. Edit. Limusa, Pág. 124-125

"Weber deriva la organización burocrática de su tipología de la denominación, según la cual, a cada tipo de dominación (carismática, tradicional y legal) corresponde un tipo de organización. A la dominación carismática corresponde una organización inestable, a la dominación tradicional corresponde una organización patrimonial y feudal, y por último a la dominación legal corresponde una organización burocrática... a la que considera como la más eficiente... porque a través de su desarrollo de reglas impersonales que prevén en detalle las funciones y por medio de la selección de personal, basada en su competencia técnica, puede alcanzar el más alto grado de eficiencia."¹⁹

d) La Escuela Legalista

También identificada como jurídica "tiene como directriz los postulados del Derecho Administrativo, intenta destacar los elementos que proporcionen congruencia y fundamente la actividad administrativa del Estado,"²⁰ a partir de la operación de los órganos de la administración pública y su correspondencia con las disposiciones jurídicas que fundamentan sus acciones teniendo como propósito esencial el cumplimiento de la ley. La aportación más sólida de esta escuela es que da mayor permanencia y estabilidad a los instrumentos jurídicos vinculados con la gestión de las instituciones públicas donde su intención primordial es garantizar el aspecto legal en todas las acciones inherentes al quehacer administrativo. Así como, "la revaloración de las relaciones entre ciudadano y administración, de las prerrogativas de esta última de los instrumentos de defensa y de los remedios frente a la posible conducta arbitraria del administrador... han regulado el sistema de relaciones jerárquicas, y han precisado las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos

¹⁹ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág. 104

²⁰ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa, Pág. 133

administrativos...han tocado cuestiones de organización administrativa como la centralización y descentralización, la delegación de poderes, etc."²¹

I.6.1.2 Escuela Neoclásica

Los estudios de esta escuela surgen para contrarrestar el mecanismo de la teoría clásica. El aburrimiento, la frustración y la monotonía provocadas por la especialización del trabajo, conocidas como " disfunciones del Taylorismo" dan paso a la teoría del comportamiento donde el individuo deja de ser considerado como simple engrane del proceso productivo para constituirse en el factor más relevante y dinámico de la organización. Del pensamiento neoclásico se desprende dos corrientes: la escuela de las relaciones humanas y la del comportamiento o del sistema social.

a) La Escuela de las Relaciones Humanas

Surge de las investigaciones de Elton Mayo, que lo llevan a concluir que " la influencia del grupo social sobre el comportamiento individual es lo que determina la producción... que eran factores sociales y no psicológicos los que determinan la producción. El aumento de la eficiencia de la organización no se debe a una mejor especialización y organización como pretenden el enfoque clásico, sino a la armonía basada en la interacción y motivación de los miembros de la organización."²² Este criterio complementa la teoría administrativa al introducir estudios sobre motivación, dinámicas de grupos, comunicación y liderazgo informal. La aportación de esta escuela es que analiza los problemas de índole administrativa con un encuadre donde no predomina el criterio individualista sino se sustenta en el estudio de los grupos y su comportamiento, el trabajo por equipo, su organización y conducción en pro de los fines

²¹ Idem, Pág. 134

²² Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág.108

institucionales, mediante la instauración de dispositivos orientados a estimular la cooperación entre individuos.

b) La Escuela del Comportamiento o del Sistema Social

Llamada también conductista surge de la teoría de las relaciones sociales y su enfoque es psicológico y motivacional, pues analiza principalmente la conducta del individuo en la organización. Los autores más importantes de esta escuela son: Hebert Simon y James G March. Esta escuela "precisa una nueva concepción en que la organización se considera como un complejo de partes interactuantes e interdependientes dentro de un medio cambiante en el cual influye y es influida por otras organizaciones que inciden en el mismo contexto (sistema social), desarrollando un proceso permanente en que tiene un papel relevante el comportamiento individual y grupal... considera al comportamiento humano... uno de los vínculos más importantes de cohesión y fortalecimiento del espíritu corporativo por lo que concientemente se le debe orientar hacia los objetivos establecidos."²³

Considera a la organización como subsistema del sistema social en la que concurren factores internos y externos que están en constante interacción, sus problemas se tienen que plantear de forma integral abarcándola en su conjunto. El fundamento de esta teoría recae en el comportamiento individual y su interacción en los grupos así como la de estos con los diversos elementos que comprende la organización y la de esta con el sistema social.

1.6.1.3 La Escuela Moderna

Surge a partir de la década de los 50s, son diferentes tendencias que se vinculan básicamente por ser formas contemporáneas de visualizar la problemática de las organizaciones, entre estas podemos mencionar la teoría de las decisiones, la

²³Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa, Pág. 139

matemática, sistemas, objetivos, proyectos, creativa, desarrollo organizacional, calidad total y planeación estratégica.

a) La Escuela de la Teoría de las Decisiones

Su máximo exponente es Hebert A. Simon que considera que todo individuo que forma parte de una organización está resolviendo problemas de manera continua que concuerda con propósitos y metas comunes. Los problemas es la parte fundamental de la toma de decisiones y la preocupación central del funcionario radica en el manejo adecuado de los medios y elementos que contribuya a que la toma de decisión se realice con mayor eficiencia por lo cual se debe tener conocimiento preciso de los objetivos fijados por la institución. Sin embargo, la capacidad de respuesta del sujeto decisor es limitada por diversos factores por lo que esta teoría recomienda considerar seis puntos que se refieren: "al concepto de racionalidad, programas de rendimiento en las organizaciones, percepción e identificación, división del trabajo, comunicación, así como estructura de la organización y límites en la racionalidad."²⁴

b) La Escuela Matemática

Identificada también como cuantitativa se origina cuando se incorpora a la administración, métodos matemáticos agrupados bajo el nombre de "investigación de operaciones" que se encuentran vinculados a la teoría de las decisiones. "En esta técnica se concede importancia primordial a la toma de decisiones basada y apoyada en modelos y ecuaciones matemáticas."²⁵ Se enfoca a la investigación y determinación de factores, símbolos, datos y correlaciones que sean mensurables y permitan una mayor precisión; su empleo se estima imprescindible en el análisis de sistemas, problemas, procesos y actividades de naturaleza administrativa que se pueden trasladar a signos

²⁴ Idem, Pág. 141

²⁵ Quiroga I. eos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág. 119

numéricos y permitan establecer relaciones cuantificables, para hacer medibles las proposiciones y las posibles vías de solución.”²⁶ La investigación de operaciones utiliza las técnicas de modelos racionalistas como: la teoría de juegos, colas, redes, decisiones, ingeniería de sistemas, programación lineal, y dinámica, probabilidad y estadística y modelos de simulación.

c) La Administración por Sistemas ²⁷

Su máximo exponente es el biólogo alemán Ludwing Von Bertalanffy, quien unificó la terminología científica, es decir aplicó un modelo teórico conceptual que sirve de instrumento de análisis para tratar problemas de diversas variables, es hipotético deductivo formal, aplicable a varias ciencias empíricas y a fenómenos que suceden en la realidad, sin importar su naturaleza física, biológica o sociológica, lo que pretende es que exista un objetivo y métodos de estudio peculiar que se pueda aplicar, tanto a las ciencias naturales como a las sociales. La teoría de sistemas se aplica en las ciencias sociales, la sociología, psicología, economía, ciencia política y administración pública. Utiliza criterios de regulación, retroalimentación, totalidad, caja negra, entropía, entropía negativa, holismo, isomorfismo, entre otros; y considera a los diversos objetos de conocimiento como agrupaciones de elementos en constante interacción (sistemas) que se componen de agrupaciones a fines más pequeñas (subsistemas) en continuo movimiento e interdependencia.

El enfoque sistémico aplicado al quehacer administrativo permite dar respuesta a las crecientes demandas y necesidades de las organizaciones modernas, ya que sus instrumentos permiten una mejor comprensión y un tratamiento más dinámico de las estructuras, funciones y procedimientos de cualquier organización.

²⁶ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, México. Edit. Limusa, Pág.144

²⁷ Idem, Pág.145-150

d) La Administración por Proyectos

Es un enfoque que se ha introducido debido al interés y necesidad de vincular la organización a la programación y en particular a desarrollo de proyectos de inversión dentro de la técnica del presupuesto por programas. En este encuadre se "destaca en forma primordial la planeación, administración y control de los proyectos a desarrollar por la organización."²⁸ Un proyecto "se refiere a un conjunto de actividades claramente definidas que se realizarán en un futuro próximo para lograr un fin determinado... implicando tiempos de iniciación y conclusión de actividades; recursos que demanda su ejecución; la predicción de lo que se va a obtener; cuánto costará y qué beneficios puede generar."²⁹ Este tipo de administración requiere una estructura organizacional dinámica flexible y ajustable a las necesidades del proyecto que permita fluidez en las acciones y superar sobre el transcurso las restricciones que se presenten; lo que no podría lograrse con una estructura muy rigurosa o muy estable.

e) Administración por Objetivos (APO)

Se sustenta en la filosofía de trabajar a través de equipos para el logro de objetivos comunes, es un enfoque orientado hacia los resultados más que a la tarea que debe realizarse, en el cual el gerente, superior y subordinado de una organización identifican fines comunes, delimitan las áreas de responsabilidad de cada uno en la función de resultados esperados y utilizan medidas como guías para la operación de los negocios. Esta administración comprende los siguientes elementos:³⁰

- Establecimiento conjunto de objetivos entre el ejecutivo y su superior

²⁸ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág. 127

²⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, México. Edit. Limusa, Pág. 150

³⁰ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública, México. Edit. Trillas, Pág. 117-119

- El gerente establece los objetivos por alcanzar en cada área de responsabilidad
- Medición y control de los objetivos
- Se involucra más al gerente en el control de objetivos y metas

La esencia de la APO es fijar un propósito común que se lleva a cabo mediante la participación de todas las partes integrantes de la organización; el logro de tal fin requiere la definición, jerarquización y asignación en intervalos de tiempo establecidos, de etapas por cubrir con cierta precisión, las que una vez solventadas constituyen en su conjunto los resultados finales o el objetivo. La APO pone un especial énfasis en los procesos de planeación y control.

f) La Administración Creativa

Surge en la década de los 60 como consecuencia del inadecuado concepto que se tiene del individuo como pieza o máquina más en el aparato productivo limitando con ello sus posibilidades de aportación que organizaciones demasiado rígidas y resistentes a los procesos de innovación, incremento de las operaciones, poca capacidad de respuesta, procedimientos de trabajo engorrosos y con poca posibilidad de adaptación a las condiciones del mundo actual. El fundamento de esta escuela³¹ es lo creativo, aquello que es capaz de producir algo nuevo, innovador que se aplica a la solución de problemas y a la búsqueda de respuestas a los procesos de manera distinta de cómo generalmente se han realizado; rompiendo los convencionalismos y la rutina, aportando nuevas ideas para el mejor funcionamiento de las organizaciones que están sujetas a los continuos cambios de la sociedad. Además aporta el criterio del trabajo racional o humano que recae en darle la libertad al individuo para que este despliegue su máxima creatividad reflejando mejor rendimiento a la empresa.

³¹ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa, Pág. 158-161

g) La Escuela del Desarrollo Organizacional (DO)

Se refiere al crecimiento general y la modificación permanente de una organización; al cambio planeado en los mecanismos que se sustentan en una "estrategia pedagógica orientada a la adecuación y el fortalecimiento de las organizaciones"³² frente a la evolución continua; teniendo como fin mejorar la eficiencia y la operación general; marca el énfasis en el comportamiento humano, en las organizaciones y en la interacción social. Tiene como finalidad diagnosticar los principales problemas mejorar los canales de comunicación y determinar las condiciones que se dan entre los individuos; para continuar con un proceso enseñanza-aprendizaje que capacite al personal brindándole la posibilidad de manejar las situaciones cambiantes que tanto interna como externa deberá atender como parte integrante de la organización. Para ello emplea técnicas grupales de comunicación y liderazgo, sesiones de confrontación, talleres de trabajo, observación participante, entrevistas.

h) La Escuela Operacional o Proceso Administrativo

Es la más importante dentro del pensamiento administrativo pues considera a la administración como el desempeño de ciertas funciones administrativas básicas (planeación, organización, integración, dirección, coordinación y control) para llevar a la práctica el proceso administrativo, el cual se considera universal, porque dichas funciones la ejercen a cualquier nivel y tipo de empresa.

i) Planeación Estratégica

Planear es, sin duda una de las actividades características en el mundo contemporáneo, la cual se vuelve más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Por ello es que las técnicas de

³² Idem, Pág. 162

planeación estratégica hoy se enfocan en el análisis de elementos cualitativos más que cuantitativos. La planeación sigue siendo en esencia un ejercicio de sentido común a través del cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente para después proyectarla, diseñando escenarios de los cuales se busca finalmente obtener el mayor provecho.

Sin embargo, el carácter estratégico de la planeación no se trata sólo de prever un camino sobre el que se habrá de transitar sino que se busca anticipar su rumbo y si es posible cambiar su destino; además el objetivo no es sólo planear sino realizar en forma ordenada un amplio número de actividades que, a su vez implican el uso de recursos humanos y materiales. Por cada objetivo se deben definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar sus soluciones, establecer recursos y responsabilidades, y diseñar medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar el avance, sino sobre todo volver a planear.

La planeación y la administración estratégicas implican un esfuerzo participativo lo cual se refiere no sólo al establecimiento de los objetivos y al diseño de la estrategia, sino también a la ejecución y evaluación de esta última. Ello significa que la administración estratégica fijará marcos de referencia dentro de los cuales se deberán delegar decisiones. De otra forma resultaría contradictorio, que haya una amplia participación al momento de planear, pero una gran centralización a la hora de ejecutar. Traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas es pasar de la planeación a la administración estratégica. Esta última significa tener conciencia del cambio y comprender lo vital que es para la organización planear con estrategia de lo contrario, queda reducida al objetivo de sobrevivir.

j) La Administración de la Calidad Total

Es la integración de todas las funciones, procesos y compromiso de los empleados de todos los niveles de una organización de lograr la satisfacción del usuario, con el fin de mejorar continuamente la calidad de los productos y servicios ofrecidos que en ella se producen. Su objetivo es la satisfacción del cliente o usuario. El criterio de calidad consiste en ajustarse a los requerimientos y especificaciones que demandan los consumidores, de esta manera la institución puede otorgar mejores servicios a un menor costo.

Sus precursores fueron W. Edward Deming, Joseph M. Juran, Philip Crosby y Kauoro Ishikawa. Lo más relevante del primero, es que la enfocó desde el punto de vista del uso de la estadística y su aplicación a los procesos de producción, de manera que al obtener sistemáticamente datos y registros específicos le permitieran combinar y concluir con sistemas de control y evaluación, evitar errores, reducir costos y asegurar mercados; él define la calidad como *cero defectos o menos variaciones*, y se basa en el control estadístico del proceso como la técnica esencial para la resolución de problemas, con el fin de distinguir entre las causas sistémicas y las causas especiales. Considera así mismo, que la calidad se debe incorporar al producto en todas las etapas a fin de alcanzar un nivel de excelencia.

El segundo, destacó en sus estudios la importancia de encontrar procedimientos que permitan seleccionar los puntos neurológicos de la empresa; así mismo transformó las técnicas de control de calidad de una herramienta técnica de taller en una herramienta de dirección y control de la Gerencia General. Crosby desarrolló estudios para asegurar la participación de todos aquellos que intervienen en el procesos de la producción. Ishikawa, convirtió la calidad en una filosofía del ser y del hacer y lo hizo arraigar desde la cúpula empresaria hasta el último trabajador.

Deming considerado como el gran sistemizador de los criterios de calidad postuló 14 principios los cuales considera que se deben aplicar en todos los niveles de la empresa, estos son:

1. "Crear la concordancia entre los propósitos por medio de un plan
2. Adoptar la nueva filosofía de la calidad
3. Acabar con la dependencia de la inspección en masa
4. Poner fin a la práctica de elegir proveedores bajo el criterio exclusivo del precio
5. Detectar los problemas y trabajar sin cesar por mejorar el sistema
6. Adoptar métodos modernos de capacitación en el trabajo
7. Cambiar el enfoque controlado en las cifras de producción (la cantidad) por otro centrado en la calidad
8. Desechar el temor
9. Derribar las barreras que separan a los departamentos
10. Dejar de exigir más productividad sin proveer los métodos para lograrlo
11. Suprimir las normas de trabajo en las que se prescriben cuotas numéricas
12. Suprimir las barreras que menoscaben el orgullo del trabajador por su propio oficio
13. Instituir sistemas vigorosos de educación y adiestramiento
14. Crear una estructura de alta gerencia que todos los días haga énfasis en los 13 puntos anteriores."³³

Pensar en una ACT implica tomar en cuenta todas las funciones de la empresa, y es un proceso de principio a fin, donde se integran las funciones relacionadas entre sí en todos los niveles. Es un enfoque sistémico que considera todas las interacciones entre los diversos elementos de la organización, por lo que la eficacia general del sistema es mayor que la suma de las aportaciones

³³ Deming, Edward. Calidad Total. México. Edit.

individuales de sus subsistemas. En este tipo de administración la participación activa de todos los empleados es de suma importancia para aplicar desde el principio la garantía de calidad en los servicios, por esto resulta imperante la creación de círculos de calidad que consisten en reunir un grupo de trabajadores de una misma área u otra diferente para estudiar los problemas o para no repetir errores. Un círculo de calidad se caracteriza por ser de creación voluntaria y los integrantes buscan ampliar y perfeccionar su desarrollo y cooperar con otros círculos, lo que conlleva a la participación total.

La creciente aceptación y uso de la ACT es resultado de tres tendencias:

- La reacción frente a la competencia interna y global, cada día más intensas
- La persistente necesidad de integrar las diversas funciones de la organización con miras a elevar la producción total y mejorar la calidad de la producción dentro de cada función; y
- La aceptación de ACT en gran variedad de industrias de servicios

La calidad total es un factor esencial para garantizar la competitividad en los mercados mundiales; ha llegado a ser una estrategia competitiva de mercadotecnia donde las empresas que ofrezcan calidad serán las que prosperen en este nuevo milenio. En la ACT cualquier producto, proceso o servicio se puede mejorar y la organización de éxito es la que busca y explota en forma consciente las oportunidades de mejora en todos los niveles.

1.6.2 Concepto de Administración

La palabra administración viene del latín administratio-tionis que significa acción de administrar, el término está compuesto por ad y ministrare que significan servir, en un sentido más amplio es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir. Omar Guerrero cita a Bonin para definirla como "...una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más

conveniente a los seres organizados y a las cosas".³⁴ Por su parte, este autor la define como "...ciencia y arte, ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de leyes."³⁵

Se define a la administración pública como la que cristaliza las políticas estatales con la finalidad de brindar a la ciudadanía bienestar social, luego entonces se encarga de controlar, dirigir, organizar y coordinar los programas, proyectos y acciones que coadyuvan a satisfacer las demandas colectivas, buscando así el desarrollo integral de la sociedad.

I.6.3 Ámbitos de la Administración

I.6.3.1 Administración Privada

Se refiere a todo lo relacionado con las actividades de los particulares en todos sus órdenes. Tal es el caso de la industria, organismos eclesiásticos, colegios, universidades, instituciones privadas de beneficencia y comercios. Sin embargo, se encuentra delimitada, pues su función se limita a dominar el conocimiento de los procesos de los bienes o servicios que ofrece y en que condiciones los ofrece, pues su propósito es obtener un rendimiento económico (dividendos, utilidades, beneficios propios, tasa interna de retorno, etc) sobre el capital invertido; la obtención del rendimiento sobre la inversión es su razón de ser. Por ello, autores como Reyes Ponce la definen como "...la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa."³⁶ La administración privada hace todo aquello que la ley no le prohíbe.

³⁴ Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Edit. Harla, Pág. 92

³⁵ Idem, Pág. 91

³⁶ Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: Teoría y Práctica. México, Edit. Limusa, Tomo I, Pág.27

I.6.3.2 Administración Pública

Sobre administración pública existen diferentes connotaciones, Ramiro Carrillo la define como "...el conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos."³⁷ Cuando se menciona a la administración pública, se hace referencia a una institución o sector el cual se encuentra subordinado al Estado y se limita a tareas de simple ejecución. Entonces, decimos que la administración pública es el gobierno en acción y su fin es el bienestar social, además de ser una fuerza correctora, constructora y organizada que busca conservar y preservar a la sociedad.

Wilbur Jiménez Castro la define como: *"la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."*³⁸

La administración pública esta enmarcada en el ámbito del órgano ejecutivo, por ser este quien tiene la mayoría de las atribuciones inherentes al cumplimiento de la función administrativa del Estado y que abarca todas las funciones administrativas del poder legislativo y del Judicial. La administración es la parte más ostensible del Gobierno; es el Gobierno en acción; el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del Gobierno. Es la acción general positiva y directa del Estado, en materia administrativa es la realización del interés general para la

³⁷ Carrillo Landeros Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa, Pág.116

³⁸ Jiménez Castro, Wilbur. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México. Edit. Limusa, Pág.238

satisfacción de las necesidades colectivas. Es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del poder Ejecutivo.

Es el proceso mediante el cual se definen objetivos, se formulan planes y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías humanas, se utilizan recursos y se llevan a cabo los cambios necesarios. Ese proceso va ligado a la elección política a la que sostiene y utiliza con cuantos conocimientos y actitudes puedan necesitarse para un objetivo determinado.

1.6.3.3 Diferencia entre Administración Privada y Administración Pública

Existen diferencias entre la Administración Privada y la Pública básicamente en su ámbito de aplicación, por ejemplo en el tamaño y complejidad de las estructuras y procedimientos, y las presiones de grupo son de mayor magnitud en la actividad del sector público; hay diferencias en los medios y límites de acción ya que existe mayor rigidez legal reglamentaria en la administración pública. En el caso de la Privada la aplicación de los principios y sus propias realizaciones se logran con mayor dinamismo, de allí que la administración de negocios resulta más eficiente. No obstante, las diferencias que existen solo son circunstanciales, ya sea en sus funciones, campos de actividad, así como en el tamaño de las organizaciones.

No obstante, son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por tanto, sus principios teóricos tienen bases científicas comunes puesto que ambas son parte de todo, y como disciplinas no difieren en la teoría ni en la práctica además de que los principios y las técnicas son válidas, tanto para una como para la otra. La administración será pública o privada según sea el fin de lograr un beneficio particular (el lucro) o bien que se refiera a un bien social.

En la actividad de la empresa privada prima el fin de lucro, en la pública el interés público, esta se rige por una determinada coordinación normativa bastante rígida y su acción esta sometida a determinados controles estatales. En la privada hay mayor libertad de acción y posibilidades de rápidos cambios. Aunque no puede afirmarse que Empresa pública y privada son la misma cosa en lo que tiene que ver con la dirección de personal y las técnicas correspondientes, hay que reconocer que hay muchas semejanzas. Conducir y orientar un grupo humano del cual debe actuar como líder, motivar su acción a través de la satisfacción de sus necesidades, supervisar la ejecución de su tareas, comunicarse fluida y claramente, decidir con oportunidad y racionalmente son requisitos que debe cumplir un administrador de cualquiera de los dos sectores, independientemente del carácter jurídico de la entidad que dirige; empresa pública y privada son cosas distintas pero con mucho en común.

La diferencia existe sólo en cuanto al ámbito de aplicación pues la primera se enfoca a todas aquellas instituciones y dependencias públicas y la segunda a empresas industriales, comerciales, de servicio y asociaciones diversas que tienen como finalidad el lucro. Ambas forman parte del mismo cuerpo teórico de conocimientos, cuyos principios, y técnicas tienen total trascendencia y validez en ambos campos.

El objeto de la administración pública es satisfacer demandas de carácter colectivo y promover el bienestar común, posee una estructura compleja y su base legal consiste en hacer todo lo que la ley ordena. Su objetivo de la privada es obtener una utilidad por medio de su esfuerzo, su estructura es simple y hace todo lo que la ley no le prohíbe.

I.7 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO

I.7.1 El Gobierno Mexicano

Toda organización política cualquiera que sea su forma necesita un conjunto de instituciones, organismos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir; el Gobierno el cual responde a la organización del Estado del que forma parte, se constituye en el caso mexicano en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una federación; asimismo está integrado por tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así lo establece la Constitución Mexicana.

I.7.2 Niveles de Gobierno

Las instancias en las que el gobierno realiza sus funciones determinan el ámbito geográfico donde se desenvuelve cada una de ellas. Así, en un Estado Federal las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en niveles de gobierno, que tienen variadas denominaciones según el país de que se trate. Mientras que en Estados Unidos, existe un gobierno federal, gobiernos estatales y condados; en Francia se distribuyen en un gobierno federal, 21 regiones y departamentos; en Suiza existe un gobierno federal y 22 cantones; en México se divide en un gobierno federal, estados y municipios. La federación es la unión de varias entidades federativas autónomas que se integran en un pacto soberano; se erige como el primer nivel de gobierno debido a que su influencia abarca la totalidad de su territorio y de sus habitantes de una nación. La distribución de competencias a favor de los estados miembros o entidades federativas es igual para cada uno de ellos, lo cual permite el equilibrio entre la Unión y los estados.

Como nivel de gobierno, estado, es una subdivisión del territorio nacional, se relaciona con un enfoque geográfico; desde el punto de vista político, es un espacio de gobierno que tiene atribuciones y facultades específicas las cuales se realizan en una región determinadas, se erige como el segundo nivel de

gobierno. Finalmente el condado, cantón, departamento, o en casos como México el municipio, es la célula básica de la estructura de gobierno y de la división territorial; es una circunscripción geográfica de carácter político-administrativo que se ubica dentro de una entidad federativa y lleva implícita una forma de descentralización de los servicios públicos.

El municipio libre mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, él con las entidades federativas y la federación forman el Estado mexicano, y en esta medida le corresponde, en su respectivo territorio, como encomiendas prioritarias, las funciones de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones, así como regular y formular las actividades necesarias para que el desarrollo en el país sea integral y equilibrado en todos los sectores de la población; la forma en que cumple estas funciones se garantiza a través de la actividad del poder ejecutivo en los niveles de gobierno central, estatal y municipal, que es el poder que administra los recursos y ejecuta las acciones para concretar en bienes y servicios los objetivos de la sociedad.

1.8 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MEXICO

Es el instrumento a través del cual el Ejecutivo Federal ejecuta las acciones necesarias para satisfacer las necesidades de la sociedad por medio de todas las dependencias y organismos que la integran. Para cumplir con sus atribuciones de manera eficiente y eficaz la LOAPF la divide en Administración Central y Paraestatal.

1.8.1 Administración Pública Central

Está integrada por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

1.8.2 Administración Pública Descentralizada

La integran organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos. Los organismos descentralizados son aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los Fideicomisos Públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, en donde el gobierno o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungen como fideicomitente.

1.8.3 Fines y Objetivos de la Administración Pública

Persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo. El fin de la administración es gobernar para toda la sociedad, lo cual supone resolver problemas tales como alimentación, vivienda, educación empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial, racionalización del comercio interno y externo, lucha contra la contaminación, medidas contra desastres naturales, entre otros. El gobierno soluciona las demandas de la sociedad en su conjunto, al través de su aparato administrativo, la Administración Pública.

II. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Hasta 1965 la Administración Pública Federal Mexicana mostró diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de las funciones administrativas con la intención de introducir cambios, a fin de lograr la coordinación de las estructuras en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia como en el sector público en su conjunto. Para realizar este propósito se llevaron a cabo análisis dentro del aparato gubernamental, buscando la superación de la gestión-control, con el objeto de fortalecer al aparato administrativo que presenta hasta nuestros días problemas burocráticos, duplicación de funciones, métodos, procedimientos y sistemas obsoletos que impiden la dinámica requerida para el aparato administrativo.

A continuación se mencionan una serie de reformas que se han introducido en la administración pública, cuya finalidad ha sido mejorar el funcionamiento de sus procesos administrativos.

II.1 PRIMERAS TENTATIVAS DE REFORMA 1821-1965

Primer Reglamento de Gobierno. Facultó a los Ministros a proponer reformas y mejorar las técnicas y procedimientos administrativos en los ministerios a su cargo, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales. El Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades. En el siglo pasado "los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una ley de secretarías. Por su parte, las organizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios

titulares o a veces por el Presidente de la República y en alguna ocasión por el Congreso”.³⁹

Los Departamentos Administrativos. La Constitución de 1917 sentó las bases para convertir al Estado mexicano en un Estado moderno, al llevar a cabo la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos; quienes tenían la función de proveer los diversos servicios comunes a todo sector público como adquisiciones, abastecimientos, y el control administrativo y contable.

Los departamentos que se crearon fueron:⁴⁰

- Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras funciones la de realizar estudios enfocados al mejoramiento de la Administración Pública.
- Departamento de Presupuesto de la Federación funcionó de 1928 a 1932, dependía directamente del Ejecutivo Federal, se encargaba de estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos.
- Departamento del Distrito Federal funcionó a partir de 1928 hasta 1998, dependió de manera directa del Ejecutivo Federal; y realizaba funciones administrativas, jurídicas, hacendarías y socioeconómicas, entre otras.

La Comisión Intersecretarial de 1943. Estuvo integrada por los secretarios y subsecretarios de todas las dependencias de la administración central, así como un representante de la Procuraduría General de la República, su función fue “formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables,

³⁹ Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso. México. Edit. Porrúa, Pág. 80

⁴⁰ Idem, Pág. 80

mejorar el rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mayor aprovechamiento de los fondos públicos.”⁴¹

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946. Esta otorgó a “la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos,”⁴² para estudiar, sugerir y coordinar las medidas enfocadas al mejoramiento administrativo de cada dependencia integrante de la Administración Pública.

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1947. Con el crecimiento exorbitante de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal a fines de 1946 y con la tendencia a crecer más en 1947, el gobierno federal emitió mecanismos de control administrativo y superación financiera; uno de éstos fue dicha Ley.⁴³

La Comisión Nacional de Inversiones de 1948. Se creó por decreto como instrumento dependiente de la SHCP para ejecutar las facultades de la Ley para el Control, el 27 de enero de 1948, en tal decreto los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedaron sometidos a la supervisión y control de dicha comisión. Constituyó el primer mecanismo de control,⁴⁴ sin embargo, fue disuelta en 1949 por problemas de coordinación sectorial y duplicación de funciones entre la SHCP y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

⁴¹ Idem, Pág.81

⁴² Idem, Pág.81

⁴³ Ver Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. México. Edit. Porrúa, Pág.43

⁴⁴ Idem, Pág.45

Esta comisión tuvo como función estudiar las reformas administrativas del sector público en su conjunto; quedó encargada de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, de la planeación de obras, de promover el desarrollo de regiones y localidades que le indicara el Ejecutivo Federal; asimismo, planear, coordinar y vigilar los programas de inversión pública de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El Comité de Inversiones de 1953.⁴⁵ Sustituyó en funciones a la Comisión Nacional de Inversiones de 1948 y al igual que ésta dependió de la SHCP, realizó importantes actividades como instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas, sin embargo, no llegó a ser un mecanismo verdaderamente operativo. Por ello, el 7 de septiembre de 1954, modificó su nombre por el de Comisión de Inversiones, la cual dependió del Ejecutivo Federal.

La Nueva Comisión de Inversiones de 1954.⁴⁶ Se encargó de estudiar los proyectos de inversión del sector público, así como valorar la importancia que revestían en su aspecto económico y social para lograr un desarrollo integral del país. Esta Comisión fue el mejor intento logrado de racionalización de las inversiones del sector público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.⁴⁷ Estuvo en vigor hasta 1976, institucionalizó mecanismos operativos que dieron inicio a la planeación económica y social del país, introdujo a la Administración Pública Federal una reforma sustancial: la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual tuvo la organización y funciones de la antigua Comisión de Inversiones y transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en

⁴⁵ Idem, Pág.46

⁴⁶ Idem, Pág.48

⁴⁷ Idem, Pág.51

la Secretaría del Patrimonio Nacional; estas reformas fortalecieron las tareas de control y vigilancia de las actividades de la A.P.F. en su conjunto y en especial de la Administración Pública Paraestatal a través del establecimiento de sistemas de planeación y evaluación.

La Comisión de Administración Pública 1965 (CAP). Creada por la Secretaría de la Presidencia funcionó de 1965 a 1970; se encargó de estudiar las reformas administrativas que requería el gobierno para el cumplimiento del Plan de Desarrollo, "las tareas de reforma administrativa deberían abocarse prioritariamente a buscar *la institucionalización de sistemas y mecanismos de programación y planeación de la Administración Pública Federal*"⁴⁸; lo que perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiera realzar, de manera más eficiente, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de Desarrollo.

II.2 REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

De las experiencias anteriores surgieron las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, que tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico-social del país; se orientó a la previsión de los cambios al nivel de instituciones, sistemas de apoyo administrativo, y sectores de actividad.

Dirección General de Estudios Administrativos. Se creó en sustitución de la CAP para llevar a cabo el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, se encargó de la elaboración de las bases para dicho

⁴⁸ Idem, Pág.73

programa.⁴⁹ Como parte de la reforma se crearon los CIDAS, las Unidades de Programación y los COPRODES.

Las Primeras Unidades de Organización y Métodos. Una de las primeras unidades de análisis administrativo se creó al inicio de los cincuenta en el Banco de México con las estructuras y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de la dependencia. De 1954 a 1964 se crearon algunas otras, sobre todo en entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros, pero su influencia no rebasó el ámbito interno de sus instituciones y no tomó en cuenta al conjunto de dependencias de la Administración Pública.

Las Unidades de Programación. Se ordenó que se establecieran unidades de programación en cada una de las instituciones, designando a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y generación de lineamientos para todas las unidades de programación. Así quedó establecida *"la infraestructura del sistema de planeación participativa* la cual, a partir de cada *institución* serviría de apoyo a las tareas de *programación de la Administración Pública Federal en su conjunto*."⁵⁰ Inicialmente este sistema contó con el auxilio de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, la operación de este sistema constituyó un antecedente importante en la institucionalización del proceso de planeación.

La Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público. Fue creada por el Presidente de la República Luis Echeverría en 1971, desempeñó *"un control más estricto y permanente* de las asignaciones del gasto presupuestal para *conocer su ritmo* en el curso del año y *evaluar* si los propósitos perseguidos

⁴⁹ Idem, Pág. 75

⁵⁰ Idem, Pág. 77

en el presupuesto se están cumpliendo.”⁵¹ Además evaluó permanentemente los programas de gasto y presentó sugerencias sobre el desenvolvimiento en los mismos.

Otro avance fue el **presupuesto con orientación programática**. El cual se implantó en 1976 en sustitución del presupuesto de egresos tradicional, “establecía la obligación, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de presentar el gasto conforme a *programas y subprogramas*, señalando los *objetivos, metas, alternativas de ejecución y unidades de medida* que corresponden a cada uno de ellos, así como el *costo y los responsables de su ejecución*.”⁵² Para asegurar el cumplimiento de estos propósitos, se procedió a fortalecer las funciones de la Comisión y Subcomisión Coordinadora y de Control del Gasto Público y de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, así como de las unidades internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con injerencia en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de Egresos de la Federación.

Las Comisiones Sectoriales en el Sexenio 1970-1976.⁵³ Se establecieron como complemento a los esfuerzos de programación y coordinación global de las actividades de la A.P.F., entre ellas destacaban:

Comisión Nacional de la Industria Azucarera

Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica

Comisión Nacional de Energéticos

Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público

Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón

⁵¹ Idem, Pág.78

⁵² Idem, Pág.79

⁵³ Idem, Pág.80-84

Las Comisiones Internas de Administración (CIDAS). Fueron concebidas para "plantear y armonizar -en el ámbito interno de cada entidad- las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como para incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto."⁵⁴ Estaban integradas por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. De esta forma se buscó contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del gobierno a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orientaran a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia.

II.3 LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1976-1982

La reforma administrativa de 1976-1982 fue una reestructuración completa no se trató sólo de agregar y quitar secretarías o cambiar un Departamento de la esfera de influencia de algún Secretario de Estado, sino de ir más a fondo. El proceso de reforma de este periodo exigía contar con los instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos como simplificar estructuras, precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas, evitar duplicaciones, regularizar las dependencias desde el punto de vista del derecho administrativo, racionalizar y equilibrar funciones, instituir el gasto público con base en el presupuesto por programas, y establecer la organización sectorial para lograr una coordinación entre las dependencias. Para ello se llevaron a cabo las siguientes acciones:

⁵⁴ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso. México. Edit. Porrúa, Pág.98

II.3.1 El Marco Normativo de la Reforma Administrativa 1976-1982

La base jurídica fundamental del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, en lo que se refiere a la implantación del Sistema Nacional de Planeación,⁵⁵ estaba constituida por la Ley Orgánica de la A.P.F., Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Deuda Pública y modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión.

II.3.2 La Secretaría de Programación y Presupuesto

Fue responsable de institucionalizar el proceso de planeación, programación y presupuestación de las actividades de la Administración Pública Federal con la determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requirieron para su instrumentación; asimismo le correspondía "*el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación.*"⁵⁶ Se convirtió en el órgano central normativo del sistema de planeación integral.

II.3.3 La Planeación a Nivel Global

El Sistema Nacional de Planeación operó básicamente en torno a 3 instancias o niveles de decisión:⁵⁷ el primero correspondía a las dependencias de orientación y apoyo global, que eran las secretarías de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público; el segundo correspondía a los condicionadores de sector; y el tercer nivel, el institucional corresponde a cada una de las dependencias directas y entidades paraestatales agrupadas, en su mayoría, en los diferentes sectores que conformaban la Administración Federal.

⁵⁵ Ver Carrillo Castro Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. México. Capítulo III, Pág.85-145

⁵⁶ Idem, Pág.89

⁵⁷ Idem, Pág.93

II.3.3.1 La Planeación a Nivel Sectorial.

La planeación a nivel sectorial "constituyó un esfuerzo por *racionalizar* la Administración Pública Federal... sirvió de base a la conformación del *modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida*, en el que se señalaban acciones y decisiones que debían cumplir las dependencias globalizadoras, coordinadoras de sector y *las entidades paraestatales* agrupadas en su respectivo sector."⁵⁸ Tenía como objetivo ordenar a la Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitieran una mayor coordinación y control de éstas, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito, así como agilizar el proceso de depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.

II.3.3.2 La Planeación a Nivel Institucional.

La planeación a nivel institucional es el tercer nivel o instancia del proceso integral de planeación,⁵⁹ en el que se ubican las empresas públicas y es también el que permite lograr que la Administración Pública Federal, en su conjunto contribuyan al cumplimiento de los objetivos y políticas del Plan Global de Desarrollo. A cada entidad paraestatal corresponde:

"Aplicar las normas y lineamientos del coordinador de sector respectivo y de las dependencias de orientación y apoyo global -SPP y SHCP- en materia de planeación. Concertar y consultar con el coordinador de sector los objetivos, metas, acciones y recursos para elaborar el proyecto de programa de trabajo institucional para el corto, mediano y largo plazo, observando las normas del propio coordinador de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global para su compatibilización e integración a los proyectos de planes

⁵⁸ Idem, 101

⁵⁹ Idem, Pág. 93

sectoriales. Establecer procedimientos adecuados para la permanente actualización de los programas institucionales”⁶⁰

II.3.4 El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Con él se pretendió lograr mayor congruencia entre éste y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas y programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del plan. Los objetivos que se pretendían alcanzar con dicho Plan fueron:

1. *“Reafirmar y fortalecer la independencia de México.*
2. *Promover el empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.*
3. *Promover un crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente.*
4. *Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores de la producción y regiones geográficas”⁶¹.*

II.3.5 Mecanismos Regionales de Coordinación para la Planeación

“A principios de la década de los setenta, el Ejecutivo Federal promovió la creación de los *Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados* (COPRODES), con el propósito principal de *promover y coordinar* las acciones de las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, ya sea entre sí o con los distintos sectores de la población, así como *integrar* los esfuerzos y criterios del gobierno federal al nivel de toma de decisiones y de ejecución, a fin de que las acciones emprendidas tuvieran

⁶⁰ Base Legal y Lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Núm.1 Presidencia de la República.

⁶¹ García Ramírez, Sergio y Carrillo Castro Alejandro. *Las Empresas Públicas en México*. México. Edit. Porrúa, Pág95

repercusión en los *planes nacionales de desarrollo*⁶². En 1981 son sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) cuya función principal fue vincular la planeación estatal con la nacional, considerando programas y acciones regionales tales como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

II.3.6 Mecanismos de Evaluación y Control

Como parte del proceso del programa de "reforma administrativa y como resultado de relevantes modificaciones a la *estructura centralizada*, así como a la operación y funcionamiento *sectorial* de la Administración Pública Federal, así como a los sistemas de *planeación, programación y presupuesto...* se tuvieron que ampliar, perfeccionar y mejorar los *mecanismos de evaluación y control* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"⁶³ como: el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF); los sistemas de contabilidad y registro; el control de los contratos y obras públicas; el control y vigilancia de las adquisiciones y de la administración de bienes muebles e inmuebles, y el nuevo sistema de auditoría.

II.4 PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA 1982-1988

La reforma administrativa en este periodo, no sólo consistió en modificar leyes y procedimientos, también generó un cambio de mentalidad en los servidores públicos. Este proceso, partió de un estudio cuidadoso y completo apegado a la realidad existente. Un ejemplo claro fueron los trabajos que realizó la Comisión de Administración Pública de México (CAP), la cual utilizó la siguiente metodología:

- Levantamiento de un diagnóstico de la Administración Pública mexicana.

⁶² Idem, Pág.130

⁶³ Idem, Pág.130-131

- Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la Administración Pública.
- Proposición de medidas concretas, estructurales y globales, para las reformas administrativas.

El gobierno mexicano en la década de los ochenta tuvo la necesidad de emprender este proceso, con el fin de mejorar las funciones que competen a la Administración Pública para poder enfrentar los problemas que demandaba la sociedad. Por ello, se consideró como un proceso permanente de adaptación y de cambio en las estructuras, procesos y capacidades administrativas para dar una respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le planteó el contexto histórico y las coyunturas que tuvo que enfrentar.

De esta problemática surgió la necesidad de contar, con una infraestructura institucional y lineamientos de estrategia que permitieran garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como adaptar reformas necesarias de acuerdo con el contexto administrativo, por lo que, se empiezan a ver los primeros visos de un marco jurídico amplio y flexible para dar sustento a las acciones emprendidas, además de un modelo integral, diagnóstico básico, plan global, programas específicos y estrategias de implantación; se estableció una infraestructura jurídica y orgánica, debidamente integrada con recursos técnicos, materiales y financieros y, sobre todo, aseguró el apoyo político suficiente para que pudiera responder dentro de un marco legal flexible, a las prioridades de la reforma.

Entre el 7 de septiembre y el 15 de noviembre de 1984, el Ejecutivo Federal presentó 43 iniciativas para reformar y adicionar más de 30 ordenamientos e incorporar al cuerpo jurídico diez leyes, entre las que destacaron la Ley Federal de Educación y la Ley de Protección al Consumidor, así como la continuación de

las reformas a la administración de justicia; se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). También se mejoraron los procedimientos de auditoría interna y se fortaleció el papel preventivo que desempeñaban los comisarios públicos; además implantó en 1983 el sistema de declaraciones de situación patrimonial, que avanzó de manera predominante en 1984 al quedar concluido el padrón de servidores públicos del sector central.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

En este periodo presidencial se anunció que la planeación desempeñaría un papel de primer orden en la gestión gubernamental, en diciembre de 1982 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 26 de la Constitución, para establecer la obligatoriedad de la planeación en todas las dependencias del gobierno federal. El Congreso aprobó la iniciativa, al igual que la Ley de Planeación, conforme a esta Ley, el 30 de mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual tiene una vigencia sexenal y cuatro objetivos generales: "1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2) Vencer la crisis; 3) Recuperar la capacidad de crecimiento; e 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales."⁶⁴

Durante 1983 y 1984 se complementó la formulación del sistema de planeación general. Con la Ley de Planeación y las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo, se buscó integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que incluía, tanto la administración federal como las estatales y municipales. El PND 1983-1988 fue resultado de la voluntad política y producto de un esfuerzo de participación social; instrumento que permitió dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la

⁶⁴ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. México. Edit. Trillas, Pág. 54

acción de los sectores social y privado, y coordinar los tres ordenes de gobierno, conjuntado así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional. La participación democrática en la integración del Plan fue el antecedente obligado de la corresponsabilidad en su ejecución, así como una necesidad política que permitió a la sociedad articular sus esfuerzos y lograr que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementaran para resolver la difícil situación.

El Programa Nacional de Simplificación Administrativa 1983 (PSA)

Es una importante medida de modernización de este periodo, tuvo por objeto simplificar trámites y requisitos, eliminar aquellos que impidieran racionalizar la prestación de servicios públicos. El Programa se puso en marcha el 4 de agosto del mismo, y en octubre se cumplió el plazo para que las distintas dependencias identificaran y jerarquizaran sus acciones de simplificación, la SECOGEF, responsable de la coordinación del Programa dio a conocer las listas de las gestiones cuya simplificación se estaba realizando. "La estrategia para poner en práctica el programa contiene tres dimensiones:

1. Los trámites que los ciudadanos y organizaciones efectúan con la Administración Pública
2. Los aspectos de administración y aplicación de los recursos, medios e instrumentos que se asignan a las dependencias y entidades, para estar en capacidad de cumplir sus funciones y las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que da lugar la prestación de un servicio.
3. Las acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios."⁶⁵

⁶⁵ Idem, Pág.65-66

Reestructuración de la Industria Paraestatal

Con el propósito de abatir el gasto público y racionalizar el sector paraestatal, el Ejecutivo Federal decretó la liquidación, fusión, transferencia o venta de 236 entidades públicas las cuales habían alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas. Desde la aparición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) el gobierno planteó la necesidad de reestructurar la industria paraestatal, con el fin de racionalizar su participación en la economía, en aquel tiempo, se decía que este sector no se vendía porque estuviese en quiebra, sino porque la inversión era necesaria para estimular la producción, pues se tenía que administrar lo estratégico, situación que produjo una inestabilidad económica y la desconfianza de la ciudadanía ante la venta de las paraestatales.

Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

La Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamentó al artículo 26 constitucional y precisa el marco normativo para la planeación: la cual tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; estableciendo las bases para que el Ejecutivo Federal responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades del sector central dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del PND.

La ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. También, determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que coordine

mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerté con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El SNPD significó una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoramente con el apoyo de una amplia participación popular. La planeación en este contexto permite impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país el cual queda asentado en el artículo 26 constitucional "El Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación."⁶⁶ Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

"La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."⁶⁷

II.5 LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 1989-1994

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se propuso una estrategia de cambio, *la modernización de México*, lo cual significó modificar la forma de organización del país para producir riqueza y bienestar social. La modernización fue dar dirección y profundidad al cambio, dirección para realizar los objetivos nacionales de soberanía, justicia, democracia y libertad; fue una

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Edit. Porrúa, Pág. 22

⁶⁷ Idem, Pág. 22

disposición para crear, innovar, imaginar, modificar lo que define o desvía el desarrollo. El proceso de modernización en el país se empezó a dar con tres acuerdos nacionales: ampliación de la vida democrática, recuperación económica con estabilidad de precios, y mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Estos acuerdos estructuraron el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, lo que implicó el inicio de la reforma a la Administración Pública, así como de las relaciones con la sociedad y el ciudadano.

En este periodo se empezaron abrir espacios a la participación de la sociedad, las Organizaciones no Gubernamentales empiezan a tener una mayor participación y cambia la relación Estado- Sociedad. Surgen programas con amplia participación de la ciudadanía y organismos autónomos a los poderes. Para fortalecer esta relación se implementaron las siguientes acciones:

- **El Programa de Contraloría Social:** que permitió participar a la ciudadanía junto con las autoridades vigilar programas como Solidaridad, Procampo, Despensas Populares del DIF.
- **Creación de Órganos Autónomos:** que requerían una auténtica independencia para el desarrollo de sus funciones, tal fue el caso del Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- **Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994:** se elaboró con la finalidad de ratificar la autonomía y elevar una mayor eficiencia de la gestión de la entidades paraestatales. "En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora del sector

correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.”⁶⁸

- **La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo:** Se creó en diciembre de 1994 tuvo como atribuciones “el despacho de los asuntos contenidos en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), además de los previstos en las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP); de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); de Bienes Nacionales (LBN); Federal de Entidades Paraestatales (LFEP); y, otros ordenamientos aplicables.”⁶⁹
- **De la SECODAM a la Secretaría de la Función Pública:** Modificada por la expedición de la *Ley de Servicio Profesional de Carrera*⁷⁰, a sus funciones correspondientes como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con un papel destacado en el control, se adicionan otras para implantar el Servicio Profesional de Carrera, agregadas al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que originalmente le asignaba las siguientes funciones: *“Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los egresos . . . Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal . . . Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización . . .*

⁶⁸ Poder Ejecutivo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Pág.56

⁶⁹ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Pág.15

⁷⁰ - Aprobada el 31 de marzo de 2003, abrogando el acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, dicha comisión y su reglamento interior, funciones que pasan a la nueva secretaría. En su artículo primero transitorio, señala que entrará en vigor 180 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades . . . Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades . . . Atender a las quejas e inconformidades que presenten los particulares . . . Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas . . .*⁷¹ El artículo 18 de la Ley de Planeación, establece que *"la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo deberá aportar elementos de control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo"*⁷²

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI Sustituyendo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública, señalando que aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la función pública.

A la cual le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: *"Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la*

⁷¹ - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, ISEF, 2002, Art. 37

⁷² - Ley de Planeación, ISEF, México, 2002.

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos*⁷³.

Los objetivos de la Secretaría de la Función Pública son:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública
- Controlar y detectar prácticas de corrupción
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
- Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal

Para lograrlo, la dependencia se organiza en las siguientes áreas sustantivas a las que se les encomienda las siguientes funciones:

- La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad: Impulsa la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción gubernamental, promueve nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno, así como el establecimiento de un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal.
- La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, se encarga del diseño y aplicación del sistema de control y evaluación gubernamental, que se opera con el concurso de los Órganos Internos de Control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, de los delegados en las secretarías y los comisarios en las entidades; asimismo determina y vigila

⁷³ - Diario Oficial de la Federación, 31 de Marzo de 2003.

la correcta aplicación de criterios de fiscalización y control en la aplicación de fondos federales asignados a los estados y municipios, con el apoyo de sus instancias de control.

- La Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, apoya y pone especial énfasis en la mejora del desempeño institucional y organizacional de la Administración Pública Federal.
- La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, orienta sus esfuerzos a la promoción, implantación, evaluación y seguimiento del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
- La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, se orienta a promover y fortalecer entre las diversas instancias de vigilancia y control de la Administración Pública Federal, un enfoque preventivo que coadyuve con las dependencias y entidades a evitar prácticas irregulares de operación y actos de corrupción, vigilando estrechamente el desempeño de la gestión gubernamental.
- La Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales, modifica su adscripción con dependencia directa del C Secretario del Ramo, con el propósito de dar mayor realce a la administración y operación del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET), cuyo impacto en las acciones para abatir prácticas de corrupción ha sido muy positiva.
- La Unidad de Vinculación para la Transparencia, encauza sus acciones a vincular a la Secretaría con sus audiencias clave, nacionales y extranjeras, a fin de comunicar eficazmente los avances y resultados en la lucha contra la corrupción, en materia de desarrollo administrativo y transparencia de la función pública.

- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliario y de los avalúos de renta del Gobierno Federal.

Con tal división de responsabilidades comprometidas con la mejora continua de sus procesos de trabajo, la Secretaría de la Función Pública, orienta sus actividades a cumplir con los preceptos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para alcanzar los objetivos específicos que le señalan, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, así como otros programas especiales a su cargo.

Con la transformación en Secretaría de la Función Pública se le adicionan: Consejo Consultivo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema.

A partir de la década de los noventa los cambios responden a la necesidad de ir sentando las bases, para que el país pueda incorporar e incorporarse a nuevos mercados para hacer viable la economía en un entorno internacional de fuerte competencia, así como ir abriendo los canales que faciliten y simplifiquen los procedimientos y las decisiones públicas.

II.6 EL PERFIL DEL ESTADO MEXICANO ANTE EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

El Estado mexicano a partir del movimiento de 1910 sentó las bases de una economía mixta, con la cual llegó a tener un grado mayor de intervención en la prestación de servicios públicos como justicia, defensa, orden interno, educación,

salud, vivienda; lo que desembocó en un modelo de omnipresencia estatal no justificada y en el debilitamiento económico del país. Sin embargo, a partir de la década de los 80 a nivel mundial se empezó a observar una tendencia a reducir la participación directa del Estado que se caracteriza por ser un ente articulador de esfuerzos colectivos más que un prestador directo de servicios; existe una sociedad más participativa y un sector privado que asume algunas funciones de producción de bienes y servicios, lo cual resta al aparato estatal de funciones operativas.

Ante esta tendencia México no es la excepción, después de la crisis fiscal y administrativa de un Estado hipertrofiado, se optó por la "reforma del Estado" que conllevó a la necesidad de replegar sus funciones y otorgar un mayor margen de acción tanto a la iniciativa privada en la actividad económica como a la sociedad civil en el ámbito de lo público

Sin duda es necesario integrarse a las tendencias internacionales de globalización económica, pero sin perder de vista la defensa de los principios de soberanía; internamente se debe garantizar el estado de derecho y encontrar nuevas vías para impulsar la democracia; y fortalecer su papel de promotor del desarrollo integral del país. El Gobierno debe ser sensible a la opinión de la población y eficiente en el cumplimiento de sus responsabilidades e institucional para dar solidez y objetividad a sus acciones; así mismo requiere que la sociedad participe en el desarrollo de mercados y transforme sus actividades en un esquema de competitividad y eficiencia. Para Octavio Rodríguez Araujo se necesita un Estado que brinde gobernabilidad legítima y legal con el mínimo de conflicto, regular convenientemente la economía, impulsar la cultura política de la sociedad, avanzar en un verdadero régimen de partidos políticos, impulsar el equilibrio y autonomía de poderes de manera real; reconocer a la sociedad como

sujeto activo y crear mecanismos ágiles y transparentes que den confianza y credibilidad a los grupos sociales de que sus demandas serán escuchadas.⁷⁴

Para Enrique Cabrero: "Es necesario romper con vicios históricos del sistema político mexicano para llegar a un equilibrio de los tres poderes"⁷⁵ no podemos avanzar hacia la modernización cuando se cuenta con un Poder Ejecutivo el cual su influencia es ilimitada y a su alrededor giran el Poder Legislativo y Judicial los cuales están sujetos a su dirección y control, que no tienen capacidad suficiente de gestión y que siguen siendo penetrados por el juego de camarillas políticas partidistas y sujetos a la aprobación y nombramientos del Ejecutivo. Para lograr un equilibrio entre los poderes es necesario que cada uno de ellos se ajuste a las atribuciones estipuladas en la Constitución.

Es imperante dar mayor impulso a la participación ciudadana para que actúe en forma conjunta con las autoridades para evaluar y en su caso corregir la actuación de los órganos administrativos. Mientras mayor sea la participación en la resolución de los problemas habrá una mayor legitimidad y compromiso con las medidas adoptadas. Por tal razón, es importante fomentar las juntas de vecinos, los comités locales o regionales y las células empresariales, cada uno en el ámbito respectivo para dar solución a los diversos problemas que enfrenta la comunidad.

Sin estas garantías, "el Estado Moderno no puede conducir un cambio social y económico si el mismo no se transforma. Desalojar estructuras ineficientes de la administración pública, dar seguridad y respeto a la participación ciudadana y reconocer que la pluralidad política debe enriquecer las decisiones públicas, son

⁷⁴ Ver Argüelles Antonio y Gómez Mandujano José Antonio. Hacia la modernización administrativa. Una propuesta de la sociedad. México. Edit. Porrúa, Pág. 19

⁷⁵ Idem, Pág.28

aspectos fundamentales para lograr el cambio”⁷⁶ si realmente se quiere la modernización que tanto se menciona en los discursos políticos.

II.7 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El centralismo se presenta en el país desde sus inicios como Estado independiente y soberano a pesar de estar constituido como una República Representativa, Democrática y Federal compuesta por Estados Unidos en una Federación. Esto trajo como consecuencia que el desarrollo no se diera en el territorio en la misma proporción, provocando que sólo en algunas zonas se concentrara la mayor parte de la población económicamente activa, formando zonas urbanas sobrepobladas y en contraste regiones carentes de servicios indispensables para la subsistencia de sus habitantes, provocando la migración de estos en busca de mejores condiciones de vida. La característica del Estado Federado presupone la existencia de entidades autónomas e independientes que se integran en una federación para formar una nación fuerte y soberana. Sin embargo, en nuestro país no sucedió así, lo que aconteció fue una nación floreciente, que se fraccionó en estados faltos de infraestructura para funcionar como tal.

La excesiva centralización ocurrida al través del desarrollo histórico condujo al país a un anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas, de servicios y en la mayoría de aspectos de la vida cotidiana. “ El proceso de descentralización tiene sus orígenes en 1930 con la Ley de Planeación General, donde se esbozan someramente programas de fortalecimiento de algunas regiones del país, a partir de entonces en cada uno de los periodos gubernamentales se ha tratado de establecer mecanismos que permitan el

⁷⁶ Idem, Pág 18

desarrollo armónico de todas las entidades del país.”⁷⁷ Sin embargo, no contaron con la secuencia ni el apoyo para lograr tal objetivo; a partir del gobierno de Miguel de la Madrid la descentralización se convirtió en política y objetivo principal del gobierno de la república, con programas oficiales bien fundamentados donde la descentralización fue la principal premisa, entre ellos el Plan Global de Desarrollo 1980-82.

A partir del periodo 1982-1988 se manifestó que México necesitaba disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo que tenía agobiado al país y al cual se le dio respuesta a esta exigencia social denominada mediante una estrategia denominada la “Descentralización de la Vida Nacional”. “La política de descentralización tiene por objeto desconcentrar facultades y decisiones a las representaciones federales. Así como impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados y continuar la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México.”⁷⁸ En otras palabras se pretendió fortalecer el federalismo y conferir mayores poderes a los Estados y Municipios, mediante una nueva distribución de funciones en los tres niveles de gobierno y una reforma administrativa en los gobiernos locales y municipios. Con ella se buscó la generación de fuentes de trabajo, el desarrollo industrial, la comunicación entre las diversas entidades y mejoramiento de los niveles de vida de la población mexicana.

Descentralizar significa sin lugar a dudas acercar el nivel de decisión y solución de los problemas donde éstos se presentan; significa informar de manera eficaz y eficiente basándose en la confianza y conocimiento de los problemas de la

⁷⁷ Hernández, Barros Federico “Modernización Administrativa para la descentralización y renovación nacional” Congreso Nacional de Administradores Públicos. Descentralización y renovación nacional 18,19,20 de julio de 1987 Manzanillo, Colima. Pág.193

⁷⁸ Domínguez, Duran Diteos “Avances y retos de la descentralización” Congreso Nacional de Administradores Públicos. Descentralización y renovación nacional 18,19,20 de julio de 1987 Manzanillo, Colima. Pág.257

sociedad, para que ésta participe y se involucre en los programas de desarrollo. La descentralización, implica la redistribución de recursos, generación de empleo, participación política y organización de la vida social y cultural. "Las tareas de descentralización implican una nueva distribución de recursos, la transferencia de responsabilidades entre niveles de gobierno," lo cual afirma el pacto federal y lo fortalece en la medida que haya regiones "que puedan mantener ritmos sanos de crecimiento, bien integrados e interrelacionadas entre sí."⁷⁹

La descentralización, dentro de este contexto requiere ser apoyo de una reorganización de la administración pública; que implica la redistribución de competencias, de recursos y facultades, de un cambio en la forma de asumir la toma de decisiones, para mejorar el desarrollo de la actividad económica, de los servicios, del comercio y de las finanzas en el territorio nacional, implica fortalecer la capacidad rectora del Estado, mediante el fortalecimiento de sus instrumentos a efecto de dar respuesta ágil y oportuna a las demandas de la sociedad, coordinando sus esfuerzos en el logro de un desarrollo sostenido, sano y equilibrado. Requiere de la modernización de las administraciones de los estados y municipios, de la definición de ámbitos de competencia entre los niveles de gobierno y de la coordinación con los actores del desarrollo en las regiones.

La descentralización de la vida nacional obliga a una distribución de competencias de funciones y de recursos entre los distintos órdenes de gobierno y propicia la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas y conlleva en su ejecución, propósitos, políticas económicas y administrativas. Sin embargo, este proceso fue limitado, en muchos casos la

⁷⁹ Guerra, Sthepans Rosario " Avances y retos de la descentralización" Congreso Nacional de Administradores Públicos. Descentralización y renovación nacional 18,19,20 de julio de 1987 Manzanillo, Colima _ Pág.17

descentralización se concretó al simple establecimiento de oficinas foráneas con delegación de trámites administrativos, pero teniendo las decisiones en forma centralizada. No ha existido congruencia y articulación en el proceso de descentralización y desconcentración siendo que se persiguen fines comunes y de hecho representan instancias de un mismo proceso.

Para Felipe Contreras Contreras: "La transferencia de facultades y recursos a las instancias locales se ha venido generando en una forma lenta por las mismas condiciones que se han presentado para la solución de la problemática y los obstáculos que presentan los vicios de un burocratismo amañado."⁸⁰ Sin embargo, la fuerte crisis económica del país que se traduce en inflación, desempleo, fuga de capitales y cierre de empresas, exige un esfuerzo de creatividad en la toma de decisiones, oportuna y efectiva con apego a la realidad que se vive. La modernización administrativa implica un proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporen nuevas formas de organización, tecnología, recursos, comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada a la realidad que se vive en los tiempos modernos, por esta razón se hace imperante continuar con los procesos de descentralización de la administración pública de manera más efectiva.

Conforme crece y desarrolla la sociedad en todos sus ámbitos, "el proceso de la descentralización debe también crecer y avanzar como una necesidad de orden prioritario y como una demanda de la sociedad, se debe atender la descentralización administrativa. Que sus objetivos y alcances lleguen a todas las Regiones del País, y que sus efectos se traduzcan en beneficios para los ciudadanos y para la misma Administración Pública. Pero para lograr los objetivos que nos plantea la descentralización, se deben simplificar y modernizar

⁸⁰ Contreras, Contreras Felipe. "Transferencia de facultades y recursos a las instancias locales" Congreso Nacional de Administradores Públicos. Descentralización y renovación nacional 18, 19, 20 de julio de 1987. Manzanillo, Colima. Pág. 235

las funciones de la Administración Pública, se deben adecuar los procedimientos a la realidad y necesidades actuales, se debe preparar y concientizar a los servidores públicos de que su función es servir, pero servir con eficiencia y actuar con mesura y capacidad."⁸¹ No basta simplificar la Administración Pública, no es suficiente mejorar sus métodos y modernizar sus mecanismos si no se asume el reto de la descentralización administrativa con responsabilidad y capacidad.

Es de vital importancia tomar en cuenta los tres niveles de gobierno, con énfasis en el Municipio para que no se aleje de la modernización administrativa, sino por lo contrario aproveche la descentralización para fortalecer una democracia más real en todos sus ámbitos. La necesidad de descentralizar y vigorizar el pacto federal es resultado de la complejidad y diversidad que caracteriza a las relaciones entre los tres ordenes de gobierno, el federal, el estatal y municipal. La descentralización lleva a nuevas fórmulas de reencuentro entre Estado-sociedad, el cual debe asegurar el equilibrio en la utilización de recursos y evitar esquemas concentradores que mermen el rendimiento en su uso. Las necesidades actuales del país, en lo que se refiere a la Administración Pública demandan al gobierno, una simplificación y modernización de los procesos que plantea como alternativa, el proceso de descentralización administrativa.

Las condiciones del país imponen la necesidad de revertir la inercia centralista que en otros momentos de la historia evitó la disgregación de los mexicanos y fortaleció la unidad nacional ante las agresiones externas. La descentralización debe continuar a fin de concretar en la realidad lo que hasta la fecha no ha pasado de cuestiones formales, es decir, descentralizar de hecho y no sólo de derecho; que las secretarías deleguen funciones en dependencias y entidades a

⁸¹Farias, Cortes Andrés. "Avances y retos de la descentralización y la renovación nacional" Congreso Nacional de Administradores Públicos. Descentralización y renovación nacional 18, 19, 20 de julio de 1987 Manzanillo, Colima. Pág. 251

un criterio geográfico a fin de que se generen nuevos polos de desarrollo, que los Estados no limiten a los municipios en la ejecución plena de las nuevas atribuciones que no han sido asumidas; que se revisen las nuevas competencias de los estados y municipios en materia de desarrollo económico para que así como se les han aumentado responsabilidades, reciban en la misma medida, la libertad de acción y la capacidad económica necesaria.

II.8 LA CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

La concentración de decisiones y trámites administrativos es un problema muy difundido en los más altos niveles de cada dependencia, así como –por lo que se refiere a su ámbito geográfico de ejecución- en la capital de la República. El centralismo hace complejos y lentos los procesos de toma de decisiones lo cual conlleva a graves problemas de ineficacia, ineficiencia, incongruencia y deshonestidad de los servicios que deben brindarse a la sociedad; con la LOAPF de 1976 se iniciaron procesos de desconcentración administrativa en las Secretarías de Estado, en el Departamento del Distrito Federal y organismos paraestatales.

Se entiende por este proceso "el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o servidores públicos de la misma, con sede en algunas regiones o zonas del territorio, llevándolo a cabo por la vía legal... orientada a reubicar decisiones y atribuciones en órganos geográficamente más cercanos a sus beneficiarios;"⁸² con el propósito de acercar a la Administración Pública al ciudadano y no éste a ella, con el fin de brindar servicios más directos, rápidos, equitativos, oportunos y con calidad a toda la población. Sin embargo, este proceso no ha avanzado como se esperaba, primeramente por la

⁸² Departamento del Distrito Federal. Programa de Modernización Administrativa. Desregulación económica y simplificación administrativa de la actividad productiva y empresarial. Pág. 3

resistencia de las autoridades centrales de delegar facultades decisorias en los órganos delegados o desconcentrados; o bien porque determinan conservar parte de ellas al nivel central, lo que implica un doble esfuerzo para los ciudadanos. Tal es el caso de órganos centrales que volvieron a absorber funciones previamente desconcentradas, desconociendo las disposiciones legales que emitieron tal ordenamiento.

El problema con que aún cuenta la Administración Pública es que no hay una desconcentración real porque la normatividad, la planeación y el control permanecen aún centralizados, es decir, se deben delegar funciones decisorias, no únicamente trámites, para permitir al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y oportuna; la decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial. Por otra parte, se requiere la desconcentración de las funciones de apoyo de los recursos, como las adquisiciones, la concentración de personal y las asignaciones presupuestales entre otras, para cumplir con efectividad las funciones desconcentradas.

"La desconcentración requiere una actitud institucional, tanto de los órganos centrales como de los desconcentrados, que garantice el respeto a sus respectivas competencias. Por ello, los órganos centrales deben evitar hacer nulatoria la desconcentración, al reabsorber las funciones que han sido desconcentradas, revisar y sustituir los actos de los órganos desconcentrados, no sólo por razones de legalidad o de oportunidad, sino por costumbre."⁸³ Los criterios empleados hasta la fecha para la desconcentración de algunos trámites administrativos responden, por lo general, a razones circunstanciales de demandas políticas coyunturales, más que a estudios y encuestas integrales en

⁸³ Idem, Pág. 4

torno a las necesidades de los usuarios en los lugares en donde habría de efectuarse este proceso.

II.9 CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA CONDUCIR EL CAMBIO Y EL DESARROLLO

El mundo actual se desarrolla en los marcos de una complejidad creciente y de cambios que son impulsados principalmente por las fuerzas tecnológicas, las tendencias a favor del mercado son cada vez mayores; las realidades económicas, políticas, sociales, públicas y gubernamentales, en este contexto obligan a revisar la actividad del Estado en la sociedad. La productividad y eficiencia son consustanciales al libre intercambio que nace con la competitividad y sólo aquellas sociedades abiertas al proceso innovador serán capaces de insertarse en esta dinámica que tiene su origen en la lógica del cambio no sólo deseado, sino imprevisto. Por esta razón, el Estado mexicano debe adecuar su estructura administrativa para no bloquear el desarrollo de la sociedad y para no constituirse en un mal público.

El Poder Ejecutivo por medio de la Administración Pública dirige sus esfuerzos para atender las demandas de la población y a su vez propiciar el crecimiento económico con justicia social en el país, este proceso en décadas pasadas generó una vasta y compleja estructura administrativa que a través de los últimos años se está depurando a fin de adaptarla a los cambios sociales que se están generando para responder a las necesidades del desarrollo económico y social, con la finalidad de alcanzar un desarrollo integral que coadyuve a lograr una mejor calidad de vida para la población.

No obstante, debe reconocerse que el crecimiento de la infraestructura administrativa del gobierno federal en lustros pasados ha sido producto de un desarrollo no programado, por lo cual en ocasiones se presenta como una suma

desarticulada y sin fines específicos que contraen duplicación de funciones, lo cual llegó a convertirse en un obstáculo, más que en un instrumento adecuado para la plena y eficaz realización de los planes y programas gubernamentales.

En ocasiones, al intentar resolver algunos de los problemas más persistentes o solucionar los que se originan con el devenir del cambio, se recurre al establecimiento de nuevos organismos y funciones sin que se revisen los creados con anterioridad; esto ocurre especialmente cuando dichas soluciones reclaman cierta urgencia o una eficacia que no suele ser característica de ciertos organismos tradicionales, lo que conlleva a la duplicación de funciones en las instituciones públicas. Por ello, la imperiosa necesidad y oportunidad en la toma de decisiones políticas es la que obliga a dejar rezagadas algunas estructuras de la administración dando lugar a la creación de nuevas estructuras administrativas no siempre debidamente articuladas con el resto de la Administración Pública.

El sistema administrativo mexicano en los últimos decenios al momento de establecer o expandir las actividades y recursos asignados a los diversos organismos, sólo considera los problemas económicos y sociales relacionados específicamente con la unidad administrativa en cuestión, sin que se haya podido concebir su crecimiento en relación con la totalidad del sector público federal. El desarrollo de la Administración Pública es más bien resultado de un proceso de agregación que de una programación sistemática y global. En virtud de la problemática existente es necesario, el proceso de la modernización que implica simplificar y desregular la actual infraestructura administrativa, al tiempo que se requiere un esfuerzo sustancial de coordinación y consolidación del aparato administrativo. Este es el propósito básico que se debe plantear en todo esfuerzo por racionalizar y modernizar la gestión pública.

Asimismo, se debe tomar conciencia de que hay una deficiente, decadente e improductiva administración para una sociedad civil activa, con capacidad para auto organizarse, movilizar recursos y esfuerzos fuera de la esfera gubernamental, como es el caso de las ONG's; más sociedad menos Estado, es la proclama de los ciudadanos en momentos que el protagonismo estatal llega al agotamiento de sus capacidades, lo cual es producto de la ausencia de imaginación y creatividad del servidor público; de la rutina burocrática que impide la necesaria innovación para recrear la función gubernamental de la conducta de las camarillas burocráticas que cierran los espacios de la participación ciudadana que truncan los objetivos del bienestar social; y de los problemas públicos y políticos que rebasan los métodos convencionales para que sean gobernados y administrados.

El gobierno se encuentra en situación comprometida y su capacidad de respuesta no es la idónea para contener y solucionar las necesidades colectivas imperantes; hoy gobernar a la sociedad moderna es correlativo a tomar en cuenta la opinión pública, y adoptar la concertación como la vía para construir, ampliar y fortalecer los objetivos estratégicos para alcanzar el desarrollo integral al que aspira el país. En este contexto de cambios estatales el gobierno tiene la necesidad de crear e innovar nuevos métodos de dirección pública.

La falta de medios de información y comunicación adecuados, además de una insuficiente capacidad ejecutiva, son causa, en buena medida, de que no siempre se puedan instrumentar y ejecutar adecuadamente los planes y programas elaborados, cuyo propósito es coordinar la acción gubernamental en su conjunto. La Administración Pública requiere afinar los mecanismos que le permitan planear y evaluar las acciones de manera más sistemática, eficaz y congruente, además de comunicar el resultado de estas acciones, tanto a los distintos niveles institucionales, como a la población en su conjunto.

II.10 DEMANDAS DE LA CIUDADANÍA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Las principales quejas o reclamos, así como parte de las sugerencias de la opinión pública se producen en torno a las deficiencias más visibles de la administración al momento en que ésta entra en contacto directo con la ciudadanía. Entre las prácticas viciadas destacan:

- La ineficiencia, lentitud, pasividad y excesivo formalismo de ciertos trámites;
- La insuficiencia e ineficacia de algunos estratos e instituciones administrativas;
- La incongruencia de algunas acciones, resultado no sólo de la superposición de diferentes políticas o acciones de las diversas instituciones existentes; y
- La indolencia, incapacidad, arbitrariedad o franca corrupción que aún existe en algunas dependencias o entidades.

La atención brindada al público a nivel ventanilla se caracteriza, por un exceso de papeleo, la existencia de colas interminables, infinidad de trámites engorrosos, falta de orientación e información adecuadas, el mal servicio que prestan los servidores públicos, la irresponsabilidad y errores que a ese nivel se presentan, y que dan origen a la innecesaria presencia de intermediarios o gestores oficiosos (coyotes) que agudizan estos problemas. Todo esto conduce a calificar con una connotación peyorativa al término "burocracia", que se emplea a veces como sinónimo y en otras como complemento de conceptos tales como ineficiencia, retardo, deshonestidad y corrupción.

Resolver este tipo de problemas es imperante, además de capacitar al personal que atiende directamente al público con el fin de brindar un servicio de calidad,

eficaz y diligente. Sin embargo, los esfuerzos que se hagan resultan finalmente infructuosos o meros remedios coyunturales o superficiales, si no se revisa a fondo la operación de las estructuras y funciones administrativas no sólo en el ámbito institucional, sino también en el ámbito sectorial y global.

II.11 DISCRECIONALIDAD EN EL SERVIDOR PÚBLICO

En México esta problemática emana del monopolio estatal que ejercen sus representantes de las oportunidades de riqueza y movilidad, lo que genera un patrón de conducta caracterizado por una extorsión generalizada. El servidor público no se considera vinculado al desempeño administrativo ni identificado a un código de conducta administrativa de servir a la sociedad, su lealtad es para con su superior. La existencia de pautas de lealtad enfocadas hacia arriba estimula a los funcionarios a participar en redes de corrupción dentro de un organismo o a tolerarlas. Estos factores sustentan fuertes normas internas (tanto escritas como no escritas) que facilitan una difundida corrupción. Por otra parte, las altas tasas de rotación y la falta de seguridad en el empleo (combinadas con inadecuados planes de jubilación) le crean a los funcionarios públicos una fuerte presión para desarrollar imaginativos esquemas personales de pensión y prepararse para su salida del gobierno.

Otro factor importante que genera discrecionalidad, es la existencia de una legislación débil que no contiene las herramientas legales apropiadas que desaliente toda esa estructura de corrupción. Un rasgo distintivo de la corrupción es su capacidad de promover el statu quo, pues el gobierno a través de programas gubernamentales parece responder a las demandas populares gracias al desarrollo de una política con apoyo popular (que incluye la exigencia de poner fin a la corrupción), lo que da la impresión de apoyar el cambio, sin embargo, la corrupción concede al gobierno el lujo de no cambiar nada mientras aparenta estar promoviendo el cambio.

La cultura de la corrupción se traduce en el reclamo y la desconfianza popular generalizada ante el cinismo de los funcionarios públicos, los ciudadanos dudan del gobierno y esperan lo peor de él, creen que todo empleado gubernamental es corrupto y como resultado de ello, la autoridad política se encuentra desacreditada. Esta desconfianza es producto no sólo de la difundida corrupción, sino también de la ineficiencia y el despilfarro de fondos gubernamentales que comprometen y erosionan gravemente la legitimidad del sistema. La transformación de las prácticas gubernamentales, los cambios en las relaciones políticas, efectos de la modernización y reforma administrativa, reclaman que el análisis de los problemas públicos se pongan al corriente y sean capaz de incidir, tanto en la explicación de los comportamientos de los gobiernos como producir conocimientos útiles para la toma de decisiones.

II.12 RESISTENCIA AL CAMBIO

El Poder Ejecutivo cuenta con el soporte y legitimidad que le otorga el mandato ciudadano, su compromiso es brindar una Administración Pública eficiente, eficaz y con calidad para los ciudadanos; sin embargo, ésta se encuentra con un profundo rezago y vicios adquiridos al través de los años, por tal razón, se hace imperante un proceso integral de modernización administrativa para ajustarla a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos y sociales. Este proceso no debe verse sólo como la imposición de un cambio en la maquinaria administrativa, sino como el reconocimiento de la necesidad de ajustar los procesos administrativos a la dinámica de la sociedad que está en constante cambio, erradicando los vicios gestados en las instituciones gubernamentales para satisfacer las demandas surgidas con el proceso de globalización.

En el trasfondo de las relaciones entre sistemas opera la dinámica del poder, no se puede actuar con pertinencia sobre el fenómeno de cambio, sin tener en

cuenta estas relaciones que actúan deliberadamente sobre esa realidad, pues cualquier intento de reforma genera reacciones que son en buena parte función de las evaluaciones que los integrantes de este último se formulan, consciente o inconscientemente, acerca de los efectos probables de tales acciones sobre sus conveniencias personales. Este proceso lleva a que los miembros del grupo en cuestión perciban los efectos de cualquier cambio en particular como beneficiosos o perjudiciales, con relación a las conveniencias personales o de grupo de los mismos.

Apreciar esta situación, cuantificarla y localizarla ponderadamente por sector, nivel jerárquico y base de poder detentado por parte de los representantes de cada grupo, es una necesidad a cada cambio que se quiera introducir. Tal esfuerzo en todos los casos, tendería a acentuar los esfuerzos conducentes a persuadir a los destinatarios del mismo, acerca de los beneficios genuinos del cambio en cuestión, para con ellos y el grupo, en la medida que sea posible. La base de aceleración del proceso de cambio estará en gran medida determinada por el peso relativo en el conjunto de aquel o aquellos grupos que se perciban, a sí mismos, como beneficiados por la consecución de la medida.

Asimismo, el clima psicosocial condiciona en buena medida los efectos posibles de tener buenos resultados para introducir reformas. Con un clima favorable, se pueden acarrear apoyos sustanciales y perdurables; mientras que sin contar con ese clima, grandes y costosos esfuerzos puede arrojar resultados muy escasos. Por lo que es necesario, inculcar una cultura del cambio, la cual tiene como objetivo mejorar las condiciones psicológicas, sociales y económicas. Lo importante es lograr la aceptación emocional, especialmente cuando las mismas demanden un compromiso total por parte de los ejecutores y de la clientela a las que se destinen. La modernización de la Administración Pública supone entre otras cuestiones la necesidad de adaptar las estructuras y los procedimientos a

las circunstancias cambiantes de la realidad económica, política, social y al avance de la tecnología administrativa, así como en sus propósitos y objetivos.

II.13 CONCLUSIONES

La administración pública ha sufrido una serie de reformas que han tenido como finalidad hacer más eficiente y eficaz el quehacer público, por lo que no se les resta mérito. Sin embargo, muchas de ellas no han tenido el éxito deseado porque resultan aisladas y no hay continuidad entre ellas; además, de que muchas veces carecen de apoyo y de órganos o mecanismos técnicos adecuados, que permitan su instrumentación y continuidad. Por lo que son estos puntos los primeros a reforzarse en aquellas acciones con resultados comprobados como base para posteriores procesos de modernización.

La falta de conciencia y responsabilidad del gobierno para crear instituciones y reformar mecanismos normativos, tan sólo por responder a procesos de coyuntura, sin tener un sustento real para responder a necesidades a largo plazo; viene provocando una desintegración en la administración pública que se ve reflejada en instituciones de las cuales no se tiene un control, no se sabe cuáles son sus funciones, y en el peor de los casos éstas son duplicadas por una o más instituciones.

A pesar de las reformas y cambios que se han dado en el aparato estatal, el déficit de eficiencia, eficacia, credibilidad y confianza en lugar de disminuir van en aumento. Esto producto de vicios administrativos, de un excesivo control del poder público, la corrupción y la falta de ganas o resistencia que impera en las instituciones para cambiar las cosas. La falta de decisión política de llevar a cabo un proyecto integral de modernización, la responsabilidad requerida para la implantación y participación a todos los niveles y estructuras jerárquicas en dicho proceso y la falta de creatividad e innovación para crear nuevas herramientas

administrativas; son elementos que no deben olvidarse si realmente se quiere un cambio en la administración pública y para que ésta pueda responder a los cambios que impone la globalización, el libre mercado y la ciudadanía que esta más participante y exigente a sus derechos.

Lo grave, es no aprender de los errores que se han cometido a través de todos estos años, pues aun se siguen con las mismas inercias de actuación; y en lugar de consolidar y fortalecer a las instituciones que ya se tienen de acuerdo a las nuevas necesidades que va imponiendo el contexto nacional e internacional para que estas respondan de manera eficaz y eficiente; pareciera que cada vez están más vulnerables, pues hay un gran déficit de credibilidad y desconfianza hacia ellas por la insuficiente respuesta que éstas tienen ante las necesidades sociales.

Las nuevas condiciones que vive el país, conllevan a replantear el papel del Estado quien sin lugar a dudas debe modernizar sus instituciones. Sin embargo, esto no podrá ser ni tendrá resultados, si el gobierno no da seriedad a los procesos de descentralización y desconcentración, en todos los niveles para facilitar los procesos y la toma de decisiones; si no rompe con las inercias y la cultura de los servidores públicos, de no acceder a cambiar pautas de comportamiento que dañan hacia adentro y hacia fuera a las organizaciones, por la falta de espíritu de prestar un buen servicio de calidad.

El nuevo papel del Estado es fortalecer sus instituciones para poder ser el eje rector y promotor del desarrollo integral, por lo que debe buscar las estrategias y políticas que ayuden a superar los desequilibrios que provoca el nuevo contexto mundial derivado de la economía de mercado; por lo cual, se hace necesario modernizar a la administración pública para que esta tenga capacidad de respuesta ante la sociedad, legitimando su actuación y elevando su confianza y

credibilidad. Sin embargo, el proceso de modernización de la administración pública no tendrá éxito; si el gobierno no abre espacios a la participación ciudadana, rompe con vicios cupulares administrativos, y sobre todo recobrar el concepto de bienestar social.

No luchar contra esta resistencia al cambio, la corrupción, abuso de poder, la apatía, la mediocridad; todo esto que se ha hecho una cultura en las instituciones públicas, condenará a la administración pública a ser un mal necesario que no podrá responder de manera satisfactoria a los cambios que imponen las nuevas sociedades.

III. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

III.1 LA MODERNIDAD: CONCEPTO

Para iniciar el análisis de la modernización hay que definir que significa, "moderno", qué es "modernidad", entendida como característica o atributo de algo. El término no es nuevo, "en su forma latina 'modernus' se empleó por primera vez a finales del siglo V para distinguir al presente, que se habla convertido oficialmente en Cristiano, del pasado Romano y pagano. Con contenido variable el término 'Moderno' expresa una y otra vez la conciencia de una época que se opone en relación con el pasado de la antigüedad para verse a sí misma como el resultado de una transición de lo viejo a lo nuevo".⁸⁴

La modernización transita a través de una serie de pasos que definen cada una de las características que le constituyen; además, no es un fenómeno estático sino permanentemente cambiante. No es algo que se da de manera definitiva en un momento y que ya no se transforma sino, por lo contrario es un constante devenir al plantear a cada momento nuevos valores y actitudes, pone en entredicho a los paradigmas precedentes y de alguna manera plantea nuevos modelos. El tránsito de la modernización implica un "proceso", es una relación acumulativa de caracteres que hacen moderno a un país. En términos generales implica identificar transformaciones en diversos campos cuyos efectos visibles se vinculan y cristalizan en áreas como: la tecnología de procesos, urbanización, industrialización, democracia, política, economía, administración, entre otras.

Los cambios posibilitan a acceder a mejores formas de organización política y convivencia social, a la vez que demandan competitividad y eficiencia productiva, justicia social, ajustes en la forma de propiedad, distribución del ingreso y plena

⁸⁴ Pico, Joseph. (Comp.) Modernidad y Postmodernidad. Pág. 87

participación ciudadana. En este sentido, los sistemas gubernamentales buscan su auto legitimación con base en la optimización de sus actuaciones. En la situación internacional actual la modernidad, no es algo que podamos postergar o rechazar, en el marco económico y cultural del presente, es condición sine qua non para tomar cualquier decisión política.

III.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

México se encuentra inmerso en un proceso de transformación económica, social y política de acuerdo con las perspectivas y tendencias mundiales. En lo interno, los cambios nacionales han empezado a generar nuevas conductas de organización, participación y solución de los problemas y, en general, a propiciar formas renovadas de convivencia social que apuntan hacia nuevos estadios de desarrollo.

Modernizar según el diccionario, equivale a lo reciente, a lo nuevo, sin embargo, en la gestión pública se relaciona con la necesidad de tener una organización administrativa mejor estructurada, con más capacidad de adaptación y respuesta, que pueda enfrentar incluso situaciones imprevistas; con una proyección hacia el futuro. Esto no sería posible en estructuras estáticas y conservadoras, sólo con la voluntad política y la apertura es posible avanzar hacia la innovación de los procesos y lo que es más importante, en la obtención de productos finales que genera la Administración Pública. De acuerdo a este concepto el aparato burocrático en nuestro país sufre graves rezagos, sus estructuras administrativas son obsoletas y no responden a las nuevas exigencias y cambios que demanda la sociedad. Su capacidad de adaptación y respuesta a las crecientes demandas ciudadanas es rebasada, pues los problemas de desempleo, vivienda, salud, seguridad, entre otros cada vez se

agudizan de manera alarmante porque no se tienen políticas definidas para conducir al país.

“Por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, y sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y de transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden”.⁸⁵ María del Carmen Pardo la “define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y coordinación necesarias”.⁸⁶

El Estado Mexicano y su administración pública han experimentado desde su génesis constantes cambios en sus estructuras y funciones. La etapa actual de modernización administrativa, presenta algunas particularidades, dadas por la profundidad de los estudios realizados, la aplicación de nuevas tecnologías de gobierno como: las políticas públicas, la gerencia pública y social; y el alto grado de avance tecnológico logrado principalmente en las áreas de comunicación, telemática y computación que se suman a los elementos ya integrados, para perfeccionar el quehacer gubernamental en aras de una eficaz y eficiente administración que redunde en un mayor grado de legitimación gubernamental.

La modernización administrativa, debe entenderse como un proceso de cambio necesario, mediante el cual aumenta su eficacia, a través de la

⁸⁵ Ochs, Smill y Loureiro Pinto, Aluzio. Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México. INAP, 1975, No.6 Citado por Sánchez González, *Op. Cit.* Pág. 174

⁸⁶ Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Pág. 19

profesionalización de los cuadros a su servicio, de la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender de manera satisfactoria sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional. Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficiencia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere. La modernización debe incrementar la capacidad de las instituciones públicas, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de las atribuciones.

Sin embargo, la modernización no sólo significa la capacidad para incrementar la eficiencia, sino apela al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad. El Estado mexicano debe avalar los derechos y reproducción del pueblo o nación que representa, por lo que es necesario que asuma la responsabilidad de establecer una nueva relación entre él y la sociedad civil, que redunde en la mejor existencia de ésta; en la cual la administración pública juega un papel preponderante como parte total en el apuntamiento de las acciones a emprender para el logro de los objetivos.

El Estado mexicano manifiesta una reforma y adecuación en su estructura que inciden directamente en la conformación de las instituciones gubernamentales y en las políticas estatales; en la cual la gestión pública, cobra vital importancia, como el ente más visible del Estado ante la sociedad y como categoría pública en su contenido conceptual lleva implícito el carácter político que busca la legitimación de sus acciones en lo social y económico.

III.3 CONCEPTOS GENERALES

Reforma Administrativa

"Es un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración Pública en *su conjunto*. Este proceso debe ser necesariamente *deliberado* por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito... debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrá necesariamente de afectarse"⁸⁷

Cambio administrativo

"Ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela. La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias."⁸⁸ Este se produce, por lo general, sin grandes fricciones, se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad y hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia.

⁸⁷ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). México. Edit. Porrúa, Pág.75

⁸⁸ Idem, Pág 63

Modernización Administrativa

"Por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, y sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y de transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden".⁸⁹ María del Carmen Pardo la "define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y coordinación necesarias".⁹⁰

III.4 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP) 1995-2000

Pese a los innumerables cambios que ha sufrido la Administración Pública para encontrar las estrategias y mecanismos para elevar su eficiencia y eficacia para actualizarse y ponerse a la altura de las expectativas y realidades de la sociedad, se encuentran aun graves deficiencias y limitaciones para brindar servicios con calidad, combatir la corrupción y la impunidad. Estas limitaciones y deficiencias y las causa que la generan y obstaculizan el avance en el proceso de modernización son: "1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) Centralismo; 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el

⁸⁹ Ochs, Smill y Loureiro Pinto, Aluzio. Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México. INAP, 1975, No.6 Citado por Sánchez González, *Op. Cit.* Pág. 174

⁹⁰ Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Pág.19

gobierno; 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos."⁹¹

Actualmente el estado mexicano es un escenario de complejos desafíos en los que cotidianamente el gobierno pone a prueba su capacidad de mantener la estabilidad, generar condiciones para el crecimiento económico, mejorar el bienestar de la sociedad, de armonizar la pluralidad política, preservar el legado histórico, cultural y artístico y proporcionar los indispensables servicios públicos que demanda la sociedad. El reto de proporcionar estos servicios es por sí mismo imponente cuando se habla de millones de habitantes y por las presiones de la ciudadanía por elevar la calidad de los servicios públicos. La escasez de recursos públicos para apoyar los esfuerzos de modernización es otro de los importantes retos a enfrentar, ya que la modernización administrativa puede reducir el gasto del gobierno a futuro, pero en el presente representa costos adicionales.

Sin embargo, pese a los problemas y obstáculos la tarea de modernizar el aparato burocrático fue retomada por el gobierno de Ernesto Zedillo, ante el nuevo contexto nacional e internacional para poder insertarse de manera rápida a los fenómenos de privatización y globalización. Su política de modernización se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo "El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas. Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios

⁹¹ Poder Ejecutivo. Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, 1996, Pág 57

integrados al público que eviten trámites, ahoren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.⁹²

Las acciones prioritarias de su reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública fueron:

- Promoción de la descentralización administrativa
- Profesionalización de los servidores públicos
- Sistemas de control y rendición de cuentas
- Modernización de la gestión pública
- Simplificación y adecuación del marco normativo
- Responsabilidades de servidores públicos⁹³

Estas acciones fueron plasmadas en el Programa sectorial de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP):

“El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.”⁹⁴ Los retos son imponentes cuando se

⁹² Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1995, Pág.39

⁹³ Ídem, Pág.39-41

⁹⁴ Poder Ejecutivo, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, 1996, p.51

habla de concentraciones de millones de habitantes que cada vez exigen más sus derechos para recibir un servicio de calidad.

El PROMAP se insertó en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se sustentó en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación, sus vertientes derivaron de las propuestas surgidas del Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal y persiguió los siguientes objetivos generales en dicho periodo:

- **“Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.**
- **Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.”⁹⁵**

Para lograr los objetivos se establecieron cuatro subprogramas.⁹⁶

1. ***Participación y Atención Ciudadana:*** tuvo la finalidad de involucrar a la ciudadanía en los actos públicos que en materia de bienes y servicios realiza el gobierno, remitiendo las opiniones sobre su desempeño a través de mecanismos como el sondeo de opinión, buzón de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana. La Administración Pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir la información sobre sus acciones de manera oportuna, objetiva y suficiente.

⁹⁵ Idem, p 63

⁹⁶ Idem, p 63-72

2. **Descentralización y/o Desconcentración Administrativa:** planteó como propósito primordial impulsar la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los estados y municipios, así como a las dependencias y entidades. De igual forma, se realizaron acciones de desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.
3. **Medición y Evaluación de la Gestión Pública:** reconoció la necesidad de contar con mecanismos de evaluación que midieran los resultados de la gestión pública en aspectos como la pertinencia y calidad de los servicios, su canalización efectiva a las poblaciones que las requieren y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.
4. **Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público:** su objetivo fue impulsar una cultura de servicio, para estimular, alentar y motivar al servidor público, así como generar valores de honestidad, dedicación y eficiencia, entre otros, en la prestación de servicios hacia la ciudadanía.

El primer subprograma estableció como líneas de acción la participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública por medio del desarrollo de la Contraloría Social, la extensión de los sistemas de atención directa a la población y otros mecanismos para mejorar la atención al público, entre los cuales se encuentra la transparencia y la vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de los procesos administrativos.

Sobre la transparencia, se maneja para las dependencias de la Administración Pública Federal y los Servidores Públicos, en el primer caso era referente a

medidas para informar de manera clara y sencilla a usuarios, sobre los servicios prestados, requisitos, trámites y conductos, difundiéndolos por señalización en las oficinas públicas, sistemas electrónicos y telefónicos. En cuanto a los Servidores Públicos, se refiere a quienes tenían contacto directo con la ciudadanía, que el ciudadano conociera su nombre y cargo a fin de identificarlo. La tecnología informática se consideraba central en el proyecto para mejorar la calidad de los servicios y eficientar la toma de decisiones, la administración de recursos y racionalizar los sistemas de trabajo, en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático para el mismo periodo.

En lo referente al cuarto subprograma las medidas propuestas fueron: Adopción de un proceso de selección abierto al personal de entidades públicas y del mercado de trabajo en general. Incremento de la profesionalización en la provisión de cargos de "libre designación" dividiendo la designación de directores generales entre secretarios y subsecretarios al 50% ocupando el resto, funcionarios de carrera. Remuneración basada en salario, estímulo y beneficio, basado en un sistema de evaluación de desempeño. Capacitación y educación sistemática de funcionarios según las necesidades del cargo, posibilidad de despido por mal desempeño o necesidad de reducir el personal. Más que mejorar la transparencia y el desempeño al interior de la Administración Pública, estas medidas han reducido la incertidumbre burocrática sobre la estabilidad laboral al término de los mandatos, en mayor riesgo a partir de la transición y consecuente alternancia. Estas medidas pueden ser un buen punto de partida para continuar la Reforma Gerencial, garantizando la eficacia y eficiencia en la realización de Políticas Públicas, asegurando su continuidad y la autonomía de la Administración Pública para el cumplimiento de sus labores.

El PROMAP contempló líneas de estrategia para todo el programa, de entre las cuales una se enfoca a la inclusión ciudadana, cuya participación permanente

buscaría la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, por mecanismos de consulta directa, recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias. Sin embargo, el PROMAP se limitaba a lo referente a trámites y el personal con trato directo a los ciudadanos que mediante un Sistema Integral de Información, por interconexión informática de todas las dependencias; buscaba mejorar la calidad de los servicios e incluso la toma de decisiones y consecuentemente a toda la Administración Pública Federal en su conjunto, involucrando al ciudadano mediante mecanismos de consulta directa y fortalecer la coordinación entre SECODAM y las Dependencias. En la realidad, el sistema integral de información se conformó sólo entre SECODAM, SHCP y el Banco de México; como un esfuerzo para contar con información homogénea, veraz, confiable y oportuna sobre las finanzas, administración y recursos con que cuenta la Administración Pública Federal para transparentar su utilización y permitiendo un mejor uso de los mismos, quedando muy lejos de sus objetivos.

Los complejos cambios que vive el mundo y en particular la sociedad mexicana, exigen una renovación de su gobierno que no debe ser coyuntural como se hace desde décadas pasadas; se requiere un cambio radical que tiene que ver con la calidad en la prestación de los servicios públicos y la capacidad de respuesta de cada una de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, ante circunstancias cambiantes que se gestan en el ámbito mundial para vencer las inercias, rezagos, limitaciones y deficiencias que arrastra el aparato administrativo, el cual es urgente atender y dar soluciones reales, si se quiere incrementar el índice de credibilidad y confianza en el país.

El proceso de modernización requiere de gobiernos fuertes y capaces de conducir el cambio y de planteamientos sensibles, que se inserten finalmente en la complejidad social, además se tiene que ver no como un programa temporal o

transitorio de mejorar, sino como un proceso permanente de adecuación de estructuras administrativas, tecnología y procesos a las nuevas realidades del mundo y a las cambiantes necesidades de sus habitantes.

III.5 EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El gobierno mexicano ha emprendido una serie de políticas que son primordiales para su desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se marcan las líneas de acción en materia de Modernización de la Administración Pública, una de ellas es la Simplificación y Adecuación del Marco Normativo: " Será necesario asimismo, actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía"⁹⁷

El concepto desregulación tiene diversas connotaciones y designa fenómenos extremadamente diversos, tales como la eliminación o simplificación de reglamentos; apertura de sectores monopolizados por el Estado; desaparición de privilegios de organismos públicos o privados, e inclusive la privatización de empresas estatales. La desregulación comprende el conjunto de medidas, que tiende a disminuir el volumen y/o peso de las normas jurídicas, puede tomar la forma de un mejoramiento o actualización de los dispositivos jurídicos o traducirse en un proceso de eliminación de las obligaciones jurídicas que pesan en el ejercicio de las actividades económicas y sociales. La desregulación o mejora regulatoria cumple un papel fundamental para remover obstáculos

⁹⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995, Pág. 41

normativos y convertir el marco jurídico en un instrumento eficiente para los cambios administrativos en donde las autoridades sólo pueden realizar lo que la norma prescribe.

La desregulación puede convertirse en el motor de la eficiencia en cuanto a la prestación de los servicios públicos, la substanciación de trámites y consecuentemente en el desempeño global de la administración pública. Un marco jurídico, en el que las normas procedimentales y sustantivas señalan con precisión, aspectos tales como el ámbito de competencia de las autoridades, las formalidades aplicables a cada procedimiento, así como los requisitos, plazos de respuesta y efectos del silencio de la autoridad, se convierten en una palanca efectiva de los cambios asociados a los procesos de modernización. La desregulación reduce considerablemente la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y constituye un elemento que favorece la actuación administrativa oportuna, profesional y transparente.

Por esta razón, contar con un marco regulatorio equitativo y eficiente es indispensable para elevar la eficiencia y eficacia de las instituciones que conforman la Administración Pública, por ello, el PND de Ernesto Zedillo marco la necesidad de llevar a cabo un proceso de Desregulación y Simplificación Administrativa: "se ejecutara un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas –especialmente a las micro, pequeñas y medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas."⁹⁸

⁹⁸ Idem, Pág. 87

Los objetivos del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa (PDSA) fueron:

- “ Establecer y desarrollar nuevos principios jurídicos como la simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe y auto control de los particulares.
- Mejorar la eficiencia de la regulación, a través de acotar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como la eliminación de trámites burocráticos.
- Elaboración de la norma a partir del grado de riesgo que representan las actividades objeto de control y regulación de tal forma que a mayor riesgo, mayor control.”⁹⁹

Es importante enfatizar que este proceso regulatorio implica la creación de normas con una orientación que promueve la compatibilidad del interés público y privado. Sin embargo, la desregulación no es simplemente eliminar normas o suprimir regulaciones, esto puede tener peores efectos que el exceso de la regulación misma; no es ausencia de controles, sino tener mejores normas; es decir generar un nuevo marco jurídico para que la administración pública asuma un papel promotor de las energías sociales; y que esta sea racional, congruente y eficaz.

Principios de la Desregulación

El proceso de desregulación se construye con base en principios de procedimiento administrativo, entre los que sobresalen y orientaron este proceso destacan:

⁹⁹ Arellano Gault, David. Modernización Administrativa de grandes Metrópolis: Perspectivas y Evaluación del Programa de Modernización del Departamento del Distrito Federal (1995-2000). Centro de Investigación y Docencia Económicas, Pág.14

- **"Legalidad:** la actuación de la autoridad debe apegarse siempre a derecho;
- **Simplificación:** se reducen los trámites administrativos, se cambian autorizaciones por avisos y se clarifican los requisitos y procedimientos de los trámites subsistentes;
- **Agilidad:** se establecen los plazos y se acortan los términos para la emisión de los actos administrativos;
- **Riesgo:** a mayor riesgo se imponen más controles y más vigilancia. Con esto se da un trato más justo a los particulares y se concentra la atención de la Administración Pública sobre las actividades que puedan causar mayores daños o perjuicios a la sociedad;
- **Principio de buena fe:** se presume que las conductas y declaraciones de los particulares se apeguen a la verdad y a las normas. Constituye un voto de confianza para los gobernados y también un instrumento de simplificación para evitar la sobre vigilancia y sentar bases para una nueva cultura administrativa; y
 - **Afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo:** en el caso de las autorizaciones, licencias o permisos, si la autoridad no emite resolución expresa en el termino normado, se entiende que la resolución le es favorable al particular.¹⁰⁰

Una de las acciones más importantes de este Programa fue reducir y establecer plazos de respuesta por parte de las autoridades a las demandas y solicitudes de los particulares, lo que conllevó a adoptar el principio de confianza, la auto aplicación de los reglamentos por el ciudadano y a que la actuación de la autoridad sea con mayor frecuencia a posteriori. Desde luego que el éxito de este esquema dependió de un nuevo y alto sentido de responsabilidad de la

¹⁰⁰ Nota: si se quiere consultar estos principios ver La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, julio de 1997

ciudadanía y el perfeccionamiento de los sistemas de verificación y control por parte de la autoridad.

Contar con un marco jurídico sobre regulador, con una gran cantidad de disposiciones imprecisas en cuanto a procedimientos, trámites y obligaciones a cargo de los particulares, propicia una aplicación discrecional, desigual e injusta de la norma jurídica, además de que la normatividad es en extremo compleja, pues impone obligaciones generales, las cuales no son claras para cumplirlas. Estas causas originan, una administración ineficiente y arbitraria en la mayoría de los casos, ya que el particular no puede cumplir con la norma debido a dos razones: en algunos casos, en cuanto a los requisitos establecidos para algún trámite, y en otros, debido a la lentitud y complejidad del procedimiento respectivo.

Ante este panorama es necesario darle continuidad al proceso de Desregulación y Simplificación Administrativa, que planté cambios normativos importantes encaminados a otorgar certidumbre jurídica a los ciudadanos y seguir con el proceso de modernización de la Administración Pública, a partir de un nuevo marco jurídico, con base en principios e instituciones encaminadas a modernizar los procedimientos y trámites administrativos, abatir la discrecionalidad, corrupción y agilizar la actuación de la autoridad, entre otros.

III.6 PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006

La finalidad de este programa es "Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la administración pública federal...La corrupción ha dejado exhaustiva la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo."¹⁰¹ Este es uno de los objetivos del gobierno federal plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y para llevarlo a cabo formuló el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 que coordina la SECODAM ahora Secretaría de la Función Pública.

Los principios generales que le dan sustento son: " a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combate a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y, e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental."¹⁰²

¹⁰¹ Poder Ejecutivo. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Pág.145

¹⁰² Internet. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Pág.11

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y de Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 tiene 5 objetivos estratégicos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal

Para lograr los objetivos planteados se establecieron las líneas estratégicas y las acciones o proyectos. El siguiente cuadro muestra los objetivos, las líneas estratégicas y las acciones que se van a seguir:

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS	LINEAS ESTRATÉGICAS	LINEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS
1 Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	1.1.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción
		1.1.2 Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría
	1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	1.2.1 Mejora regulatoria interna de la APF
		1.2.3 Investigación de mejores prácticas anticorrupción
		1.2.4 Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF
	1.3 Desarrollar los Recursos Humanos de la APF	1.2.5 Nuevo enfoque de los órganos internos de control
		1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF
		1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos
		1.3.3 Servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal
	2 Controlar y detectar prácticas de corrupción	2.1 Implantar controles en la APF
2.1.2 Programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la APF		
2.1.3 Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas		
2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño		2.2.1 Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública
		2.2.2 Sistema de Información Directiva
		3 Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
3.1.2 Detección y sanción de casos de corrupción		

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS
4 Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública	4.1.1 Ley para el Acceso a la Información Gubernamental
		4.1.2 Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades
		4.1.3 Identificación de Estándares de Atención Ciudadana
		4.1.4 Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno
		4.1.5 Coordinación con estados y municipios
		4.1.6 Contraloría Social
		4.1.7 Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos
		4.1.8 Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad
		4.1.9 Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secodam para coadyuvar a un buen gobierno
		4.2 Generar acuerdos con la sociedad
4.2.2 Relaciones institucionales de Vinculación para la Transparencia		
4.3 Nueva cultura social de combate a la corrupción	4.3.1 Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional	
	4.3.2 Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción	
	4.3.3 Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción	
5 Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF	5.1.1 Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal

Nota: este cuadro se copio del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

III.7 LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUS LIMITANTES

Otro avance que sin duda contribuye a modernizar las instituciones públicas, al hacer más creíble y confiables sus funciones al facilitar la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía es la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental decretada el 11 de junio del 2002. Dicha ley *"Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal"*¹⁰³ abarcando seis temas: gastos, salarios, presupuestos, nóminas, acción pública y su instituto respectivo. Algunos de los objetivos de esta Ley son:

- *"Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;*
- *Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;*
- *Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;*
- *Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho"*¹⁰⁴

Los titulares de cada dependencia y entidad designarán la unidad de enlace que tendrá que recabar y difundir la información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, deberá coordinar y supervisar las acciones de esta, instituir -de conformidad con el Reglamento- (Título 2º. Capítulo. I) los procedimientos para asegurar la eficiencia en la gestión de solicitudes. El

¹⁰³ - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Art. 1, en Diario Oficial de la Federación, 11 de Junio de 2002, p. 1

¹⁰⁴ - Ley de Transparencia . . . Art 4

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, deberá promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, así como elaborar su reglamento interior. (Título 2º. Capítulo II)

El título Cuarto señala las responsabilidades y sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incumplan sus obligaciones respectivas ya sea con la información a su custodia o a la que tengan acceso, dichas sanciones serán aplicadas en los Términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considerándose las reincidencias como graves y siendo independientes de las de orden civil o penal que se generen por las conductas señaladas.

Esta ley resulta limitante, ya que si bien se extiende a los partidos y organizaciones políticas, así como las obras públicas, esta extensión es solamente referente a los recursos de que disponen las mismas, si verdaderamente esa ley pretende transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana; debe incluir los estudios, antecedentes, circunstancias y motivos que fundamenten la toma de decisiones y las acciones realizadas por las autoridades, respetando los casos de excepción señalados en el propio documento o confidenciales por necesidad. De este modo la sociedad comprendería el porqué de la toma de decisiones para llevar a cabo los programas y proyectos que pretende operar.

La ley de Transparencia a la Información la cual representa un gran avance para ir clarificando las acciones de las instituciones públicas, aun tiene muchos candados y viene siendo una falacia, pues toda vez que una persona solicita

información a una dependencia, nadie sabe dar dicha información, rechazan las solicitudes de información y desconocen los procedimientos; por lo que la ausencia de control y vigilancia de la misma ciudadanía impiden que dicha Ley no sea aplicada como debe ser; sin embargo, el primer paso ya está dado por lo que es necesario que la ciudadanía presione para que dicha ley funcione y tenga los resultados esperados y no se quede como una normatividad más que sólo aplique a los intereses de las cúpulas de poder. Esta ley es un avance pero requiere de la vigilancia y presión de la sociedad para que tenga el impacto esperado y sobre todo resultados para lograr un gobierno más transparente, eficiente y eficaz que responde a las necesidades actuales.

La aprobación de esta Ley es solamente un paso en lo respectivo a contar con los medios de participación y control donde la sociedad pueda evaluar y participar en el actuar público. Sin embargo, la manipulación a la información según quien la utilice producirá efectos tardíos o contrarios a los necesarios para el avance en los estudios, propuestas y acciones necesarios para atender a la sociedad y asegurar mayores expectativas de crecimiento; por lo que es necesario unificar criterios de acción, montos asignados y modos de operación para evitar malversaciones. La ley por sí sola no garantiza el acceso a la información o una verdadera utilidad de ella. El ejercicio del derecho a la información por parte de los interesados en los diversos temas públicos, aprovechándola para sustentar sus opiniones y actuaciones es lo que verdaderamente le dará vida y sentido a la existencia de esta ley.

el personal suficiente, carecen del material indispensable, sobre todo de asistencia social y podrían mejorar sus condiciones de trabajo, de no existir esta enfermedad en el sector público.

La falta de estímulos y poca movilidad escalafonaria es otro malestar que redundan en perjuicio directo del servicio público; el empleado público valiéndose de sus relaciones y de la ventaja que significa el estar dentro de la burocracia, procura encontrar en ella acomodo para los suyos. La burocracia mexicana se caracteriza por la injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocupan. No es aventurado decir que son pocos los que se hallan en el lugar que les corresponde según sus merecimientos y sus aptitudes. Esta viciosa selección está determinada muchas veces por la influencia política, el favoritismo basado en amistades o intereses personales y hasta el parentesco. Esta situación desfavorable redundan en el mérito del servicio público y solo será modificada si se empieza a seleccionar a personal que cubra el perfil del puesto.

Para Luis Ignacio Vázquez Cano, "El mejor servicio, el desempeño eficaz de las funciones del Estado, la confianza ciudadana ante una administración pública transparente, sin laberintos y sin corruptelas, son elementos indispensables para propiciar una participación más activa y vigorosa de las estructuras económicas y sociales que componen la sociedad civil, para alcanzar más altos y más sólidos estadios de bienestar".¹⁰⁶

Es indudable que en la burocracia mexicana hay indisciplina, desorganización, que se carece de medios eficaces, para procurar el perfeccionamiento del burócrata. En muchas oficinas falta personal, en otras sobra; ciertos trámites parecen complicados o inútiles, en otras los empleados trabajan "descansadamente", en otras es febril y el público se desespera haciendo largas

¹⁰⁶ SECOGEF, *La Administración Pública Contemporánea en México*, Pág. 210

“colas” frente a las ventanillas de trámite, o esperando la resolución de un asunto; por lo que es necesario buscar nuevos modelos, programas, estrategias, políticas para sanearla de los males que la aquejan sobre todo en este tiempo de cambios profundos a nivel mundial que se caracterizan por nuevos esquemas de relación económica entre las naciones y dentro de ellas nuevas relaciones de participación sociedad-gobierno.

III.9 FALTA DE CREDIBILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

La erosión de la confianza pública es una cuestión muy seria por lo que es necesario reconstruirla, ya que es vista como una de las claves del sistema democrático; y el valor de la austeridad, la objetividad y la honestidad en la actuación de los funcionarios públicos, que es a la vez la base inescusable de esa confianza son el fundamento ético de la democracia. El mantenimiento de la confianza pública, es esencial para cualquier acción del Estado que gobierne con legitimidad y legalidad, por lo que es imperante para el gobierno tomar las medidas necesarias para recobrar la confianza que hoy esta debilitada en toda la esfera pública.

Con la dispersión de una sociedad desbordada y un gobierno incapaz de asegurar la gobernabilidad, cada hecho, cada problema se perciben como irresolubles y resulta casi imposible darle a cada uno de ellos su justa dimensión. Se habla de la contaminación y sus efectos en la salud; el crecimiento demográfico, de la carencia de vivienda, las marchas, los problemas de tráfico, la carestía de la vida, la alza de la gasolina y el transporte, el aumento de los impuestos, la falta de agua; y por si fuera poco surgen los reclamos a la burocracia gubernamental para poder realizar algún trámite, para ingresar a un hospital, para pagar cualquier servicio público, entre otros.

La exigencia de objetividad, imparcialidad y rendimiento de la administración (y en la base, la absoluta necesidad de reforzar la confianza pública en el sistema,

hoy erosionada) prevalecen resueltamente frente al criterio de que los gobernantes democráticos disponen de una discreción absoluta para la designación de los gestores de entidades autónomas y mantener su línea de actuación, rompiendo así la idea de que tal discreción se les ha confiado por el hecho del proceso electoral del que en último término procede su poder.

"Los gobernantes son, simplemente, gestores, subordinados a esa voluntad general formalizada, y su posición se expresa, mucho más simplemente, en esa idea de Locke: están en una relación fiduciaria con el pueblo, por la cual este, titular de la cosa pública, confía su gestión a las personas que él elige, pero el objeto de esa gestión sigue siendo propiedad del pueblo y sus fines no son otros que los intereses del propio pueblo."¹⁰⁷ Las elecciones, que son, sin duda, fundamentales para la democracia, como procedimiento instrumental de la expresión de esa confianza popular, no alcanzan, sin embargo, a absorber la plenitud de ésta, la cual es imprescindible que se mantenga viva durante todo el periodo de gestión, como el nervio que vivifica y anima la actuación de los gestores y con ella, a todo el sistema democrático.

Sin embargo, los partidos políticos se presentan como estructuras cerradas, tanto en contenido programático o ideológico como en equipos de hombres, un sistema autoalimentado en el cual los ciudadanos ordinarios y anónimos (y, con frecuencia, ni los propios militantes) tienen la posibilidad de penetrar o de influir. De esta concepción (y, sobre todo, de su práctica) surge, lógicamente, el desinterés de la ciudadanía por la vida política, la apatía, la abstención, la resignación a esos vicios negativos ligados a los partidos, la abdicación en estos (gobernantes que se comportan oligarquicamente) de toda la vida pública, la aceptación resignada de la corrupción que acecha inevitablemente en los

¹⁰⁷ García de Enterría, Eduardo. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, España. Edit. Civitas, 3ra ed. 1997, Pág. 103

pliegues del sistema de partidos; en último extremo, todo ese panorama pone en riesgo la lucha constante por encontrar los procedimientos para democratizar al país.

La confianza del pueblo es la esencia misma del sistema democrático; el pueblo debe sentirse el verdadero titular del poder y tiene que creer que sus intereses son el verdadero objetivo de los gobernantes como fiduciarios del pueblo. Lo grave de las perversiones del sistema democrático que son el abuso de poder y la corrupción, es que olvidan y destruyen la subsistencia de esa confianza en nombre de un uso puramente formal y abusivo del argumento electoral, al que pretenden reducir, con notorio desvío, la esencia misma de la democracia.

Esta situación que se practica en varios países conlleva a una grave ruptura de la confianza de la sociedad en sus gobernantes, y, por tanto, a una quiebra radical de la democracia, precisamente, por más que los procesos electorales se desenvuelvan con toda corrección procedimental y temporal. La falta de confianza en la clase política es la expresión de que el pueblo se siente, literalmente, alineado por un poder extraño, que no es capaz de interiorizar o sentir como suyo y cuya actuación no considera que se realiza en su beneficio, sino en el de los titulares de la gestión, que se han apropiado de ésta y sus fines. Supone, así, la ruptura de la relación de confianza y con ello, de la legitimidad del sistema mismo, la más grave, de las deficiencias en una democracia.

La inflación, la planta productiva que se contrae o que queda fuera de competencia por falta de calidad, costos, tecnologías atrasadas, políticas arancelarias, las tasas de interés exorbitantes, la falta de liquidez, la deuda externa y nacional; aumentan la problemática del país. A estos graves problemas económicos se suman otros no menos graves, la inseguridad, asociada con la

violencia, el narcotráfico, la impunidad y la corrupción que golpean a la población y generan e incrementan la desconfianza en la acción de las instituciones públicas.

La crisis que vive el Estado y las instituciones por falta de respuesta a las necesidades básicas de la población; hace imperante un sistema que garantice libertad democrática, federalismo, municipio libre, entidades autónomas, empleo, iniciativa empresarial, infraestructura, desburocratización de la administración, profesionalización del servidor público, combate a la corrupción, el rezago, la ineficiencia y la ineptitud, entre otras para que el gobierno vuelva a ser creíble

III.10 GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD

México atraviesa una profunda transición política. El sistema de partido único término y se percibe un sistema pluripartidista en un medio más confuso donde la incertidumbre, reconciliación de intereses y cooptación de voces disidentes desaparece, las recién ganadas libertades, como elecciones más transparentes y una prensa mas critica, coexisten en medio de dificultades con los vestigios de un sistema presidencialista omnímodo. A partir de enero de 1994, paradójicamente cuando entró en vigencia el TLC, el país se convulsionó por un levantamiento guerrillero, asesinatos políticos, un difícil cambio de presidente y una devaluación con efectos traumáticos, que en plena era de globalización afectó a los mercados financieros internacionales y en particular a los de economías emergentes. Ante la crisis del Estado mexicano, caracterizado por la violencia, corrupción, inconformidad de los gobernados y visos de ingobernabilidad, donde las autoridades ya no inspiran confianza al pueblo, se presentan situaciones de indecisión o de decisiones ampliamente cuestionadas por varios sectores de la población.

Para Guadalupe Enríquez y Juan Miguel Ramírez, " En México –como en la mayoría de los países latinoamericanos- la gobernabilidad ha ingresado en un periodo de crisis, producto de las transformaciones estructurales que ha sufrido el sistema político. Estamos transitando de una gobernabilidad sustentada en el corporativismo hacia una gobernabilidad basada en el acuerdo y el consenso. Sin embargo, este tránsito refleja también síntomas traumáticos de resistencia al cambio por parte de actores tradicionales –estrategas de viejo corporativismo-, lo que lesiona gravemente la supervivencia de la sociedad como conjunto".¹⁰⁸

La función central del gobierno es dar dirección a la sociedad, para ello se apoya en instrumentos de acción político-administrativa. En este sentido, la gobernabilidad es una categoría analítica que permite medir el desempeño de esta función vital del gobierno. La gobernabilidad es una categoría que denota mensurabilidad, misma que puede ser cuantificable a través de dos indicadores principales: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad significa " que la inmensa mayoría de los ciudadanos cree o acepta que el gobierno tiene el derecho y el deber de mandar según las facultades que la Constitución le otorgue y que las gentes tienen que obedecerla. La eficacia entraña que esa misma mayoría exija del gobierno y de sus órganos un cumplimiento de sus funciones. La eficacia significa un cumplimiento estricto de las promesas políticas".¹⁰⁹

La legitimidad y la eficacia se convierten en tareas primordiales de los modernos regímenes políticos democráticos, sin embargo, la primera resulta dañada debido a las ambigüedades, confusiones e irracionalidades del Estado capitalista; que es la única institución que puede resolver este problema si se apoya en la Administración Pública. El escollo más fuerte quizá consista en que el

¹⁰⁸ Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999, 1ra.ed, Pág 129

¹⁰⁹ Arbos, Xavier y Colomer, Salvador. La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial, Pág.4-8

desprestigio de las instituciones políticas ocasiona que hoy se vea al Estado y al gobierno como actores opuestos a la sociedad civil. La legitimidad del régimen político se encuentra desgastada y hay que renovar el acuerdo social sobre el cual alguna vez se dio forma a la organización social. Hoy se presencia una serie de conflictos sociales que hacen estallar las bases de la legitimidad del gobierno mexicano. Por desgracia, los cánones tradicionales para resolver las demandas de la población no han cambiado. Desde el gobierno los arrebatos del autoritarismo y de la intransigencia se imponen a una sociedad que cambia.

Los problemas que merman la gobernabilidad provienen de la incapacidad del gobierno, en sus respectivos ámbitos, para absorber las dificultades particulares de los ciudadanos, grupos y comunidades en las distintas regiones del país. Si bien es cierto que la legitimidad es una tarea del Estado y por lo tanto del sistema político, dada la complejidad social moderna, hoy se reconoce que la Administración Pública tiene capacidad para dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político. Además, la administración es, desde otra perspectiva inseparable de la política en la medida en que la responsabilidad de su funcionamiento eficaz pertenece a los políticos electos o nombrados.

La situación económica no es el factor principal de inestabilidad, sino que se da un sentimiento social de insatisfacción, pesimismo y sobre todo frustración ante las expectativas de un mejoramiento de la calidad de vida, de un supuesto acceso a los niveles de bienestar de las grandes mayorías, al enfrentarse de súbito a condiciones de ajuste económico, pérdida de la capacidad de compra. La estabilidad de un país depende en gran medida del funcionamiento del sistema político y de las expectativas sociales y económicas en que finque su futuro la población. México atraviesa por una grave crisis, no se han construido

nuevos proyectos y la desunión y los enfrentamientos entre los actores políticos y sociales están a la orden del día.

Dentro de la globalización, México requiere reconceptualizar su papel frente al mundo y la intervención que éste pretende tener en cuestiones internas en el país. Cada día Estados Unidos interviene más directamente en los asuntos propios y exclusivos de los mexicanos. Problemas como el desempleo, la migración campo-ciudad, México-EU, el analfabetismo y la inseguridad, son consecuencias de la pobreza y el deterioro en que la población ha caído en las últimas dos décadas. Sin embargo, la administración adoptó una serie de medidas para enfrentar esta crisis económica, política y social; pero no tuvo éxito, las medidas policíacas no cumplieron su objetivo y la delincuencia fue en ascenso; la procuración de justicia se enfrenta al mismo fenómeno; las resoluciones políticas no lograron cohesionar el aparato político gubernamental para lograr el bienestar social.

Existe una ausencia de liderazgo ya que en nadie se cree y tampoco se da la conjunción de esfuerzos en torno a un objetivo común. Por lo que el reto será encontrar las fórmulas para volver al crecimiento y la recuperación; en esto será indispensable conquistar la confianza; asimismo, recuperar el crecimiento económico, garantizar la creación de empleos, repartir de manera más justa los beneficios económicos, disminuir la inseguridad pública, controlar el narcotráfico, y los secuestros; y promover el desarrollo económico. El gobierno debe asumir la responsabilidad imperante de preservar la constitucionalidad, la legalidad y la búsqueda del progreso y bienestar de la población.

Para lograr la estabilidad y la credibilidad el gobierno requiere impulsar la inversión directa, incentivos fiscales, ajustar las políticas arancelarias, respaldar la exportación y nuevos mercados, crear empleos, que en estos momentos

demanda la población, impulsar un nuevo proyecto nacional a la luz de las circunstancias actuales y recuperar la credibilidad y gobernabilidad que sufren un alarmante deterioro.

III.11 LA SOCIEDAD CIVIL

México vive procesos de cambio y modernización, se reforma para adaptarse a las necesidades de la sociedad; el cambio deriva en procesos de reforma, revolución, reconversión o reestructuración, para asegurar su supervivencia y conservación. "Todo indica que el patrón de la centralización con los efectos negativos que hoy se manifiestan, han llegado a su fin. Que las estructuras burocráticas y monocráticas se han desgastado. Que la administración pública distante de los individuos no es eficaz; mucho menos eficiente. Que el excesivo intervencionismo en la sociedad y en la economía paraliza capacidades y estanca a los países en una mayor crisis."¹¹⁰

A partir de los ochenta existe una población urbana creciente, y como tal solicitante de más servicios, empleo, consumista, más comunicada y sobre todo con mayor cultura política. Ante ello el Estado participa también de ese cambio, está obligado a dar respuesta conveniente y convincente a una sociedad con otro tipo de opinión pública; hoy la sociedad exige más participación en las decisiones, cumplimiento en sus demandas de bienestar social, reclama que no se fracturen las libertades, pide que se cumpla la ley no que se viole, en suma exige una modernización democrática y una modernización administrativa de sus instituciones para que respondan a los nuevos retos.

La lucha por la libertad y la democracia; mejorar el nivel socioeconómico; los reclamos por democratizar el poder y reivindicar la legitimidad de los derechos

¹¹⁰ Aguilera Hintelholher, Rina. "Estudios Políticos". Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Época, Núm. 22, sep-dic. 1999, UNAM-FCPyS, Pág.204

humanos, influyen para una nueva relación entre Estado y Sociedad. Y es aquí donde la administración pública juega un papel determinante para dar curso a las decisiones del poder; pues es el pivote a través del cual es factible la nueva relación. Por lo que es necesario que se adapte a las transformaciones y nuevas circunstancias para que éstas no la rebase y pueda dar respuesta a otras exigencias y necesidades sociales; y para lograrlo, la reestructuración, cambio, modernización y reforma son estrategias que debe utilizar el Estado para reordenar su estructura y hacer frente a los nuevos retos. "La desregulación, la apertura externa, la privatización, la liberalización, son políticas que se han aplicado en los Estados para reordenar su relación con la sociedad."¹¹¹

La estrategia impulsada durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, cuyos ejes fueron la política de cambio estructural y de modernización, se deslizó por una pista en que apenas consideró a la sociedad. El hecho que el Estado se desatendiera de áreas estratégicas y de orden asistencial, prefiguró el espacio para que la ciudadanía en concordancia con el desgaste del corporativismo tradicional, se auto constituyera como capaz de erigir demandas y auto organizarse.

El cansancio de la ciudadanía de soportar tantas incongruencias en la prestación de servicios públicos y en la solución a sus demandas, situación propiciada fundamentalmente por la falta de estructuras administrativas eficientes y eficaces y por el personal que labora en las instancias públicas, inclinado más hacia la obtención de concesiones y privilegios para sí mismo, anteponiendo el espíritu de servicio que deben caracterizar los actos del Estado. Estas circunstancias han provocado en la gente el deseo de contar con un ámbito público de decisión, que trascienda "la política de los políticos" (esto es, de los partidos y del gobierno), para atender apropiadamente las necesidades de los ciudadanos.

¹¹¹ Idem, Pág. 207

Ante el desprestigio de " lo político" y ante la notable emergencia de nuevos movimientos ciudadanos, la sociedad civil aparece como un nuevo actor político: la sociedad civil que se caracteriza hoy por un conjunto de asociaciones voluntarias relativamente autónomas del gobierno.

Esta relación Estado-Sociedad es consecuencia del nuevo modelo liberal y conlleva necesariamente una transformación del papel de la Administración Pública y por ende, de las formas y técnicas de actuación de la misma, con el objeto de cumplir con los nuevos fines estatales. La capacidad transformadora de la administración está en juego, pues en la medida que pueda satisfacer las necesidades sociales, podrá legitimarse como instrumento del Estado para conducir a la sociedad. El sistema político será legítimo siempre que cuente con una administración profesional que cumpla las leyes y trate a los ciudadanos en forma objetiva y respete los mandatos de los representantes de los ciudadanos.

Es necesario democratizar la administración pública, es decir, hay que adecuar los aparatos administrativos a los principios constitucionales o de hacer más "representativa" la burocracia pública, acercarla a la sociedad, abrir canales de comunicación con los distintos sectores de la población y el gobierno, para que éste pueda responder de manera más directa a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por dichos sectores. Para Luis F. Aguilar: "la reciente proliferación de organizaciones no gubernamentales en México y su creciente participación en asuntos públicos y privados son signos propios de una sociedad de mayor madurez. Las ONG son expresión de diversos intereses ciudadanos con la intención de participar en la solución de variados problemas públicos y privados. Las ONG son también sano síntoma de avance en la

evolución de la sociedad civil mexicana; su participación en la formulación de políticas públicas es igualmente sana y recomendable."¹¹²

Por esta razón la participación cada vez mayor de la sociedad civil en la solución de problemas relacionados con la ecología, derechos humanos, seguridad pública, entre otras, abre nuevos caminos para que participe en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales; se presenta como una sociedad que busca ser más participativa, exigente, preparada, conocedora de sus derechos y con mayores demandas por lo que el gobierno tiene que otorgar mayor atención a las crecientes y variadas demandas públicas, así como promover la cultura participativa y de corresponsabilidad entre él y la sociedad, así como el cambio de actitud en los funcionarios y empleados públicos para conscientizarlos de que están al servicio de la ciudadanía y no de los gobernantes lo cual es una costumbre cotidiana que se vive diariamente en las instancias gubernamentales.

"Las ONG son una forma de expresión de la sociedad civil organizada que de esa manera manifiesta su deseo de ser copartícipe de las decisiones públicas...juegan un papel relevante en tanto que pueden ser una voz informada y organizada que exprese al gobierno la preocupación por ciertos asuntos públicos, sugiriendo al mismo tiempo políticas a seguir y prestándose a colaborar en el desarrollo de las mismas. Cada día el papel de las ONG es mayor debido a que han venido ocupando espacios vacíos en el tejido celular social, espacios usualmente especializados en una materia específica"¹¹³ que el Estado no puede llenar. Esto contribuye, en gran medida, a modificar los programas y acciones, integrando a los sectores sociales en la solución conjunta de sus problemas para darles sentido de corresponsabilidad. Las ONG's han ido creciendo como respuesta a la necesidad que tiene la sociedad de expresarse de forma

¹¹²dem, Pág.51

¹¹³ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano José Antonio. Hacia la modernización administrativa. Una propuesta de la sociedad. México, Edit. Porrúa, Pág.53

independiente, las cuales tratadas con seriedad y respeto, podrían auxiliar, de manera efectiva en los asuntos públicos.

El deber sociedad-gobierno es buscar mecanismos de concertación para ser viables las propuestas, así como diseñar mecanismos de control y evaluación de la actividad administrativa y fiscalizar los recursos que se destinan a los diversos programas y proyectos; el gobierno debe crear y fortalecer los mecanismos que permitan una abierta comunicación y retroalimentación entre sus instancias y la sociedad; debe promover el respeto por la pluralidad ideológica y cultural presente entre los sectores y grupos sociales; debe escuchar con objetividad la voz del pueblo y atender sus peticiones. Esta participación ciudadana en los asuntos públicos es un elemento esencial del proceder gubernamental; aunque todavía se encuentre un sector público hermético, que no cuenta con las estructuras administrativas ni con los mecanismos de comunicación y representación adecuados que respondan con credibilidad y eficiencia a la dinámica actual que gobierno-sociedad reclaman.

III.11.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en muchos aspectos de la vida nacional ha avanzado tanto, que en varias entidades de la federación se cuenta ya con una ley de participación para normarla. En términos generales los objetivos de estas leyes son de fomentar, regular y establecer de manera organizada, los instrumentos por medio de los cuales puede manifestarse la ciudadanía, bajo principios de democracia, igualdad, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto y tolerancia variando según la entidad de que se trate.

Los instrumentos de la Participación Ciudadana en la mayoría de sus casos son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal,

unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Los instrumentos de la Participación Ciudadana son útiles para detectar necesidades ciudadanas, identificar grupos objetivo, soluciones viables, actores y probables colaboradores en las soluciones; facilitan el establecimiento de metas, la creación de indicadores de gestión, el control y la rendición de cuentas; generan una mayor confianza de los ciudadanos hacia las autoridades, reduciendo los índices de desconfianza e ilegitimidad, pero están muy lejos de ser una panacea democrática.

Ante estos cambios se debe buscar que la participación ciudadana sea real, informada, viable y tomada en consideración; para esto se tiene que luchar por elevar el nivel educativo y cultural del país, pues la ignorancia y el desconocer los derechos ciudadanos limita dicha participación, sobre todo con medios informativos tan emergentes y parciales con los que cuenta el país. Para lograrlo es necesario reconceptualizar primero a la administración pública la cual debe servir a los gobernados y no a los gobernantes, que tenga foros abiertos con la ciudadanía para el acceso de sugerencias o planteamientos de los diversos problemas que tiene el país tanto a nivel particular como nacional para mejorar los servicios que proporciona el gobierno; segundo emprender una nueva cultura que modifique la mentalidad y actitudes de los servidores públicos y de los ciudadanos.

Para impulsar la participación ciudadana en la implantación de las políticas sociales es necesario perfeccionar el marco jurídico, establecer disposiciones legales que hagan eficientes los convenios de colaboración entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Es importante establecer legalmente el compromiso de las autoridades responsables de escuchar las propuestas y de

dar respuesta pública en un periodo determinado; así mismo que los resultados gocen de transparencia y amplia difusión con el objetivo de incrementar la credibilidad en el proceso.

"Estas acciones requieren tanto de un proceso de modificación integral profunda de los sistemas operativos y de su automatización, como de la adaptación, capacitación y motivación de los servidores públicos, congruentes y con los nuevos mecanismos, que permitan ofrecer respuestas más rápidas y completas a las consultas y trámites que requiere la ciudadanía."¹¹⁴ Otros cambios que influyen en la transformación del pensamiento vienen de un conjunto de importantísimos avances tecnológicos, asistimos a una extraordinaria revolución en las tecnologías de la comunicación.

Los cambios tecnológicos alteran los comportamientos públicos, la informática y la electrónica sustituyen los procesos manuales. La sociedad actual dio inicio a otro proceso que se conoce como "cultura de la calidad" como sistema de evaluación y control respecto de los servicios prestados. La cantidad no es incompatible con la calidad y esto es, sin duda un nuevo reto para los gestores públicos. La calidad es hoy entendida como un proceso de mejora permanente en los procesos de prestaciones realizados, ya sean estos servicios, actividades o mera producción de bienes, vinculando a ellos los costos y forma de prestación.

El que el Estado no posea cuerpos burocráticos especialistas que utilicen el aporte de otras disciplinas y de las técnicas de organización para la adecuada toma de decisiones, le representa a éste un entorpecimiento de su eficiencia operativa esperada, así como una formación de sus estructuras, trucas o sobre

¹¹⁴ SECODAM, *La Administración Pública Contemporánea en México*, FCE, Pág. 219

facultades, desequilibradas e innecesarias, las acciones gubernamentales se distinguen por un amplio espectro de disfuncionalidades.

Ante esta situación, el público usuario es el mejor conocedor de la calidad y eficiencia con que se le éste prestando el servicio, porque nadie mejor que él para hacer propuestas de mejoramiento para realizarlo de manera más ágil y sencilla; el gobierno debe seguir depurando las gestiones a través de una mejor información al usuario y buscar mecanismos para que pueda denunciar irregularidades y hacer propuestas para mejorar los bienes y servicios que presta.

La existencia de esta ley de participación ciudadana por si misma no garantiza una mayor participación y su pleno cumplimiento, además para que tenga utilidad debe estar adecuadamente coordinada con otras normatividades e instituciones ciudadanas, como consejos y comités vecinales; para acrecentar la democracia participativa. Ejemplo de ello, es el caso de las consultas ciudadanas en la capital del país donde participación y resultados han dejado mucho que desear pues han servido más para aparentar legitimidad y respaldo a decisiones como la construcción de los segundos pisos a periférico y viaducto.

La participación ciudadana tiene mucho que aportar a la transparencia, el control y rendición de cuentas, es un punto importante, pero no definitivo. Pero lo importante a destacar de la Participación Ciudadana, es que se ha manejado limitadamente, reduciéndola a legitimar acciones gubernamentales, en detrimento de sus múltiples potencialidades de desarrollo para colaborar verdaderamente en la cotidiana tarea de gobierno. En contraparte de la responsabilidad pública, la responsabilidad más notoria de la sociedad es participar, para lo cual necesita ejercer su derecho a la información.

III.12 EL PAPEL DEL ESTADO COMO AGENTE PRINCIPAL DEL CAMBIO

En las últimas dos décadas hablar de modernización del Estado mexicano es hacer alusión a la liberación económica, la supresión de subsidios, reducción del gasto público, la privatización de empresas públicas, la contracción de la economía, la desaparición del corporativismo. Modernizar fue reducir el número de las empresas estatales, el argumento fue que eran ineficientes para cumplir las necesidades sociales; y contaban con una legislación engorrosa que obstaculizaba las relaciones comerciales.

El planteamiento principal para esta reforma fue la incapacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas que emergieron de una sociedad más informada y exigente de sus derechos. Planteándose una transformación en la cual la iniciativa privada ocupara los espacios dejados por el gobierno, quien no fue capaz de satisfacerlos. " El resultado es, como consecuencia, una sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, que incrementan las obligaciones y los deberes que el Estado tiene que atender, ineludiblemente, por medio de una capacidad menguada de respuesta positiva. El Estado es la primera víctima de su modernización y su desarrollo político, pues ni sus capacidades ni sus instituciones son suficientemente aptas para ingresar a estas demandas; se haya atrapado en su propia modernidad."¹¹⁵

El discurso modernizador del Estado propuso una reducción de su aparato administrativo, y del gasto público, por medio de la privatización entre otros. Sin embargo, dicho discurso está rebasado y negado, porque los problemas persisten y se agravan aún más; la capacidad de gestión está degradada, por la ineficiencia e ineficacia ante la resolución de los problemas. La exigencia

¹¹⁵ Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. México. Edit. Plaza y Valdés, 1992, Pág. 79

democrática y la crisis económica multiplican las demandas y abren más la brecha deficitaria de la gestión estatal. Por estas razones, la cuestión no es reducir sino acrecentar la capacidad de gestión conforme a las circunstancias de cambio que se generan, mediante una revisión a fondo.

De la inacción brota la inconformidad social y se incrementan los índices de la ingobernabilidad. "La clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas. El desarrollo político incluye la habilidad del Estado para encarar positivamente nuevos y diversos problemas, que son precisamente estimulados en su interior o por sus relaciones internacionales. Entre más diferencié la modernización política el espacio público y le dota de instituciones y organizaciones políticas, más puede el Estado absorber exigencias sin ahogarlas en el seno de la sociedad, reprimirlas una vez que se generaron, desviarlas fuera del ámbito de la política hacia el mercado monetario o rechazarlas por supuesta irracionalidad. A mayor diferenciación, mayor gobernabilidad y, por tanto más aptitud para la formulación de programas políticos."¹¹⁶

El éxito del Estado consiste en su habilidad para absorber las diferentes demandas, así como a las organizaciones políticas que genera en la sociedad, no en suprimirlas. Sin embargo, este éxito está sujeto al apoyo político para democratizar al aparato burocrático, pues el desarrollo institucional de las organizaciones dedicadas a satisfacer las exigencias de la comunidad se convierte en un imperativo para alcanzar la gobernabilidad. La sociedad de hoy mide el desempeño del gobierno a través de la legitimidad, capacidad organizativa, eficiencia y estabilidad política. El desafío del gobierno consiste en

¹¹⁶ Idem, Pág. 80

tener las instituciones y mecanismos suficientes para garantizar esta absorción y acrecentar el poder político.

José María Ramos García, cita a Fernando Vallespín: "La política de nuestros días está inmersa (...) en una estructura reticular cada vez más densa y compleja de dependencias y relaciones de negocios transnacionales e internas. Solo "compartiendo" su poder con otros Estados y / organizaciones puede conservarlo y multiplicarlo a la vez."¹¹⁷

El poder del Estado sólo se puede acrecentar en la medida en que no gobierna distante de la sociedad. Ricardo Uvalle plantea que "El Estado entendido como una organización creada para conducir a la sociedad es objeto de reformas para mejorar sus capacidades... Un Estado que reduce los espacios de la ciudadanía anula energías e iniciativas susceptibles de aprovecharse con sentido público. El Estado deseable coordina a la sociedad, creando las condiciones que favorecen su desenvolvimiento productivo, constante y justo... El Estado no puede ser ya el centro de pretendidas capacidades autárquicas. Debe ser por el contrario, centro supremo de decisión pero sin anular, bloquear, frenar, inhibir o desestimular la vida pública."¹¹⁸

Se concibe al Estado como la instancia que promueve y respeta los procesos de autoorganización social favoreciendo la negociación y coordinación ante una diversidad de actores. Desde esa perspectiva, el Estado ya no se concibe como la instancia jerárquica que se impone a la sociedad. Tal orientación no implica que éste abandonando sus funciones tradicionales, sino que ellas, se están reorganizando a la par que surgen otras funciones e incluso nuevas instituciones.

¹¹⁷ José María Ramos García, "Estados Unidos y la gobernabilidad", Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Mayo-Agosto de 2000, Vol. VI, Num.18, Universidad de Guadalajara, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Pág. 156

¹¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPFM, Universidad del Estado de México, Pág. 67

El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto, de apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social. El perfil del Estado a través de su gobierno abierto debe desembocar en la democratización de la administración pública. Esto significa que la participación de la ciudadanía debe realizarse en los marcos de una vigorosa vida pública y de una convivencia rica en opciones y responsabilidades tanto individuales como colectivas. Una nueva visión de la administración pública, para elevar la eficiencia y la credibilidad debe optimizar el gasto público, articular las áreas sustantivas del aparato burocrático y reivindicar la imagen del servidor público.

El gobierno precisa desenvolverse en una variedad de escenarios económicos, políticos y sociales que lo obligan a ingresar al terreno de la competencia, cuidando la calidad de lo que realiza. Desterrar la impericia gerencial, diluir la obsolescencia de sus rendimientos, desactivar los cotos burocráticos opuestos a la modernización administrativa y abrir las estructuras monolíticas, es una tarea impostergable para aumentar la calidad de los servicios gubernamentales. Frente a una sociedad activa, deliberante y contestataria, es urgente que el gobierno sea no sólo reestructurado, acotado y modernizado, sino también reinventado para que sus capacidades de liderazgo, conducción y ejecución sean las óptimas.

Para Ricardo Uvalle "Reinventar el gobierno es ponerlo al alcance de los ciudadanos, de sus organizaciones; es valorar que la cooperación ciudadana es indispensable para atender los espacios públicos; es replantear su racionalidad convencional dada por el mero logro de la eficiencia, para centrar el interés en que su actividad sea dotada de la savia que corresponde a la racionalidad tecnológica... Reinventar el gobierno significa que su capacidad de ejecución

responde a la vida ciudadana y que revisa sus costos de operación para no dilapidar los recursos públicos... Reinventar el gobierno implica dotarlo de formas de organización, administración y realización que son abiertas a la sociedad y que contribuyen al cumplimiento simultaneo de preservar el orden político y social, así como los propósitos de justicia y desarrollo.”¹¹⁹

En esta realidad histórica al Estado le toca revisar a fondo sus formas de conducir a la sociedad, la cual cambia de manera vertiginosa a los fenómenos internos y externos que se dan alrededor de ella. Revisar las categorías tradicionales como productividad, eficiencia, activos y pasivos tomando en cuenta lo útil que fueron en el desempeño gubernamental. Pero que hoy es urgente revisar otras variables para entender la vida pública, como es la racionalidad tecnológica, misma que alude a un tiempo de desempeño que conjuga innovación, creatividad, costos y beneficios; para los tiempos que se viven.

III.13 CONCLUSIONES

A pesar de las reformas y programas que se han implementado en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox para modernizar el aparato público, éste sigue contando con graves deficiencias y rezagos político - administrativos. Se puede concluir que estos programas (específicamente el PROMAP) que tienen como finalidad modernizar a la administración pública, no alcanzan el objetivo deseado porque carecen de integralidad y de continuidad en sus políticas y estrategias; además de que no consideran entre otros elementos:

- La limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

¹¹⁹ Idem, Pág. 69-71

- La carencia de mecanismos y procedimientos ágiles y sencillos que generen respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de la ciudadanía; así como la carencia de mecanismos para la difusión de la aplicación de las normas y procedimientos para evitar la corrupción; de la misma manera hacen falta estándares de calidad y mecanismos para que el usuario pueda expresar su opinión sobre el trato que recibe de los servidores públicos.
- La falta de obligatoriedad de una política de desregularización y simplificación administrativa a los tres niveles de gobierno (sobre todo que responda a las necesidades actuales) que agilice sus funciones entre éstos y con la sociedad, con la finalidad de que el ciudadano pueda cumplir de manera más sencilla con sus derechos y obligaciones.
- La falta de una política permanente y sistemática de descentralización y desconcentración de las funciones, recursos y decisiones. La inequidad distributiva de los recursos a los estados, municipios y dependencias incurre a que no cumplan de manera eficaz con sus funciones designadas; asimismo la concentración de las funciones administrativas provoca procesos largos y costosos, y duplicidad que impiden tener resultados satisfactorios pues responden a cumplir con la normatividad establecida y no a resultados en pro de la sociedad.
- La carencia de mecanismos para elevar y evaluar por parte del ciudadano usuario el desempeño de los servidores públicos, de lo cual se agrega que no se cuenta con un sistema de capacitación permanente y sistemática, no existe un sistema de estímulos adecuado para que el servidor público se vea retribuido con su trabajo y lo desempeñe de manera satisfactoria y no incurra en actos de discrecionalidad y corrupción; tampoco existe un sistema de evaluación para medir su actuación frente a la ciudadanía. La ausencia de un sistema integral para el servidor público sigue menguando los procesos de

modernización porque el recurso clave para avanzar es el humano, sin él los cambios no pueden ser posibles.

- No existe un sistema de rendición de cuentas al cual tenga acceso la sociedad para que pueda evaluar y hacer los juicios necesarios sobre lo que están realizando las autoridades y si se están llevando a cabo los objetivos que tienen encomendadas las instituciones.
- No se han aprovechado las herramientas informáticas para tener un mejor uso de los recursos, así como agilizar los procesos y procedimientos administrativos; de la misma manera no se han utilizado de manera adecuada las técnicas administrativas como la reingeniería de procesos, calidad total, benchmarking, gerencia pública que permitan innovar nuevos procesos que ayuden a agilizar la gestión pública.
- La pérdida de valores éticos no sólo en el ámbito público sino en la sociedad impide avanzar en la modernización de las instituciones; por lo cual si no se fortalece y difunde una cultura ética y moral es difícil acabar con problemas de corrupción, discrecionalidad e impunidad.

Si los nuevos gobiernos quieren lograr un programa de modernización de la administración pública, deben considerar estos elementos y tener realmente la voluntad política para cambiar las cosas. Además, de considerar que un proceso de modernización, no se logra con programas sexenales donde las políticas y estrategias cambian de acuerdo a la visión del partido que gobierne, sino es un proceso continuo, al cual hay que estar depurando los procesos, políticas, estrategias, métodos y sistemas; de acuerdo a los objetivos y necesidades del país. Se necesita que los nuevos gobiernos den continuidad a lo que está bien hecho y propuestas para seguir progresando en torno a lo ya instituido y a lo que no lo está, pero que lo hagan con la responsabilidad y compromiso que tanta falta hace al país para no seguir cayendo en los mismos errores.

IV. NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA MODERNIZAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los cambios experimentados en el país, influidos por los procesos globales, llevan al gobierno a buscar e implantar nuevas estrategias y modos de actuación en los diferentes ámbitos de la sociedad con el fin de acercar a la ciudadanía con el actuar gubernamental para obtener confianza y legitimidad en las instituciones públicas. La efectividad de la actividad gubernamental recae en la capacidad de articular las demandas y esfuerzos sociales.

Responder a la complejidad y dinámica del cambio se convierte en el reto de la Administración Pública para ser eficiente, eficaz y productiva frente a una sociedad organizada que reclama sus derechos y está pendiente de los actos de gobierno. La globalización, la incertidumbre, la competitividad y la creciente participación ciudadana son retos que requieren capacidad de respuesta por parte de las instituciones para que no sean cuestionados sus modos y formas de gestión pública. Asimismo, responder a los recurrentes cuestionamientos de la calidad de sus bienes y servicios; lo oneroso que son y lo injustificado de los organismos y funciones que no son necesarios para el mejor desempeño de la vida pública, son los retos que el gobierno tiene que enfrentar ante la ciudadanía.

Redescubrir de qué manera pueden mejorar su desempeño las instituciones públicas es una tarea impostergable si no se quiere seguir incurriendo en déficit públicos que las desprestigian pero sobre todo que tienen altos costos políticos, pues hoy los ciudadanos son consumidores y electores que ejercen su voto para castigar o premiar al gobierno en turno. El vínculo directo que existe entre lo que realiza la administración pública y lo que evalúa el público ciudadano, de las acciones de ésta como instrumento para llevar a cabo los satisfactores, es hoy el parámetro para medir la eficacia y eficiencia del gobierno, que está en constante evaluación por la sociedad.

Hoy el gobierno y la administración pública tienen que analizar su actuar desde una perspectiva de costos públicos y las implicaciones políticas de un desempeño deficiente, así como situar los criterios de una nueva gestión pública que son: tiempo, rapidez, calidad, competitividad, productividad, resultados finales. Las nuevas condiciones materiales, sociales y públicas exigen a las organizaciones que revisen su eficacia tomando en cuenta: recursos escasos, costos de oportunidad, calidad final de los productos, el desarrollo tecnológico, la importancia de la investigación.

Los procesos de cambio surgen en el momento en que las organizaciones manifiestan déficit de funcionalidad, debido a los fenómenos sociales, políticos, económicos y tecnológicos. En estas circunstancias la necesidad del cambio es una urgencia, que se resuelve mediante la innovación y la creatividad para poner en práctica distintas medidas y estrategias para cada institución según sus necesidades.

Simplificar, desregular, estructurar, crear, descentralizar, desconcentrar y profesionalizar al servidor público, son medidas que debe adoptar el gobierno y la administración pública para que se adapten a las nuevas necesidades y para que vuelvan a ser confiables ante la ciudadanía. Ante estas circunstancias la Administración Pública debe hacer uso de las nuevas tecnologías para modernizarse, entre ellas: la informática, Gerencia Pública, Calidad Total, Reingeniería de Procesos, Benchmarking, entre otras para mejorar sus procesos, estructuras, sistemas, así como poseer mejores instrumentos para atender, formular, estructurar y dar respuesta a la demanda ciudadana.

Estas tecnologías aplicadas a la Administración Pública proporcionan elementos técnicos y tecnológicos para dar una nueva concepción a la organización pública y sus fases de innovación, pues la ciencia y la tecnología revolucionan de

manera progresiva los métodos de trabajo y operación. La nueva administración debe centrar su interés en la calidad de los procesos, bienes y servicios que sean competitivos y de la aceptación del ciudadano; si no quiere seguir perdiendo espacios que son ocupados por los particulares.

IV. 1 LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En una primera acepción el término corrupción significa cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala.¹²¹ Esta vinculada con la idea de que existe una cierta naturaleza o manera de ser que cambia o degenera. Por lo tanto, si la justicia es una de las virtudes más importantes de la sociedad, la corrupción resulta ser su más grave vicio. Para Séneca la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos; así entonces la debilidad humana está siempre presente entre la sociedad, siempre hay quien busca nuevas vías de corrupción para jugar con el sistema.

"La corrupción es un fenómeno complejo que se presenta en todos los sectores sociales y surge cuando existe falta de transparencia, excesiva libertad en la toma de decisiones, desconocimiento de los derechos ciudadanos, diferencias de opinión entre la población sobre el concepto de la corrupción, y la falta de control de los servidores públicos y de una legislación adecuada".¹²² Actualmente, como fenómeno mundial afecta a todos los países por la creciente globalización de las economías y provoca múltiples efectos para sus gobiernos y sociedades respecto a sus avances, culturas y sistemas políticos; es un mal que incide en las condiciones de pobreza de las naciones y conduce al estancamiento, al propiciarse desvío de recursos que de otra manera podrían ser utilizados en la sociedad.

¹²¹ Moliner, María. Diccionario de uso del español, Madrid. Edit. Gregos

¹²² VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Memoria, 1993, Cancún. México. Tomo I, Pág.51

Este mal social es fomentado por factores económicos como la injusta distribución del ingreso, bajos salarios, desempleo; así como factores de índole administrativa como la sobre regulación, burocratización, centralización; así también por la ausencia de valores éticos. Además, se encuentra en varias facetas como: en el funcionamiento de los sistemas judiciales que en vez de impartir justicia, lucran con su alta misión para distorsionar y atentar con los principios del Derecho; la defraudación fiscal, los excesos y abusos del poder comercial y de las asociaciones gremiales, el narcotráfico que no solo daña la salud pública, sino también crea un poder sobre la ley y destruye a las instituciones convirtiéndolas en seria amenaza para la seguridad nacional.

Estas fases corruptas que diluyen las relaciones de los diferentes grupos sociales y contribuyen al deterioro de los cimientos de la estabilidad del país deben ser combatidos de manera real y contundente por el Gobierno si no quiere perder legitimidad y credibilidad en sus acciones; porque el principal costo político de este mal no es la pérdida de poder, sino la pobreza, desempleo, subdesarrollo e inestabilidad política y social, a la cual los políticos y funcionarios corruptos, someten y condenan a vivir al país.

La corrupción afecta todo el tejido social, daña las relaciones y el funcionamiento de las instituciones públicas, privadas y sociales; y al lesionarlas atenta contra la propia estructura del Estado; desvía del estricto cumplimiento de sus responsabilidades a gobernantes y gobernados y rompe el equilibrio que debe imperar en estos ámbitos. La corrupción, en todos los niveles, distorsiona la realidad; en la esfera política, económica, administrativa, es un secreto a voces. El soborno tiene niveles diversos y matices que no siempre se materializan en efectivo; sino también en especie. Si se mira con profundidad, la corrupción es el sistema, los discursos contra ésta son pura retórica, como bandera de campaña es útil anunciar su fin, otra cosa es hacerlo realidad.

Las protestas e indignación cada vez más reiteradas de la sociedad sobre este fenómeno responden al daño moral que éste ocasiona a la sociedad, y radica entre otras cosas en la ausencia de valores éticos y no necesariamente en los marcos legales existentes. La corrupción está históricamente asociada a factores culturales, educativos, económicos y políticos, y se debe entender como un problema de conducta y actitudes por el deterioro y la pérdida de valores, cuando en los individuos o en los grupos sociales el impulso al enriquecimiento o del poder subordina principios básicos como la integridad, la probidad y el respeto a la ley. Por lo que el mejor medio para impedir estas desviaciones, no radica exclusivamente en la eficiencia de los sistemas punitivos y represivos con que cuenta la sociedad, sino en la afirmación persistente, sistemática y generalizada de sus valores.

En el discurso de inauguración de la VI Conferencia Internacional Anticorrupción de 1993 en Cancún, María Elena Vázquez Nava hizo hincapié en la formación ética del ciudadano para erradicar la corrupción.

“El ciudadano solidamente formado y educado en las normas cívicas y éticas, sin importar su nivel o estado social seguramente se coloca por encima de los beneficios o ventajas mal habidas. En este sentido, la fortaleza de una nación descansa inevitablemente en la vigencia de principios y valores.”¹²³ Un factor importante que permite enfrenar la corrupción es un cambio en la actitud de la comunidad que se deriva de la educación social. Para desterrar la corrupción, se requiere de medidas preventivas, el apoyo a la prensa libre y responsable, la desburocratización, la participación de los ciudadanos y el sostenido esfuerzo para educar a los individuos desde los niveles primarios de la enseñanza y en el seno familiar.

¹²³ Idem, Pág 41

Coincidiendo con lo anterior, es urgente fortalecer los principios éticos en toda la sociedad y en la función pública, por lo que es necesario que el Gobierno en sus programas de modernización considere la desvalorización que hay en la sociedad, para que empiece a diseñar programas enfocados a recobrar valores importantes para cualquier nación como son la lealtad, honestidad, responsabilidad, honradez, entre otros.

Asimismo, para evitar la corrupción en las instituciones públicas es necesario continuar con el proceso de simplificación y desregulación del marco normativo para evitar las condiciones que propician conductas antisociales, a fin de que la sociedad civil se involucre y corresponsabilice más del manejo preciso, honesto y transparente de los recursos públicos. Es imperante la búsqueda de procedimientos, métodos para prevenir y combatir la corrupción y hacerlo en forma abierta, valiente y decidida para luchar en forma conjunta, con programas y proyectos que propicien la entrega desinteresada al servicio público, y una convicción ética sobre el rumbo y contenido del trabajo para la colectividad. La indolencia, la apatía y la obstaculización del servicio y la indeferencia deben combatirse también.

Es importante fortalecer la moral, promover la participación y concertación ciudadana, desregular, descentralizar y simplificar; además de contar con medios de comunicación libres y de libertad ética, para ello el papel del Estado es irremplazable para conducir estos esfuerzos de la sociedad. La corrupción es un mal social, permitirla o consentirla es ir en contra de la misma sociedad; por lo tanto combatirla y prevenirla no sólo es un deber, sino un imperativo en el proceso de modernización política y administrativa de las instituciones gubernamentales.

IV.2 REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

La reforma de las principales instituciones públicas es cada vez más necesaria para asegurar el desarrollo del país, con el fin de asegurar la estabilidad, el crecimiento económico y bienestar social de todos los habitantes; el crecimiento sostenido de la economía mexicana depende del establecimiento de instituciones modernas y flexibles.

El propósito mismo del proceso de modernización es crear un marco objetivo, general y estable de reglas e instituciones formales que permita a todos los individuos interesados participar, en condiciones de igualdad, en los procesos de distribución política, toma de decisiones públicas, acceso a los beneficios del buen gobierno y a la distribución de la justicia en forma pacífica, permanente y ordenada para así asegurar el desarrollo sostenido del país. El proceso de reforma institucional que México debe considerar, incluye:

- A) La reforma del sistema político
- B) La del gobierno
- C) La del marco legal
- D) La Administración Pública

"El proceso de modernización experimentado por el país en las esferas económica y social se puede definir en cierto sentido como un proceso de creciente formalización de todas las actividades individuales. Este proceso implica una creciente racionalización de las acciones sociales, la creación de nuevos mecanismos (instituciones) para reducir la incertidumbre en el ambiente y en general una mayor transparencia de todos los procesos."¹²⁴ La modernización es consecuencia necesaria de las exigencias de la competencia

¹²⁴ Blum Valenzuela, Roberto. De la Política mexicana y sus medios ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político? México. Edit. Porrúa, 1996, Pág.54

global que obliga a reducir las ineficiencias y disminuir los costos de transacción. En este sentido, la calidad de las instituciones nacionales se convierte en un importante factor de competitividad económica de las empresas y depende cada vez más de su organización interna, del ambiente institucional así como de la infraestructura física disponible, si es que no se quieren agudizar los conflictos del país.

Para lograr este proceso de reforma se requiere lograr el consenso más amplio posible de los actores sociales sobre la necesidad del establecimiento de un auténtico y eficaz "Estado de Derecho", neutral y objetivo para asegurar la igualdad de oportunidad de todos en el acceso a los beneficios de las instituciones, la falta de un consenso mínimo de los principales actores políticos y sociales sobre el problema de la legalidad hacen imposible reformar con éxito las instituciones nacionales

Hoy las estructuras partidarias, así como las instituciones, demandan una transformación y eso sólo lo van a lograr cuando representen de manera fiel la necesidad social. Por eso es necesario integrar esfuerzos, y a la par de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad, alcanzar conjuntamente logros impostergables, como es la reforma de las instituciones políticas y administrativas que es imperante e impostergable para hacer frente a las nuevas condiciones que enfrenta la sociedad en el ámbito interno como externo, si se quiere evitar una sociedad más agraviada. Por lo que la Administración Pública como mediadora entre el gobierno y sociedad, debe desarrollar las funciones de conducción de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, organizar los mecanismos de seguridad pública y fomentar el desarrollo político del país.

En materia económica, le corresponde definir el modelo de desarrollo del país, las políticas financieras y monetarias, así como de proyectar las metas en materia de crecimiento, inflación finanzas y desarrollo industrial, entre otras. En materia social son los responsables de formular las principales disposiciones de combate a la pobreza y la satisfacción de las demandas básicas de la población: alimentación, vivienda, educación, empleo, seguridad.

El éxito del gobierno dependerá que las instituciones que integran la Administración Pública demuestren capacidad para gobernar, superar los obstáculos que enfrenta el desarrollo económico del país; así como diseñar las estrategias necesarias para acercar dichas instituciones a la sociedad y satisfacer las demandas de esta última para evitar o agravar el conflicto social que sufre el país por la falta de empleo, vivienda, educación, salud, seguridad, agua, contaminación y corrupción. Es necesario solucionar estos conflictos porque de lo contrario la Administración Pública se va a congestionar y diluir su prestigio político, poniendo en entredicho su capacidad de cumplir con las demandas básicas de la sociedad. La clave para que esto no ocurra es que el gobierno escuche y atienda estas demandas, por lo que es necesario la responsabilidad compartida entre gobierno-sociedad.

IV.3 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Una de las claves para recobrar la confianza y credibilidad de la función pública, es desarrollar un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por funcionarios honestos. Pues nada destruye tanto la credibilidad en las instituciones públicas, como la corrupción y la ineficiencia que ponen en duda las políticas y las acciones gubernamentales; y las únicas víctimas de los vicios que imperan en las instituciones son los ciudadanos.

En la historia administrativa mexicana se encuentran auténticos esfuerzos con frecuencia cortados para crear un servicio civil de carrera, así como resistencias por parte de los mismos servidores por temor a perder su puesto. Entre estos intentos destacan: la Ley del Servicio Civil, elaborada por PNR, el Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se destacó los propósitos para profesionalizar el servicio público; y en el PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos del subprograma titulado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" en el cual dice:

"Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y ético digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y sé de continuidad al funcionamiento administrativo... así como impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad."¹²⁵

La preocupación por incluir sistemas que profesionalicen la función pública es añeja, pero no se logra materializar o dar seguimiento porque se encuentra impedida por aspectos laborales, culturales y políticos. Sin embargo, pese a las resistencias dentro de la Administración Pública ya existen varias dependencias que cuentan con este mecanismo, porque son instituciones donde difícilmente se puede improvisar. Entre ellas están: la Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e

¹²⁵Poder Ejecutivo. Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública 1995-2000. México, 1995, Pág. 51

Informática, Servicio de Administración Tributaria, Comisión Nacional del Agua, entre otros. De estas dependencias se puede aprovechar la experiencia obtenida para constituir un servicio público de carrera que comprenda a todas las instituciones que integran el sector público.

El servicio civil de carrera puede proporcionar un mejor gobierno, más profesional, capacitado, eficiente; y puede servir como canal comunicante entre el Estado y la sociedad para asegurar la gobernabilidad y la legitimidad del gobierno proporcionando a la sociedad calidad en la producción de los bienes y servicios que a éste corresponde generar. La función del gobierno tiene que efectuarse sin omitir los deseos de la sociedad y es aquí, donde el servicio público tiene su justificación y legitimidad. Se trata de una justificación pública, originada en los fundamentos de la vida ciudadana, la cual genera a la vez, su aceptación y reconocimiento que en términos de legitimidad, propicia la relación indispensable entre la sociedad y el gobierno. En este marco se inscribe la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública publicada en el 2003.

IV.3.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública es un mecanismo que garantiza al personal su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, para impulsar la profesionalización del servicio público, en beneficio de la sociedad. Es una herramienta que permite al Gobierno Federal ser más eficiente y brindar servicios de calidad a la ciudadanía; lo que conlleva al desarrollo continuo del país garantizando su competitividad internacional.

El Servicio Profesional eleva los niveles de eficiencia del gobierno federal y asegura la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, además de dar continuidad a sus programas, planes y metas. Aunado a ello, los beneficios de contar con un servicio profesional los cuales están plasmados en la nueva Ley y son:

- Profesionalización del servidor público.
- Igualdad de oportunidades y reconocimiento del mérito para el ingreso, el desarrollo y permanencia del servidor público.
- Mejorar la prestación de servicios públicos.
- Capacitación permanente para el fortalecimiento de su profesionalización.
- Transparencia en el ingreso de servidores públicos
- Mayor competitividad del gobierno en beneficio del desarrollo y democracia del país.

Ante los cambios que sufre la sociedad y a la necesidad de contar con una administración pública más adaptada y sobre todo apegada a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito; el Gobierno Federal expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que en su artículo primero a la letra dice: "tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada"¹²⁶

Dicha ley establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias,

¹²⁶ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

Los procedimientos que conforman el Sistema, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos. Estos elementos proporcionan una garantía de calidad que permite atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país, lo cual se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la Administración central, así como en la transparencia de sus actividades.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera esta estructurado por los siguientes subsistemas:

- Planeación de Recursos Humanos: Determina en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
- Ingreso: Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.
- Desarrollo Profesional: Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo.
- Capacitación y Certificación de Capacidades: Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos que le permita adquirir los conocimientos, habilidades y aptitudes para desarrollarse dentro de la administración pública.
- Evaluación del Desempeño: Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores

públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

- Separación: Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y
- Control y Evaluación: Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.

Por su parte, las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley. Este Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo la Secretaría de la Función Pública la entidad directriz; y la operación se llevará a cabo por cada una de las dependencias, al considerar las particularidades de cada sector.

La pretensión de esta nueva Ley y el conjunto de reformas que la acompañan, tienen como finalidad concretar instituciones sólidas, confiables, honestas, transparentes y de alta calidad. De igual forma, dotar a la administración pública, independientemente del partido que emane, de un cuerpo eficaz de servidores públicos; y garantizar la continuidad en la operación de los programas de gobierno.

Esta Ley es sin duda un avance y un esfuerzo de la voluntad política para avanzar en la modernización de la administración pública. Sin embargo, antes que nada, el gobierno tiene que limpiar sus estructuras, procedimientos, recursos humanos, para demostrar que es digno de confianza; que cuenta con valores

profesionales públicos y que de verdad sirve a la sociedad. Debe luchar contra la corrupción y el favoritismo institucional; acabar con los sistemas clientelares, nepotistas, servilistas, corruptos. Si no hay disposición para luchar con estos vicios, es poco lo que se puede hacer al respecto y nada puede lograr una ley débil o ineficiente, que por sí sola no puede impedir la corrupción y la infinidad de vicios que imperan en las organizaciones.

En tales circunstancias, es aquí donde esta ley del servicio público tiene una de las pruebas más exigentes a encarar para evitar cuestionamientos de los ciudadanos por falta de resultados efectivos. "El servicio público debe revitalizarse por los derroteros de la creatividad, la innovación y la imaginación para desentrañar el futuro y de la visión para conjugar no el pasado con el presente, sino el presente a partir de los retos del futuro... Lo previsible empieza a desaparecer de la agenda de gobierno y ocupan su lugar los hechos sorpresivos, esto es, las contingencias... Un servicio público creativo y visionario es lo que se necesita para gobernar en tiempos y condiciones de realidades inéditas."¹²⁷

Modernizar los procesos de gestión, democratizar el aparato burocrático, orientarlo para que sea equitativo y eficaz y nutrirlo de las ventajas del cambio organizacional, son requisitos para dar vida a un nuevo servicio público. Pugnar por institucionalizar un sistema de méritos administrativos para estimular a los servidores y luchar hasta instaurar una gestión pública altamente profesionalizada. Esto obliga a que la función pública sea más interinstitucional, cooperativa y corresponsable y que la evaluación de la acción del gobierno sea más pública. Un servicio orientado a la competitividad es el que quiere la sociedad, receptivo a las ideas, reevaluaciones y cambios organizacionales tienen mayor opción para desarrollarse con efectividad.

¹²⁷ Idem., Pág. 77-79

La sociedad necesita que los cuadros profesionales tengan habilidades y destrezas y se dediquen a la tarea de aplicar su conocimiento; reclama mayor profesionalización y mejores capacidades para enfrentar los retos del mundo cambiante. “El servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que junto con las fases de capacitación y de adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de la alta decisión gubernamental, también estén preparados para que la acción del gobierno evite colapsos, rupturas, o destrucción de las instituciones publicas... que ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad, la complejidad y la gobernabilidad del sistema político y social.”¹²⁸

Para obtener resultados del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, es necesario aprovechar la innovación tecnológica para modernizar la función pública, lo que conlleva a fomentar el trabajo en equipo, compartir valores y compromisos que tengan por objeto alcanzar la mejor calidad en lo que el gobierno hace y como lo hace. Además, el gobierno debe incorporar a su administración la cultura de la competitividad y la participación ciudadana. La nueva ley del servicio como ya se mencionó es un avance, sin embargo, es necesario seguir buscando las estrategias para ir fortaleciendo este nuevo sistema que aun es vulnerable y no cuenta con las condiciones adecuadas para obtener resultados deseados. Ricardo Uvalle, en su agenda para revitalizar el servicio público plantea los siguientes puntos los que sería bueno considerar :

- A) **Reentrenamiento del personal:** los servidores sean reentrenados para reubicarlos en otras áreas de trabajo.

¹²⁸ Idem, Pág. 82

- B) **Sistema de Estímulos:** elaborar un programa de remuneraciones, aumentos salariales e incentivos para elevar la calidad en el trabajo.
- C) **Nueva cultura organizacional:** estimular una nueva cultura organizacional que favorezca la innovación y la creatividad.
- D) **Entrenamiento de excelencia:** organizar programas que permitan a nivel de los cuadros intermedios desarrollar nuevas pericias gerenciales, que permitan desarrollar nuevas aptitudes y destrezas para abordar situaciones no previstas.
- E) **Profesionalización de carrera administrativa:** formar y desarrollar cuadros gerenciales que puedan ir configurando las bases de la carrera administrativa y puedan fungir como personal capaz de desarrollar, innovar tanto funcional como organizativa, en las instituciones.
- F) **Descentralización de la gestión pública:** que el diseño como la adopción de la toma de decisiones se caracterice como un proceso abierto y de participación corresponsable entre gobierno-sociedad.
- G) **Evaluación por monitoreo:** permite sobre el curso de los acontecimientos, identificar logros, errores, carencias, insuficiencias, desviaciones; lo que permite aplicar estrategias correctivas.
- H) **Organización de talleres con orientación heurística:** para abordar con menos costos reales y mejores medios de manipulación factual, las distintas situaciones que pueden enfrentar las organizaciones públicas.
- I) **Construir futuros alternos:** que el gobierno trabaje con escenarios positivos o negativos que ponen a prueba la capacidad de dirigir la sociedad.

- J) **Desarrollar la investigación evaluativa:** que el desempeño y los rendimientos de la acción de gobierno sean evaluados a través del trabajo investigativo."¹²⁹

El entorno del servicio público está cambiando, sin embargo, hay muchos retos que superar, y se requiere de voluntad política para actuar firmemente en la aplicación de leyes y reglamentos existentes, fortalecer estrategias, aplicar la tecnología disponible y capacitación y disciplina de los servidores públicos. Esto podría lograrse con trabajo de investigación, tecnología específica, leyes revisadas, más inversión y apoyos públicos.

La Administración Pública necesita individuos con vocación, voluntad y competencia para llevar a cabo los programas de gobierno que beneficien a los ciudadanos; debe atraer a los trabajadores con la más alta calidad que en cada acto que realice imprima su compromiso ético y social que ingresen al servicio por vocación, no por ocasión rentable. El gobierno debe construir un servicio civil de carrera, en la cual la vocación, los conocimientos y las aptitudes sean la norma en el reclutamiento del personal. En el que la capacidad, mérito y la lealtad a las instituciones sean valoradas y debidamente estimuladas. Esto representa una condición ineludible para mejorar la eficacia y la continuidad en la ejecución de las políticas y programas en el país.

Se debe atraer a los mejores elementos al gobierno para dar continuidad y mejor gestión aun en periodos de turbulencia política, con principios que deberían encontrar su lugar en todas las democracias, tal como la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas entre otros; para que se pueda apoyar la gestión con la confianza. Es necesario, un servicio público adaptable, transparente. Es

¹²⁹ Idem, Pág. 170-172

necesario alcanzar una cultura para poder hacer correcciones o para poder corregir desviaciones y de esa forma los gobiernos puedan mejorar sus técnicas.

Los buenos gobiernos de calidad no son un lujo, sino una necesidad para el progreso social y económico de nuestro país. El objetivo es lograr un gobierno que cueste menos, profesional de calidad, digital, con reformas, con auditorías y transparencia. En la era de la globalización las sociedades necesitan un nuevo método para reinventar los gobiernos, pues los ciudadanos están haciendo demandas cada vez más complejas y, ahora más que nunca los gobiernos están obligados a explorar maneras de ofrecer servicios de alta calidad.

IV.4 LA INFORMÁTICA UN RECURSO IMPERATIVO PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La sociedad del nuevo milenio vive una revolución tecnológica, sustentada por el progreso de la computación, la microelectrónica, y las telecomunicaciones dando lugar a la informática. Los avances en cada una de estas áreas modifican todo el entorno del individuo y de la sociedad. Los impactos son múltiples y diversos, la forma de ver el mundo y relacionarse con él, se modifican de manera constante. La informática brinda la posibilidad de producir y manejar información en volúmenes inusitados, así como de consultarla y transmitirla a través de enormes distancias en forma casi instantánea.

Las nuevas facilidades tecnológicas van desde lo más visible y popular, como el servicio de Internet hasta las más avanzadas en inteligencia artificial, robótica y otros logros de la informática. Como nunca en la historia, la tecnología influye, decisivamente en la vida cotidiana al alterar los patrones de conducta social. En este contexto, el carácter prioritario que debe dar el gobierno mexicano al desarrollo informático para atender y responder a las necesidades de la población, para no rezagarse y cumplir con sus funciones públicas es sustancial

e impostergable. Debe abatir la cultura administrativa anacrónica que viven las dependencias e instituciones para involucrarlas en la nueva cultura informática.

La Administración Pública vive en la cultura del papel, de las copias y de los sellos, que dan sustento a la mayoría de las acciones internas y externas del proceso administrativo. El reto consiste en crear y arraigar una nueva cultura administrativa e informática en el servicio público con orientación al registro, proceso, actualización y uso de la información sustantiva y adjetiva de cada institución pública, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

El fin de utilizar esta tecnología es " mejorar la atención a la ciudadanía, mediante la prestación de servicios más eficaces; obtener mejor calidad a menor costo, logrando mayor competitividad dentro del propio sector público; lograr novedosos esquemas de gestión más desconcentrados y descentralizados, con respuestas directas y más oportunas a las inquietudes y sugerencias ciudadanas a nivel local; fortalecer la capacidad de transformación del gobierno de tal manera que su evolución sea oportuna y adecuada a los cambios internos y externos; lograr esquemas eficaces de profesionalización y asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones."¹³⁰

"La Administración Pública, como instrumento regulador y catalizador del desarrollo de la sociedad, no sólo no se puede quedar rezagada en el proceso de modernización, sino que debe incorporar estas tecnologías en su operación diaria para buscar ser más eficiente y al mismo tiempo debe propiciar el uso de la informática en toda la sociedad."¹³¹ La modernización en los procesos administrativos y el uso de la informática en el sector público son propósitos

¹³⁰ Jarque Uribe, Carlos M. " Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Publicas", Revista de Administración Pública, No. 99, Pág.5

¹³¹ Argüelles Díaz González, Antonio. " El desarrollo informático en la Administración Pública. El caso INFONAVIT" Revista de Administración Pública, Pág.65

reconocidos por el gobierno mexicano. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuesto por Ernesto Zedillo se incorporó el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el INEGI; el cual estableció acciones específicas para promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías en las tareas públicas en los tres ámbitos de gobierno.

La finalidad del programa fue aprovechar la informática como instrumento para elevar la productividad y competitividad de los servicios públicos y con ello el bienestar de la sociedad. Este programa estableció seis objetivos generales:

1. Promover el uso y mayor aprovechamiento de la informática en los sectores público, privado y social del país;
2. Impulsar la formación de recursos humanos en informática;
3. Estimular la investigación científica y tecnológica en informática;
4. Fortalecer la infraestructura informática del país;
5. Desarrollar la infraestructura de redes de datos; y
6. Consolidar instancias de coordinación y establecer disposiciones jurídicas adecuadas para la actividad informática.¹³²

La serie de programas y proyectos nacionales que instrumenta el gobierno en materia informática en las diferentes dependencias y entidades se encuentra en distintos niveles de maduración, pero es ejemplo claro de cómo estas tecnologías deben ser utilizadas en los procesos de gestión y la contribución que tienen en el desarrollo de una administración pública moderna y por ninguna razón deben paralizarse si no se quiere caer en un retroceso que puede tener altos costos de credibilidad e ingobernabilidad al Estado.

La incorporación de estas tecnologías no es un proceso fácil, existen varios elementos que complican modernizar el aparato burocrático: como es la

¹³² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

resistencia al cambio del personal que labora en las organizaciones, la dificultad de modernizar instalaciones e infraestructura que no están diseñadas para incorporar los equipos actuales; el alto costo de los equipos y programas, así como la corta vida útil de los mismos y la rápida evolución de la tecnología.

Sin embargo, ante estos problemas, es necesario desarrollar las estrategias de cambios paulatinos que permitan rehacer en el proceso la cultura laboral de la institución; así como las que solucionen los aspectos técnicos y humanos. "Desde esta óptica es indispensable que los gobiernos no sean pasivos consumidores de tecnología, sino competentes evaluadores de las ofertas de los proveedores de bienes de alta tecnología informática. Es decir, que puedan seleccionar las mejores opciones para integrar los nuevos sistemas tecnológicos de manera correcta en términos de oportunidad, costo y eficiencia de operación"¹³³

El uso de tecnologías de la información no garantiza el éxito operativo de las instituciones pero si no son incorporadas a su funcionamiento organizacional es imposible que alcancen el nivel de eficacia y competencia que exige actualmente la sociedad. Existe una serie de esfuerzos en materia informática que se instrumenta para apoyar a la administración pública en su proceso modernizador, sin embargo, aun falta mucho por hacer, lo cual exige continuar con el trabajo coordinado y comprometido de todos los sectores y niveles de gobierno, para que sean competitivos y productivos en beneficio de los ciudadanos.

¹³³ Andrade Berzaba, Andrés "La Planeación Estratégica de la informática en la Administración Pública Mexicana" El caso de INFONAVIT", RAP, No.99, Pág.82

El uso de esta tecnología debe ser vista como un elemento indispensable para el presente y futuro del país, pues contribuye a asistir a un Estado de Derecho, desarrollo democrático, bienestar social y crecimiento económico del país. Con la informática se puede construir un México justo, fuerte y próspero.

IV.5 LA GERENCIA PÚBLICA

El Estado se ve inmerso en cambios que son impulsados por la innovación tecnológica y la economía de mercado; por ende su estructura protectora, protegida, estatizada y burocratizada no son funcionales para competir, ante países industrializados. La productividad, la eficiencia, eficacia y la competitividad son características de la sociedad de mercado. Hoy, el Estado tiene que actuar como líder de los procesos económicos y sociales que atiendan los reclamos de bienestar, seguridad y justicia. Para cumplir con éxito los nuevos cometidos depende de la habilidad de sus dirigentes para renovar sus formas de hacer y actuar.

La administración pública padece una serie de embates que no sólo cuestionan su actuación, sino que apresuran el traslado de funciones, competencias y cometidos de la esfera gubernamental a la privada, bajo los supuestos que los incentivos de mercado y la competitividad actuarán como "pivotes" de las transformaciones administrativas. La estructura administrativa requiere un cambio sustancial en sus instituciones, en la gobernabilidad y en su gestión pública porque están inadaptadas a los cambios sociales. Hace falta una renovación o transformación radical, una auténtica "mutación" y no meros retoques, ajustes o cambios aparentes.

En esta realidad cambiante el gobierno debe buscar y utilizar nuevos métodos de dirección. La gerencia pública es una herramienta que puede ser utilizada para una mejor conducción de las acciones públicas; pues postula una racionalidad

que atiende no sólo al modo de organización administrativa, sino otorga las capacidades gerenciales para que cumpla mejor su función de gobierno.

La Gerencia Pública surge en la década de los 70 en Estados Unidos, bajo la denominación de Public Management. Los acontecimientos que le dieron origen es la crisis de eficiencia y legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno. Las soluciones ante estos conflictos (privatización de empresas, supresión de organismos y programas, ceder espacios a otros grupos de interés) resultaron insatisfactorios porque se llegó a un ahucamiento estatal, al evitamiento de iniciativas y muchos actores (gubernamentales, privados y sociales) donde el Estado perdió su capacidad de clarificar y regular eficazmente.

Bajo esta perspectiva surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. "La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir direccionar los programas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades que en amputar o suprimir las anteriores."¹³⁴

La gerencia pública tiene como característica los elementos siguientes:

1. "El carácter público del poder;
2. El énfasis en las necesidades y problemas públicos;

¹³⁴ Cabrero, Enrique. Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Caso. México, Edit. Porrúa Pág.22

3. La politización de la sociedad;
4. La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común;
5. La presencia de organismos no gubernamentales;
6. La existencia de gobiernos democráticos con orientación plural;
7. La industrialización de normas que regulan la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal;
8. El acceso a mercados abiertos y públicos;
9. La democratización de la vida ciudadana;
10. Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas y las esferas gobernantes, y
11. Dar cauce a la gerencia intergubernamental contribuyendo a enlazar a las regiones.”¹³⁵

La Gerencia Pública –con su visión de mercado- es una nueva opción de gestión para racionalizar el quehacer gubernamental en términos de eficiencia, calidad, concertación y obtención de resultados. Alude al uso eficaz del poder (construir, innovar, cumplir fines viables para encarar lo previsto y lo imprevisto) para elevar el grado de legitimidad y credibilidad del Estado. La competencia como principio y praxis pública, orientada a rebajar los costes y mejorar la calidad, puede producirse tanto internamente en el mismo sector público como en el exterior del mismo. Se trata de introducir en la gestión pública “mecanismos de mercado” o “reglas de mercado”.

La nueva cultura de la gestión pública deberá sintetizar y dar satisfacción simultánea a la consecución de los resultados, a la autonomía y flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos. La orientación hacia el cliente ocupa un lugar básico y esencial, como punto de partida hacia la

¹³⁵Uvalle Barrones, Ricardo "La Gerencia Pública. Una opción para mejorar la acción del buen gobierno", Pág.105

legitimidad basada en los resultados. La apertura de la administración pública (que indicaría parte de su renovación) se debe sensibilizar ante las demandas y formas del hacer social, mayor eficiencia en la articulación de medios y fines y mayor responsabilidad al dar cuenta de sus actos a sus mandantes y a sus organismos de representación. El gerencialismo se supone como la mejor administración frente a los déficit de la burocracia y del gobierno.

La gerencia pública "se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada; es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad (normas de evaluación de sistemas de transporte, de recolección y tratamiento de basura, de monitoreo del medio ambiente, etcétera) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores, etcétera)."¹³⁶

La Gerencia Pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad dada la gran cantidad de variables que intervienen y el poco o nulo control que se tiene sobre ellas. Uno de los retos del gobierno consiste en disminuir la incertidumbre que produce el cambio social, político económico, y enfrentar con una nueva estrategia los problemas públicos para mantener la gobernabilidad. Enfrentar los cambios con criterios gerenciales puede ser una alternativa eficiente.

Sin embargo, esta herramienta que tiene una visión de mercado y orientación hacia la empresa privada, al trasladarla a la empresa pública no hay que perder

¹³⁶ Cabrero, Enrique. Gerencia Pública Municipal: Conceptos básicos y Estudios de Caso. Pág.9

de vista el objetivo para el cual fueron creadas, el fin que tiene frente a la sociedad. No se debe dejar de lado, la conciencia nacional y capacidad de decisión, es decir se debe constituir un aparato administrativo estatal enfocado a las necesidades y realidades que requiere el país en estos momentos, que conduzca a un desarrollo integral preservando la soberanía.

El papel esencial de la Administración Pública es enfrentar justamente los desequilibrios, desigualdad e inequidad que resultan de la economía de mercado; por ningún motivo debe perder de vista el bienestar común. La introducción de esta herramienta debe servir a las dependencias y entidades a elevar su eficiencia y eficacia en los procesos administrativos para hacerlos más ágiles, rápidos y sencillos, no para una toma de decisiones desacertadas que vaya en contra del interés y bienestar de la ciudadanía.

Esta técnica debe ayudar a servidores públicos en su formación como profesional, debe brindarle elementos para llevar a cabo una mejor función y mejor toma de decisiones en pro de la sociedad. La visión del nuevo gerente público es seguir una estrategia en la cual no aplique técnicas con un enfoque totalmente para empresas privadas, ni que continúe con los procedimientos públicos tradicionales sino que combine ambas para que la empresa pública pueda insertarse sin problemas en la economía de mercado, que sea creativo, innovador al aplicar las nuevas técnicas, pero sin perder su esencia como instrumento estatal de desarrollo integral del país.

Esta técnica tiene mayor aceptación en el ámbito público; lo valioso de ésta es que los individuos que están al frente de la toma de decisiones no apliquen los criterios de enfoque totalmente de empresa privada, ni que continúe con las formas de actuación tradicionales sino que combine ambas para que el sector público pueda contribuir sin problemas al desarrollo social. Esta visión gerencial

ayuda a los servidores públicos en su formación profesional y les brinda elementos para una mejor función y mayor certeza en la toma de decisiones.

La gerencia pública es viable si se adapta de manera correcta a las necesidades y características económicas, políticas, sociales y administrativas del país, así como a cada ente público teniendo en cuenta la labor que tiene en la sociedad cada organismo.

IV.6 LA CALIDAD TOTAL

A partir de dos décadas se vive un nuevo modelo de concepción del Estado y por ende de su administración; la tesis central de esta concepción es que es necesario un Estado menos propietario y más solidario. Esta definición originó, entre otras cosas “adelgazar” la burocracia”, es decir, eliminar las empresas paraestatales, sobre todo aquellas que no mostrarán resultados financieros positivos.

El resultado fue menos dependencias y entidades igual a menos gastos, pero sobre todo menos problemas y críticas al gobierno; sin embargo, el problema de la falta de calidad en los servicios públicos aún subsiste, la estrategia de adelgazar las oficinas gubernamentales no fue afortunada en su totalidad, de otra manera, no se cuestionaría si hay o no calidad en los servicios. Ante esta situación queda el reto para los administradores públicos, de replantear seria y honestamente las perspectivas, beneficios y posibilidades reales de adecuar y probar la calidad total al aparato burocrático y una vez conocidos los resultados, desarrollar una metodología propia, conceptualización, contemporización, campo inmediato de aplicación, viabilidad, seguimiento y control. Asimismo, la escasez de instrumentos para medir y diseñar un nuevo modelo administrativo, no se ha desarrollado y tampoco se han implantado normas de calidad aplicables a la inmensa variedad de servicios públicos.

Es entonces tiempo de tomar conciencia de la importancia que tiene la preparación de analistas y especialistas en el tema capaces de observar y registrar las operaciones que se realizan en las oficinas de gobierno y relacionar sus resultados con la aprobación y satisfacción del usuario final. Esto tiene un alto grado de dificultad, sobre todo cuando se entra en los terrenos de lo intangible, como pudiera ser la medición de una toma de decisión, intercomunicación telefónica, mantenimiento y registro de datos, transmisión de órdenes, elaboración de informes, entre otros. Los resultados de cada una de esas operaciones obedecen a innumerables variables como: el momento, lugar, circunstancia, predisposición, desconocimiento. Lo grave de esto es que los resultados son en el momento irremediables y en perjuicio del ciudadano.

El proceso de globalización trae consigo estrategias de competencia destacando la calidad en el servicio que en el producto mismo, poniendo énfasis en la satisfacción del ciudadano. Por tal motivo es necesario atender los siguientes puntos: definir los conceptos de servicio público y calidad; actitudes y aptitudes que deben tener los servidores públicos y quienes reciben los servicios públicos; así como desarrollar líderes auténticos basados en la capacidad de conjugar los aspectos políticos con los tecnológicos.

La Administración Pública inmersa en un ambiente intensamente competitivo, tiene que emprender acciones que no sean un lastre para la sociedad, ni una carga que tengan que soportar los individuos y las organizaciones públicas. La calidad a la que se aspira tiene que conseguirse con eficiencia y responsabilidad, así como trascender en los criterios utilitarios para asumir una manifestación social, humana y pública. Su punto de referencia es la calidad de vida de los individuos y que tiende a que los objetivos del bienestar sean posibles en la medida en que la sociedad sea el verdadero centro que justifica y limita las acciones del poder estatal. El nuevo siglo requiere de propuestas

novedosas para gobernar con sentido de calidad a una sociedad informada, activa y demandante de mejores servicios.

La necesidad de innovación representa en las organizaciones el cambio y el desarrollo social, económico, político, administrativo del país; por esta razón la Administración Pública debe abrirse y convertirse en el instrumento que permita poner las nuevas técnicas y herramientas al servicio de los propósitos comunes de la sociedad que se muestran tan divergentes. Su tarea administrativa es conseguir que sus instituciones sean productivas en beneficio del individuo y la comunidad.

México debe abrirse al cambio innovador, para poder enfrentarse a esos nuevos procesos, debe diseñar estrategias que sean congruentes con la realidad que se vive fuera y dentro de él, incorporar tecnologías y herramientas como "Calidad Total" para ponerse a la vanguardia. Sin embargo, las Instituciones Públicas deben lograr que la incorporación de estas tecnologías sea compatible con sus tareas principales, es decir, sin olvidar su naturaleza y su razón de ser para lo cual fueron creadas; existen para cumplir un propósito social y para satisfacer necesidades específicas; no es posible que adopten una visión comercial o de mercado, en donde al usuario se le vea como cliente y su finalidad sea lucrativa, porque al contrario de la empresa privada responde a propósitos, valores y objetivos distintos que resultan en el bienestar común.

El gobierno mexicano debe reconocer que hay una deficiente administración, que no da respuesta a las necesidades imperantes de la sociedad y su aparato administrativo requiere de mecanismos más eficaces que le permitan planear y evaluar sus acciones de forma más congruente con los requerimientos sociales. Por esta razón, es necesario analizar cuáles son las perspectivas, beneficios y posibilidades de implementar la calidad total a los procesos administrativos para

volverlos más eficientes y eficaces. El principal reto es encontrar los puntos básicos de la problemática que se presenta en el país en relación con la calidad, reconocer las limitaciones y posibilidades de modo que puedan desarrollarse metodologías y herramientas propias capaces de dar respuestas a demandas de la población que cada vez son más exigentes.

A pesar que el campo de aplicación de la Calidad Total es la producción, hoy se implementa en los servicios en general, incluyendo los que presta el gobierno, esta tendencia se ha universalizado. Sin embargo, cada país debe adaptar sus principios y técnicas de acuerdo con sus propias características y objetivos que persigue. Para tener éxito en la aplicación de los principios de la calidad en el sector público, se necesita definir claramente lo que se quiere y cómo se quiere teniendo como objetivo la satisfacción del ciudadano. Para desarrollar la cultura de la calidad hay que tomar en cuenta lo siguiente:

- Definir los conceptos del servicio público y calidad,
- Definir las actitudes de quienes reciben los servicios públicos
- Desarrollar liderazgos auténticos basados en la capacidad de conjugar aspectos políticos con los tecnológicos,
- Desarrollar un programa integral sistemático y permanente de superación, a fin de rescatar los derechos del ciudadano, poner en su lugar a quien presta los servicios, informar y concienciar al usuario y derechohabiente sobre lo que le corresponde exigir en legítimo derecho.

De esta manera se puede caminar hacia una nueva cultura de los servicios públicos. La consulta a la ciudadanía es una tarea que la administración pública no puede ni debe eludir.

Para implantar un sistema de calidad y luego mantenerlo se requiere desde un principio:

- A) Contar con todas las personas que componen la organización.
- B) Hacer un diagnóstico que implica un análisis del clima organizacional, de cultura empresarial, motivación y participación de las personas en los proyectos y trabajos de la institución.

Andrés Senlle y Joan Vilar señalan los siguientes pasos para implicar a los recursos humanos en el proyecto de calidad:

1. "Formación Técnica
2. Formación Humana
3. Crear un sistema de información y comunicación
4. Delegar, dar participación
5. Responsabilidad"¹³⁷

El éxito en el sistema de calidad puede medirse por el número de personas responsables que son valoradas por sus ideas e iniciativas que cuentan con una información eficaz, que se comunican sana y abiertamente, que poseen una formación humana y técnica sólida capaz de garantizar tanto el desarrollo de la persona como el desarrollo de la organización. Siguiendo a estos autores, los pasos a seguir para la implantación son:¹³⁸

1. **Darse cuenta:** tomar conciencia de la necesidad de implantar un sistema de calidad o de certificar los mandos y finalmente de los trabajadores.
2. **Decisión:** tomar la decisión de comenzar a elaborar el proyecto y ponerlo en marcha.

¹³⁷ Senlle Andrés y Vilar Joan. ISO 9000 En Empresas de Servicios. Edit. Gestión 2000, Barcelona, Pág.29

¹³⁸ Idem, Pág.37-39

3. **Compromiso:** lograr la obligación voluntaria de todas las personas de trabajar mediante una formación adecuada para implantar la calidad.
4. **Actuación:** poner en práctica el proyecto. Este paso comprende sistemas, método, planificación, organización, objetivos concretos, fechas, grupos de personas y medios.
5. **Control:** contrastar que los objetivos se cumplan en la medida de lo proyectado, checar si lo realizado se ajusta a lo previsto.
6. **Mejora Continua:** buscar elementos que puedan ayudar a mejorar continuamente como:
 - Las estructuras de mejoras: que tienen como fin estudiar los problemas crónicos de la organización.
 - Métricas y objetivos: indicadores que reflejan y cuantifican el nivel real de la calidad (reclamaciones de clientes, errores internos, cumplimiento de plazos, disponibilidad y flexibilidad)
 - Revisiones: se hacen periódicamente para detectar las fallas
 - Reconocimiento: motivar a los empleados por su trabajo.¹³⁹

•
Para mejorar el servicio la organización debe tener un sistema de información que le permita encontrar datos para la mejora continua. Dos fuentes importantes de información son los trabajadores y los usuarios, si los trabajadores están sensibilizados, aportaran una información valiosa porque son ellos los que están en contacto directo con el proceso y los usuarios. Pero para que aporten datos y soluciones, la dirección tiene que adoptar un estilo participativo, en el cual las personas son premiadas y valoradas por aportar sugerencias, ideas de mejora, soluciones a problemas.

¹³⁹ Ver Senle Andrés y Vilar Joan. ISO 9000 En Empresas de Servicios. Edit. Gestión 2000, Barcelona. Pág 37-40

En cada etapa de implementación del sistema de calidad se usan otras herramientas como ayuda para organizar los datos a fin de extraer información de ellos. Entre estas están: las hojas de verificación, histogramas, cuadro de Pareto, diagramas de causa y efecto, diagramas de dispersión, diagramas de flujo, cuadros de control, tormentas de ideas, reducción de listas, matriz, gráfica lineal, benchmarking.

La medición de la satisfacción o insatisfacción del usuario es una actividad esencial, pero a menudo se pasa por alto. La relación entre la satisfacción del usuario con el modo en que se atiende sus problemas o preguntas y la probabilidad de que regrese para hacer uso de otro servicio, es sumamente importante. Sin embargo, pocos usuarios se toman la molestia de presentar sus quejas o sugerencias. Por esta razón, es necesario institucionalizar el servicio al público usuario en toda la organización, a fin de que se convierta en una actividad clave donde todos los empleados tienen que participar, y por supuesto poner al usuario en primer plano. Ningún esfuerzo por mejorar la calidad puede tener éxito sin el convencimiento y la participación activa de los empleados y si no se pone la satisfacción del usuario como objetivo principal.

IV.6.1 Los Círculos de Calidad

Es la modalidad más común entre los equipos para involucrar a los empleados, los cuales pueden ser de la misma área de trabajo o de diferente, quienes se reúnen para estudiar un problema o para no repetir errores. Existe entre ellos el compromiso de que todo lo aprendido debe ponerse en práctica en el lugar de trabajo de cada persona. El mejoramiento continuo de las estructuras administrativas mediante la calidad y la innovación de los servicios y operaciones es de vital importancia para el éxito de la organización; además tiene que ver con poder ofrecer un valor superior en el servicio y no la simple imposición de un trámite. Este recurso es de gran valla para erradicar problemas, errores y dar

soluciones, sin embargo, no es posible adaptarlo a todas las instituciones públicas ni sacarle el provecho como lo hacen empresas privadas, porque sus características son diferentes sobre todo en aquellas que otorgan servicios a la ciudadanía.

Es una falacia creer que las Instituciones Públicas pueden ser más rendibles y eficientes si se administra con esta visión comercial o de negocios. La recomendación de aplicar criterios comerciales es un diagnóstico erróneo y la receta equivocada para los males de ineficiencia, burocracia, descentralización, concentración, lentitud, regulación, que sufren las dependencias y entidades; pues salvo la empresa privada recibe pago por satisfacer al cliente al producir lo que este desea y por lo que está dispuesto a canjear su poder adquisitivo. La empresa pública no se maneja bajo este criterio, pues ésta no vende servicios a quien pueda pagarlo, sino está obligada a otorgarlos y a buscar las estrategias para que lleguen a toda la sociedad sin obtener ganancia.

La Administración Pública como instrumento del Estado debe modernizar sus estructuras y sus procesos administrativos, así como incorporar la Calidad total y demás tecnologías para poder incursionar y hacer frente a las nuevas condiciones que impone el mercado, pero sobre todo que pueda conducir a la sociedad a un desarrollo integral que refleje un nivel de vida mejor para la ciudadanía. Es necesario que la Calidad Total no sea una opción en las organizaciones sino una obligación de introducirla y adaptarla a ellas, de acuerdo a las características y necesidades de cada una para elevar su eficiencia y eficacia en sus procesos administrativos que se dan dentro y fuera de ella.

El proceso de modernización en la Administración Pública es impostergable e imperativo y no puede dejar fuera los nuevos criterios administrativos que son de gran valía para eficientizar las dependencias y entidades para que estas puedan

ser un instrumento medidor eficaz entre Estado-Sociedad y puedan contrarrestar los desequilibrios provocados por la tendencia de mercado y la globalización que merman la calidad de vida del país por la injerencia de políticas externas que tienen la finalidad de reducir al aparato estatal; situación que no puede ser por lo que el Estado debe buscar nuevas maneras para seguir siendo el pilar de la sociedad, así como salvaguardar la soberanía nacional.

La Calidad Total brinda la oportunidad de elevar la eficiencia y eficacia en los procesos administrativos en beneficio del individuo y la sociedad; es necesario percatarse que la Administración Pública requiere de mecanismos eficaces que le permitan planear y evaluar sus acciones de manera más congruente con las expectativas sociales. Instrumentar de manera sistemática y objetiva la Calidad Total de acuerdo con las características y necesidades de las instituciones puede traer un mayor rendimiento de éstas. Esta herramienta no debe ser una opción en las organizaciones sino una obligación de implantarla y llevarla a cabo para hacer frente a los cambios, consecuencia de los parámetros de calidad, competencia, productividad y eficiencia producto de la economía de mercado.

IV.7 REINGENIERÍA DE PROCESOS

A pesar del énfasis de las organizaciones por elevar la calidad de sus productos y servicios, así como satisfacer al cliente o al usuario; las quejas, insatisfacciones y disgustos no aminoran, sobre todo en el área de servicios. Lo cual conlleva a revisar si los métodos y procesos utilizados son adecuados ante las nuevas necesidades que vive la sociedad; porque las tecnologías avanzadas, la desaparición de fronteras entre mercados nacionales y las nuevas expectativas de los clientes que tienen más para escoger, se combinan para dejar obsoletos los objetivos, métodos y procedimientos con que operan.

Por lo que ahora, implica que éstas renueven su capacidad competitiva y para esto es necesario que aprendan a trabajar de otra manera, optar por otros procesos y técnicas para ponerse al nivel de las expectativas del nuevo cliente o usuario. La realidad que enfrentan las organizaciones son las viejas maneras de organización no funcionales, porque las maneras de relación han cambiado, estamos en un mundo distinto. Como señala Hammer tres fuerzas distintas están impulsando a las empresas a buscar nuevas formas de organizarse y actuar. Estas son las tres Ces: Clientes, Competencia y Cambio.

La calidad y el servicio al cliente se convierten el centro focal más importante de cualquier empresa. Por lo tanto los procesos y las estructuras actuales de los negocios están obsoletos porque estos no han podido avanzar al mismo tiempo que los cambios en materia de tecnología y mercado. Ante esta situación, la Reingeniería es un intento de aportar una nueva expectativa a las operaciones y procesos de los negocios. Para que una empresa adopte este concepto, tiene que ser capaz de deshacerse de las reglas y políticas convencionales que aplica y estar abierta a los cambios por medio de los cuales sus negocios pueden llegar a ser más productivos. Esta herramienta implica encontrar nuevas formas imaginativas para llevar acabo el trabajo.

Para Hammer la "reingeniería 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".¹⁴⁰ Los aspectos más relevantes de esta nueva forma de pensar de los negocios son: la organización por procesos, trabajo en equipo, énfasis en los procesos dirigidos a la satisfacción del cliente, esquemas de remuneración de acuerdo con resultados, eliminación de tareas que no agreguen valor, reducción de tiempos y la correcta utilización de la tecnología de información.

¹⁴⁰ Hammer Michel y Champy James. Reingeniería. Colombia. Edit Norma, Pág.34

La reingeniería no es mejora de calidad, ni gestión de calidad total ni ninguna otra manifestación del movimiento contemporáneo de calidad. Sin embargo, al igual que la Calidad Total se enfoca a los "procesos" y a las necesidades del "cliente", pero difieren mucho; la primera, elimina los procesos que no son funcionales y los cambia por otros nuevos; mientras la segunda trabaja dentro de los procesos existentes y busca mejorarlos de manera continua e incremental.

En el sector de los servicios persiste la hostilidad de los clientes o usuarios frente a quien provee el servicio debido a que este no es capaz de mantener un nivel de consistencia en el suministro del mismo. Para poder ser competitivas las organizaciones de servicios se deben concentrar en dar satisfacción al cliente y en las necesidades y expectativas reales de este. Los factores que han contribuido a la decadencia de la calidad en las instituciones son:

- La empresa creció en complejidad y escala;
- La fragmentación de la organización creó obstáculos para la cooperación;
- El flujo de las operaciones al pasar a través de las distintas secciones o departamentos da lugar a muchos retrasos o errores;
- La intervención de muchas personas en el proceso, impide responsabilizar a una persona en específica.

La reingeniería es una herramienta para rediseñar los procesos de la organización, sin embargo la problemática que enfrenta al igual que la Calidad Total, es la resistencia al cambio por parte de los trabajadores; hacer que la gente acepte la idea de un cambio radical en su área de trabajo o por lo menos que no lo obstaculice, es uno de sus principales retos. Se debe convencer que es necesario rediseñar y terminar hasta que los procesos funcionen. Para implantar la reingeniería es importante que exista un proceso de comunicación

interno para que los trabajadores entiendan por qué es necesario llevar a cabo los cambios, sobre todo en épocas de crisis en donde temen perder su empleo. Se necesita reforzar la convicción de que es necesario rediseñar y que ellos saldrán beneficiados.

Vincenten K Omachonu y Joel E. Ross señalan los pasos para un nuevo diseño a los procesos de operación que plantea Hammer:

- Desarrollar la visión y los objetivos de los procesos de la empresa;
- Identificar los procesos que es necesario volver a diseñar;
- Entender y medir los procesos actuales; y
- diseñar y elaborar un prototipo del proceso¹⁴¹.

Para estos autores la reingeniería es muy prometedora para el sector servicios, algunos de sus rasgos más destacados son:

1. Haga que el cliente sea el punto de partida para el cambio.
2. Diseñe los procesos de trabajo en función de las metas de la organización.
3. Reestructure para reforzar el desempeño de la línea frontal.¹⁴²

Además consideran a la reingeniería como un adelanto respecto a las estrategias administrativas para el mejoramiento de la empresa. Como un enfoque integrado involucra tres dimensiones de una organización de servicio:

1. La dimensión humana: Los trabajadores de todos los niveles deben reajustar su modo de pensar, a fin de reconocer que la satisfacción del cliente es la meta más importante.

¹⁴¹ Omachonu Vicentet K. y Ross Joel E. Principios de la Calidad Total, Ed Diana, Pág.298

¹⁴² Idem, Pág 304

2. La dimensión del proceso de trabajo: Los sistemas de trabajo deben ser diseñados en función de la satisfacción del cliente.
3. La dimensión de la tecnología: Esta debe ser adoptada siempre y cuando apoye a la organización en su propósito de alcanzar niveles más altos de satisfacción al cliente".¹⁴³

Así como no se puede transformar una empresa sin tomar en cuenta el factor humano, la delegación y la comunicación, tampoco se puede si no se hace una renovación en el campo de la tecnología de información e informática, por lo que es necesario detectar las necesidades de estas herramientas para después incorporarlas al proceso. La experiencia en la reingeniería en México no termina, el futuro de esta técnica es integrarla al conjunto de herramientas de las organizaciones; hay que ir depurando para tener mejores alcances y resultados.

Es impostergable la adopción de esta herramienta por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, a sus procesos de operación, hacer un análisis de cómo se están llevando a cabo para detectar las fallas y poder volver a plantear objetivos, congruentes a las nuevas necesidades del ciudadano que se muestra más exigente y participativo ante sus derechos. Es necesario, que las instituciones la hagan parte de ella, para agilizar los procesos, métodos y procedimientos; pero sobre todo que adecue las estructuras para llevar a cabo el proceso de modernización administrativa que se viene planteando desde 1996 con el PROMAP.

La reingeniería puede ayudar a elevar la eficiencia y eficacia en los procesos administrativos, aminorando la desconfianza de la acción gubernamental; y por lo contrario aumentar la credibilidad y legitimidad en sus acciones que actualmente

¹⁴³ Idem, Pág.305

carece. Además, contribuye en los procesos de descentralización y desconcentración; permite una mejor preparación y profesionalización del personal, mediante mecanismos de superación y capacitación para beneficio de la empresa y del mismo individuo, proporcionando un desarrollo integral, que se refleja en la sociedad al momento que son resueltas sus demandas.

La reingeniería se puede diseñar e implantar en forma correcta, lo difícil es hacer el cambio en la cultura de la organización, que exige pensar en forma novedosa y creativa. Esto tiene que ver con delegar responsabilidades, facultar equipos, y premiar a la gente que toma riesgos creativos. La reingeniería no es un proceso que se termina, sino que es permanente, y que muchos fracasos se producen por la incapacidad de pensar en un cambio continuo y mantener por periodos prolongados el entusiasmo y el involucramiento de la gente.

La reingeniería es sin duda una tarea permanente para organizaciones y profesionistas que quieran sobrevivir ante las circunstancias competitivas actuales. Vencer estas inercias es el gran reto que tiene este gobierno si de verdad quiere modernizar las estructuras administrativas para que estas puedan dar respuesta a las demandas ciudadanas y no se vuelvan obsoletas ante los cambios internos y externos que se gestan en la sociedad.

La Reingeniería de Procesos puede resultar inviable ante la política de racionalización de los recursos que se realiza en el aparato burocrático; sin embargo, se puede llevar a cabo en dependencias o entidades que son estratégicas para el desarrollo de la sociedad de igual manera en niveles o funciones donde la necesidad de una nueva organización representa la estrategia adecuada para poder incorporarse al ámbito de productividad y competencia que exige la sociedad.

Esta herramienta no puede estar postergada por la política de racionalización y austeridad, porque no introducirla implica mayores costos en un futuro inmediato. Es necesario su aplicación en las organizaciones ante las circunstancias competitivas actuales, pero sobre todo al proceso de modernización administrativa, ya que no puede hablarse de modernizar si se sigue con las mismas estructuras, procesos, métodos y procedimientos obsoletos que caracterizan a la Administración Pública, los cuales no dan respuesta a las demandas ciudadanas.

IV.8 BENCHMARKING

Los primeros referentes que se tienen de esta técnica son a principios de la década de los 50 cuando un grupo de japoneses realizaron visitas a diferentes empresas de EU y Europa con la finalidad de adquirir aquellas ideas de los procesos productivos que pudieran aplicar, adaptar y perfeccionar. Su investigación se basó en las características positivas y negativas de los productos y procesos para después implantar mejoras en éstos a menor coste. También trasladaron técnicas y prácticas de buen resultado en una área de la empresa a otra totalmente distinta con la finalidad de mejorar a toda la organización.

Sin embargo, fue hasta 1979 cuando Xerox Corporation adoptó en EU este criterio por el retroceso de su participación en el mercado al ver que sus competidores eran capaces de vender productos más baratos y que a ella le costaba fabricarlos. Empezó a hacer evaluaciones de las características de los productos y la capacidad de rendimiento de éstos con los de sus competidores, obteniendo posibilidades de mejora identificadas. Esta técnica se convirtió en una estrategia esencial para dicha empresa; el ejemplo de Xerox dio pauta para que fuera utilizada en EU y se convirtiera en un criterio decisivo para elevar la

Gestión de la Calidad Total tanto en los procesos internos como externos de las organizaciones.

Tony Bendell y Louis Boulter citan a Robert C.Camp, para definir el Benchmarking como "... el proceso continuado de medición de los productos, servicios y prácticas propias en comparación con los de los más duros competidores o con los de aquellas compañías consideradas líderes del sector."¹⁴⁴ Martín Christopher lo define "la medición continua de los productos, servicios, procesos y prácticas de la compañía contra los estándares de los mejores competidores y otras compañías reconocidas como líderes. Las mediciones que se eligen para la comparación deben impactar directa o indirectamente en la evaluación que hacen los clientes de la actuación de la compañía."¹⁴⁵

Los puntos clave de lo que se denomina *referenciación competitiva* o benchmarking son:

1. Tener en cuenta que el patrón de medida definitivo es el consumidor,
2. No es suficiente limitarse a comparar la actuación con la de los competidores inmediatos sino también con el mejor.
3. No son sólo los resultados lo que debe medirse y compararse, sino también el proceso que produce estos resultados.

La tecnología no es exclusiva de un determinado ámbito, puede aplicarse en diferentes sectores de actividad, así como en empresas privadas o públicas. Su finalidad es conseguir mejoras y logros para ponerse a la vanguardia y expectativas del mercado, aprendiendo de las experiencias de otros. El interés reside en la evolución de la Gestión de la Calidad (se centra en lo que se está

¹⁴⁴ Tony Bendell, Louis Boulter y John Kelly. Ventajas Competitivas a través del Benchmarking. Edit. Folio, Pág.73

¹⁴⁵ Martín Christopher. Logística y Aprovisionamiento. Edit. Folio, Pág. 103-105

haciendo mal y cómo puede mejorarse) para mejorar progresivamente los procesos; sin embargo, no basta ver hacia adentro de la organización sino también fuera de ella a fin de conocer lo que hacen los demás para descubrir las deficiencias y técnicas para efficientizar a la organización. Es el estudio que hace la empresa analizando su actuación y sus procesos internos poniendo en práctica programas de mejora continua tomando en cuenta lo que están haciendo sus empresas competidoras.

El Benchmarking " no es únicamente el de la comparación de medidas... es la evolución natural del deseo de mejorar y del proceso de mejora. Además de mirar hacia adentro, hay que buscar ideas para <<tomarlas prestadas>> o <<robarlas>> de aquellos que lo están haciendo mejor, aun cuando sea en un aspecto muy concreto... El proceso de *Benchmarking* no debe detenerse después de haber efectuado las comparaciones y haber descubierto que se está actuando bien o de haber comprobado que se carecía de algo...Hay que establecer el <<cómo>> y el <<porqué>>, y evaluar diferentes sistemas de materialización de objetivos con vistas a una posible transferencia, mejora y puesta en practica".¹⁴⁶ Para hacer Benchmarking hay que identificar los procesos internos más importantes, determinar las medidas y los puntos de medición, las comparaciones deben hacerse a nivel interno como externo de la organización.

Los beneficios de esta técnica son:

- "Permite que las mejores prácticas de una industria sean incorporadas creativamente al proceso de la función referenciada.
- Puede proporcionar estímulo y motivación a los profesionales cuya creatividad debe realizar y ejecutar los hallazgos del benchmarking.
- El benchmarking rompe la reluctancia innata de las operaciones a cambiar. Se ha descubierto que la gente es más receptiva a nuevas ideas y a su

¹⁴⁶ Tony Bendell, Louis Boulter y John Kelly Ventajas Competitivas a través del Benchmarking. Edit. Folio, Pág.73

adopción creativa cuando esas ideas no se originan necesariamente en su propia industria.

- El benchmarking puede identificar también un avance tecnológico que de otro modo no habría sido reconocido, y en consecuencia aplicado, a la industria de uno durante un cierto tiempo...¹⁴⁷

Tiene un papel importante en la Gestión de la Calidad Total porque ayuda a identificar áreas de importancia que pueden utilizarse como un canal para la mejora continua; es un método para estar seguros de que los objetivos a cuyo logro se aspira son pertinentes para las exigencias de mercado y no se han establecido arbitrariamente. La participación de los empleados es esencial porque son ellos los que llevan a cabo los procesos de calidad en lo concerniente a la satisfacción del cliente, es necesario un cambio cultural en la organización así como el convencimiento general de la necesidad de cambio, hay que enervar el entusiasmo por las mejoras y superar las resistencias al cambio en toda la organización.

Para que funcione es importante que quien la pone en práctica tenga los conocimientos, compromiso, liderazgo, recursos, apoyo de la dirección, formación y trabajo de equipo. Además para que sea eficaz debe formar parte habitual de la gestión y organización, combinarse con programas de gestión de calidad total para fortalecerse y complementarse, mediante un proceso secuencial y plenamente integrado en la estructura de la organización.

Es necesario aprovechar los aportes que brinda en el ámbito de la Administración Pública, y ver donde se están haciendo bien las cosas, para trasladar los procesos a otras que no funcionan tan bien. Así como el gobierno cuenta con organismos deficientes, también es cierto que cuenta con órganos

¹⁴⁷ Martín Christopher. Logística y Aprovisionamiento. Edit. Folio, Pág 106-107

que desempeñan su labor con calidad en sus procesos y de ellos puede tomarse lo que hacen bien (organización, procesos, métodos, programas, técnicas, procedimientos, políticas, tecnología, entre otras) para mejorar a todo el aparato burocrático. Podría ser de gran utilidad si se lleva a cabo en las dependencias o entidades que son prestadoras de servicios en los procesos de atención al público en el cual podrían simplificar y agilizar trámites, descentralizar y desconcentrar funciones, ahorrar tiempo y recursos.

El Benchmarking si se sabe aprovechar y aplicar es una herramienta que alienta al cambio porque permea toda la cultura desde directivos hasta el último servidor de la estructura jerárquica. Permite identificar qué necesita la organización para conseguir la excelencia, además de sugerir qué hacer para que las funciones y mecanismos sean eficaces en el logro de los objetivos planteados. El que la técnica del benchmarking permita comparar o referenciar a las instituciones con otras que realicen su misma actividad nacionales o extranjeras puede traer grandes ventajas al conocer quien está realizando mejores procesos, métodos, programas, procedimientos, políticas, estrategias, tecnologías, entre otros, para poder adaptarlos y de esta manera incrementar la calidad, productividad y eficiencia que resulta en una mayor racionalización de los recursos pues, esta técnica ayuda a bajar los costes.

Hacer benchmarking antes de intentar iniciar un programa importante, una reforma o proyecto traería mejores resultados con una investigación previa de lo que hacen o hicieron otras organizaciones que tienen éxito; es más viable que improvisar, lo cual muchas veces lleva a incongruencias administrativas, porque lo que se planea no se ajusta a las necesidades reales y trae como consecuencia que planes, programas o proyectos queden inconclusos y olvidados en el tiempo por esta falta de investigación y previsión de los servidores que están en los cargos públicos.

Combinar esta herramienta con otras tecnologías como Calidad Total, Reingeniería, Gerencia Pública, Planeación Estratégica, entre otras; traerla para la Administración Pública grandes resultados para la toma de decisiones y para sus procesos administrativos. Introducirla en los programas conlleva a que los objetivos realmente se lleven a cabo pero sobre todo, estos estarían en constante revisión y control lo cual sirve a depurar programas más eficientes pero sobre todo a perpetuarlos, a darles un seguimiento real de manera que no se queden a medias y cumplan lo cometido reflejando una mejora para la sociedad.

IV.9 QUINTO FORO GLOBAL SOBRE REINVENCIÓN DEL GOBIERNO, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EL 3 DE NOVIEMBRE EN 2003.

La importancia de modernizar a las instituciones públicas para que estas tengan un buen desempeño, el cual se refleje en resultados satisfactorios para la sociedad no se puede cuestionar; por lo que se ven esfuerzos (aun insuficientes o no muy concretos) por querer ir superando las deficiencias que imperan en las instituciones, prueba de esto es " El quinto Foro Global sobre Reinversión del Gobierno" celebrado en la Ciudad de México, en noviembre del 2003, sobre el tema de "Innovación y Calidad en el Gobierno del Siglo XXI"; organizado por el Gobierno actual en colaboración con la ONU.

En este foro se dieron cita representantes de gobiernos de otros países, organismos internacionales como la OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organizaciones no Gubernamentales; para analizar los esfuerzos de reforma que se hacen en sus respectivos países, así como ver cuáles van a ser las políticas para lograr una gobernabilidad para responder a las nuevas necesidades que se están generando en el mundo, considerando elementos fundamentales como lo es la innovación y la calidad.

En el contexto del foro se habló de la preocupación que se ha manejado en este trabajo de tesis sobre la necesidad y la importancia de modernizar las instituciones, para que estas sean eficientes, eficaces y puedan servir a la sociedad con servicios con calidad y sobre todo con transparencia.

En este foro el titular del poder ejecutivo, manifestó la urgencia de "afianzar la gobernabilidad democrática, a fin de asegurar el desarrollo económico y una sociedad justa, moderna y próspera".¹⁴⁸ Para lograr lo anterior, mencionó las seis estrategias de la "Agenda de Buen Gobierno" las cuales son:

- Gobierno que cueste menos: Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer más beneficios a la sociedad. Esto es hacer más con menos recursos o bien proporcionar mejores servicios con menos recursos.
- Gobierno de calidad: brindar servicios con calidad
- Gobierno Profesional: Contar con servicios públicos capacitados y comprometidos con la sociedad
- Gobierno Digital: Aprovechar las tecnologías de la información para agilizar y transparentar los servicios que ofrecen las dependencias.
- Gobierno con mejora regulatoria: Reducir las normas a manera de que los ciudadanos y servidores públicos realicen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
- Gobierno honesto y transparente: Actuar con honestidad para recuperar la confianza de la ciudadanía.

La propuesta del gobierno federal en la modernización e innovación, busca que las instituciones adopten esquemas probados y que incrementen la productividad

¹⁴⁸ Mensaje del C. Presidente de la República, en el Quinto Foro sobre Reinención del Gobierno, celebrado en la Ciudad de México, el 3 de noviembre del 2003.

aportando resultados inmediatos con niveles competitivos a nivel nacional e internacional. Dentro de las líneas de Buen Gobierno de la presente administración, existe el compromiso de establecer mecanismos que eviten el crecimiento de disposiciones al interior de cada institución, para ello se están implantando Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) en cada una de las dependencias y entidades; en los cuales participan emisores y usuarios buscando un marco normativo funcional y ágil que fomente el servicio, la eficiencia, eficacia y calidad.

Por su parte, los participantes presentaron experiencias y buenas prácticas que se realizan en todo el mundo en el contexto de reforma del estado y del desarrollo institucional, así como las medidas que se requieren hacer para tener instituciones más capacitadas para responder a las exigencias del nuevo contexto; las cuales se plasmaron en las conclusiones de la Declaración Final de dicho foro. Estas fueron:

- Buscar las estrategias de reforma que tenga que ver con crear gobiernos centrados en el ciudadano, lo cual requiere un llamado a todos los sectores de la sociedad, donde su participación es fundamental para legitimar los esfuerzos de reforma.
- Lograr la satisfacción del cliente con los servicios gubernamentales, mediante principios de calidad, mejora continua y esfuerzos de innovación.
- Los gobiernos deben tratar de crear presupuestos que respondan a las prioridades nacionales, que sean impulsados por la ciudadanía y transparentes, así como que equilibren los costos con los ingresos.
- Desarrollar un sistema político y administrativo que rinda cuentas y sea transparente, el cual asegure el derecho fundamental de los ciudadanos a la información.

- Crear herramientas de transparencia fiscal y de manejo financiero, para promover la transparencia y la rendición de cuentas.
- Se necesita un servicio profesional de carrera, donde los servidores públicos se recluten según el mérito. Es importante que el reclutamiento sea transparente y abierto a todos los sectores de la sociedad. Así mismo, los gobiernos que ya tienen un servicio profesional de carrera establecido, deben esforzarse por reformar sus reglas y regulaciones, para que respondan a las necesidades de los ciudadanos y sean competitivas con empleos del sector privado. Es importante establecer un benchmark, con el sector privado, sobre lecciones aprendidas en el manejo de recursos humanos.
- Mejorar el marco regulatorio, para evitar políticas regulatorias ineficaces que estimulan la corrupción y le quitan autoridad a los ciudadanos.
- Empezar medidas contra la corrupción, por medio de la creación de comisiones u organismos para investigar inconsistencias y anomalías, así como introducir innovaciones para mejorar la integridad y transparencia en el sector público.
- Los gobiernos deben instalar y apoyar programas para la prevención de la corrupción, en los cuales la sociedad civil debe participar para monitorearlos y evaluarlos para ir transparentando las funciones públicas.
- Introducir políticas innovadoras para mejorar la integridad y transparencia en el sector público.
- Se necesita reforzar la ética en los servidores públicos y la sociedad, para ir erradicando vicios como la apatía y deficiencia en la prestación de servicios a la sociedad, así como la corrupción. Los gobiernos deben tratar de inculcar normas profesionales más altas, ética y valores como parte de la agenda de buen gobierno y fijar normas para la sociedad en general.
- Continuar con las políticas de descentralización y desconcentración, las cuales son necesarias para continuar con el proceso de reforma administrativa.

Finalmente, en dicho foro los participantes exhortaron a los representantes de los gobiernos presentes, a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, a colaborar conjuntamente a promover las reformas necesarias para fomentar la innovación y calidad en el sector público, el desarrollo de e-gobierno (gobierno electrónico), a la descentralización, así como a crear los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas y la transparencia, con la finalidad de encontrar las estrategias que encaren con mayor éxito las necesidades del nuevo siglo.

Este esfuerzo por parte del gobierno federal, deja clara la necesidad de modernizar el aparato administrativo para que el Estado pueda responder y gestionar de manera exitosa los retos que impone el contexto nacional e internacional, sin embargo aun no se ven acciones concretas y sobre todo una continuidad en ellas, para emprender esta difícil tarea de modernización.

IV.10 CONCLUSIONES

Si no se considera la introducción de nuevas tecnologías y recursos informáticos en el programa de modernización de manera continua y obligatoria, este carecerá de uno de los elementos fundamentales para concretizar un programa más ajustado a las nuevas necesidades que impone el entorno mundial. No manejar las herramientas y los elementos, que son utilizadas por otros países en sus procesos, pone en una gran desventaja al país para poder ser competitivo frente a economías más avanzadas; lo cual muchas veces ha conllevado al país a aceptar condiciones desfavorables, por no contar con instituciones actualizadas y a la vanguardia.

Si el gobierno se sigue preocupando por los costos que le genera introducir nuevos equipos ya sea informáticos, modelos o teorías, que actualicen y pongan a la vanguardia a los organismos públicos; así como capacitar a su personal, la

administración pública seguirá teniendo enormes rezagos tanto estructurales, funcionales, de procesos y de mala calidad en la prestación de sus servicios.

Para poder concretar un programa de modernización integral es urgente que el gobierno introduzca las herramientas necesarias para hacer más ágiles, eficientes y eficaces los procesos, funciones y actividades; que llevan a cabo las instituciones públicas, de lo contrario los programas de modernización, que se diseñan no tendrán el éxito deseado porque carecerán del ingrediente primordial: la innovación, creatividad y rapidez que nos puedan brindar las tecnologías administrativas y la informática.

Aunado a la introducción de tecnologías administrativas, es necesario buscar los mecanismos e instrumentos para introducir el servicio civil de carrera que verdaderamente evalúe objetivamente el desempeño del servidor público, así como buscar los caminos para modificar las conductas institucionalizadas de los servidores públicos en la prestación de sus servicios. Es necesario, que la atención que presta el servidor público se modifique frente al usuario, es decir, es necesario que éste sea el centro de atención y brindarle el mejor servicio para que la actitud del usuario cambie ante las estructuras administrativas, de lo contrario será imposible recobrar la confianza y credibilidad de las instituciones públicas.

V. CONCLUSIONES FINALES

A partir de la década de los ochenta el modelo de economía de mercado en el país implicó, apertura comercial, reducir el gasto público, privatizar empresas públicas, desaparecer el corporativismo, desregular, descentralizar y desconcentrar estructuras y decisiones; se necesitaba contar con un aparato burocrático más eficiente y eficaz, para estar a la altura de las nuevas expectativas nacionales y mundiales. Sin embargo, estas medidas implantadas no tuvieron el impacto social, pues no disminuyeron las demandas y problemas que hay en el país, por lo contrario, aumentaron poniendo en entredicho la capacidad de respuesta de la gestión estatal y del modelo económico. Por lo que se puede vislumbrar que la solución, no es reducir al Estado al extremo de que su capacidad no sea suficiente para encarar la problemática económica, política y social que sufre el país.

Es innegable que el país debe integrarse a las tendencias que marca la globalización, sin embargo esta entrada a la globalización sin tener instituciones que cuenten con los elementos necesarios para enfrentar los retos que impone dicho fenómeno, ha contribuido a que su capacidad de respuesta sea cuestionada y rebasada. Esto debido en gran medida por la carencia de estrategias e instrumentos que conlleven a ir generando un proceso de modernización a largo plazo, que tenga la finalidad de contar con instituciones modernas, eficientes y eficaces.

Es necesario que el gobierno dé una verdadera continuidad al proceso de modernización con responsabilidad y sentido estratégico, que vaya de acuerdo con los cambios económicos, políticos y sociales; además debe ir depurando este proceso para que su capacidad de respuesta no sea rebasada por dichos cambios y su función no sea cuestionada por la ciudadanía, que cada día está más pendiente de su actuación y más exigente a sus derechos y demandas. No

puede verse como un proceso coyuntural como se hace desde décadas pasadas, por lo contrario debe ser progresivo y continuo para erradicar las inercias, rezagos y deficiencias que lastran a la administración pública, y no sólo instrumentarla en el ámbito federal sino en los estados y municipios para generar una retroalimentación que permita convertirla en un proceso que se autorefuerece.

El PROMAP 1995-2000 pretendió ser un instrumento de cambio, mediante la promoción de estructuras administrativas eficaces, con nuevos métodos, herramientas y procedimientos, así como el diseño de estrategias y políticas gubernamentales adecuadas a las necesidades sociales para dar respuesta de manera eficaz y eficiente a los problemas políticos, económicos y sociales del país. Sin embargo, al término de su operación volvió a perderse la continuidad en el proceso de modernización, pues no se instrumentó como debía ser, pero sobre todo no se le dio continuidad y sólo se quedó en buenos propósitos, folletos, boletines, discursos y acciones aisladas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que este programa como tal, comenzó en 1995 por lo que se estudia un programa joven de modernización; además se implementó en un contexto económico y político de alta complejidad y turbulencia, debido a la crisis económica que estalló a fines de 1994 y a los profundos cambios político institucionales que el gobierno experimentó, por esto, la operación del Promap en gran medida no tuvo los resultados que se deseaban.

En la administración pública es importante que se implementen programas que tengan la finalidad de hacer más eficientes las instituciones como el PROMAP, sin embargo si estos programas como se ha mencionado, no cuentan con los elementos necesarios, difícilmente se va a lograr un programa de modernización

integral y por lo tanto se tendrán solamente programas parciales que no tendrán resultados aceptables, y se seguirá corriendo el riesgo de tener un aparato administrativo con graves rezagos y no responderá a los requerimientos del país.

En este trabajo de tesis, se puede concluir que para lograr concretar un programa de modernización integral se deben considerar los siguientes elementos:

a) Decisión Política: Si realmente se quiere emprender un verdadero proceso de modernización integral, los nuevos gobiernos deben entender que este es un proceso constante de cambio. Además que se necesita verdadera voluntad política, conciencia y responsabilidad para reformar y modernizar las instituciones, así como de tener creatividad e innovación para desarrollar y aplicar nuevos procesos y herramientas administrativas aplicables a su realidad.

La falta de voluntad política para invertir recursos en un proceso de modernización integral a largo plazo, que cuente con los elementos necesarios, merma en gran medida la capacidad de las instituciones y por lo mismo, no pueden tener resultados exitosos por lo que su papel resulta insuficiente.

b) Marco Normativo flexible: se requiere un marco legal innovador, que sea congruente con los cambios organizacionales que se buscan, y además sea capaz de generar los incentivos institucionales para crear nuevos reglamentos o normas que clarifiquen y transparenten las acciones públicas.

Por lo tanto, para lograr un modelo de modernización hace falta una reforma al marco normativo, que otorgue mecanismos y herramientas para mejorar la actitud y la capacidad de respuesta de los servidores públicos frente a la ciudadanía. La desregulación y simplificación administrativa, son estrategias para

poder avanzar en el proceso de modernización de la administración pública; si no existe una normatividad más flexible, sencilla y clara, difícilmente se puede abatir la ineficiencia y la discrecionalidad que existe en las áreas administrativas. No se pueden seguir poniendo candados a estos procesos que sólo entorpecen las funciones.

c) Política de descentralización y desconcentración: Es necesario contar con una política de descentralización y desconcentración real, para brindar servicios más directos, rápidos y con calidad, sin embargo, mientras que continúen las inercias (centralismo, resistencia a delegar facultades entre los niveles de gobierno y dependencias, la concentración de recursos, decisiones y trámites, etc.) y no exista el deseo real de llevar a cabo estos procesos de manera formal, seria y con responsabilidad, que se apegue a las necesidades de la sociedad usuaria y no a los intereses de las cúpulas de poder o coyunturas administrativas como se viene haciendo, los esfuerzos serán en vano y sólo quedarán inconclusos como hasta ahora.

d) Servicio Civil de Carrera: La improvisación que existe en el ejercicio de la función pública, lleva a la mayoría de las veces a que los programas de gobierno se interrumpan y no se concluyan, por eso la necesidad de instrumentar lo mejor posible el servicio civil de carrera para seleccionar a los servidores públicos que se van a incorporar al aparato administrativo para que exista una continuidad en sus acciones y se lleven a cabo los programas y proyectos; pero sobre todo para cambiar las inercias en las actitudes de los servidores públicos para que brinden un mayor profesionalismo en el desempeño en sus funciones.

Con el logro obtenido de la Ley del Servicio Civil de Carrera, se debe atraer a los mejores recursos humanos al servicio público para dar continuidad y gestionar de manera mejor aun en periodos de turbulencia política, los programas de

gobierno sin importar la línea política de los que se encuentren en el poder; además haciendo buen uso de esta ley se pueden lograr principios como la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, si esta ley no cuenta con los estímulos o incentivos para lograr atraer a gente valiosa al servicio público, no tendrá los resultados que se buscan; pues dicha ley debe atraer a éstos por sueldos atractivos y el reconocimiento de su trabajo; a lo que se debe prestar más atención a la calidad y la sustentabilidad del servicio. Por lo que es necesario, seguir buscando los mecanismos para obtener un servicio público, atractivo, adaptable y transparente.

e) Cultura de Valores: Es necesario introducir una cultura que fortalezca los valores éticos y morales de la sociedad, a través de los medios de comunicación, escuela y familia; en el ámbito público reforzar la ética de los servidores públicos, combatir los actos delictivos y respetar las normas jurídicas, para cumplir con su mandato institucional sin alejarse de los principios de justicia, paz, seguridad y bienestar que demanda la ciudadanía. El gobierno debe buscar los mecanismos para ir aminorando la corrupción que impera en el país, producto de la falta de valores éticos, factores económicos (desempleo, pobreza, subdesarrollo) y principios morales en la sociedad; lo cual perjudica gravemente el funcionamiento de las instituciones públicas y la sociedad por el daño moral que ocasiona al romper la cohesión social.

f) Canales de participación ciudadana: El gobierno, debe ir abriendo canales de comunicación con la sociedad para mejorar los servicios, emprender una cultura que modifique la mentalidad y actitudes de servidores públicos y ciudadanos en la prestación de servicios, continuar en la búsqueda de mecanismos de evaluación y control de la actividad administrativa. No puede permanecer hermético ante los cambios y reclamos sociales porque esto incrementa los déficit de legitimidad y credibilidad de sus acciones.

g) Nuevas Tecnologías: Se necesita introducir tecnologías de vanguardia como Calidad Total, Reingeniería de Procesos, Gerencia Pública, Benchmarking, así como la informática; que ayuden a elevar su eficiencia para responder a las necesidades que cada vez se agudizan por la falta de respuesta y para promover el desarrollo del país. Carecer de un aparato administrativo especializado, que no utilice estas técnicas representa un entorpecimiento en sus procesos administrativos, genera estructuras innecesarias y duplicación de funciones.

No es posible que estas tecnologías queden al margen o no se saque el mayor beneficio de ellas, por no darles la importancia debida, o por falta de recursos o poca viabilidad de adaptarlas a las características de las instituciones, al tener una visión para empresas privadas. Es necesario vencer estas inercias y adaptarlas a las condiciones y circunstancias dadas.

Las nuevas tecnologías es una de las alternativas para poder mejorar e introducir nuevas formas de gestión, que faciliten y simplifiquen las tareas, los procesos y los procedimientos. Además pueden ayudar a eliminar la regulación excesiva, las prácticas discrecionales, trámites y gestiones engorrosas, la desconfianza, entre otros. No hacer uso de ellas, es negar la posibilidad de mejorar y eficientizar la función pública, así como evitar el deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Así mismo, la falta de creatividad e innovación en el sector público lleva consigo el agotamiento de su capacidad, sin embargo, si se adaptan estos conceptos y las nuevas herramientas administrativas, en un futuro próximo se elevará la calidad en los procesos y funciones administrativas y se reducirá el gasto del gobierno, por la racionalización que estas técnicas proporcionan si se instrumentan de manera correcta.

El proceso de modernización es una herramienta que puede resultar útil, si se le da seriedad y responsabilidad para ir incorporando nuevas formas de organización, tecnologías, sistemas, procedimientos, actitudes en la función pública. Con el proceso de modernización, se busca que las organizaciones generen espacios participativos e impulsen la innovación de los servidores públicos; haciendo de ellas organizaciones más autónomas y con capacidad de auto gestión. Por esta razón, continuar con el proceso de modernización en la Administración Pública, como un instrumento de cambio, resulta una necesidad para las futuras administraciones que se enfrentan a una sociedad más globalizada, informada, exigente y pendiente de sus derechos, que ya no esta dispuesta a soportar las negligencias, arbitrariedades y burocratismo que impera en el sector público. Ante ello, resulta necesario continuar buscando e incorporando nuevas herramientas y estrategias, que hagan más eficiente y eficaces sus procesos y funciones; y que éstos tengan el impacto esperado en la sociedad, brindando mejores servicios y satisfaciendo sus demandas.

Es cierto que el proceso de modernización administrativa, no es la panacea o la fórmula para resolver los graves problemas que tiene el país, pero sí es un instrumento, al cual sí se le da la importancia que requiere, puede aminorarlos al combatir los vicios con que cuenta la Administración Pública como la corrupción, el burocratismo, la apatía en la función pública, la centralización, la regulación excesiva, la desconfianza, entre otros; además contribuye a que el país cuente con una administración pública eficiente y eficaz, que dé respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad pero sobre todo creible y confiable en su actuación.

Al término de este trabajo de tesis se puede concluir que las hipótesis planteadas pueden ser comprobadas, ya que el PROMAP es el ejemplo de un programa que careció de los elementos necesarios para que tuviera buenos resultados, así como éste, los siguientes programas instrumentados para modernizar a la administración pública que no tengan los elementos necesarios correrán la misma suerte, porque no tienen una visión integral para que puedan ser programas que se instrumenten a largo plazo y que se sigan retroalimentando en el tiempo.

Por otra parte, si el gobierno no va transformando sus instituciones de tal manera que vaya incluyendo a la sociedad, para que esta participe y evalúe las acciones públicas, se continuará con escasos resultados, considerando que si la sociedad tiene los canales adecuados para poder participar en las acciones públicas, ésta puede ser un buen agente de presión que ayude a lograr y concretar resultados, así como las mismas acciones tendrían más legitimidad y credibilidad.

La transparencia y la apertura informativa, así como la introducción del servicio civil de carrera van, poco a poco ganando terreno en México, en el ámbito federal y en el local. La aprobación de leyes en la materia es el primer paso, lograr la eficacia o cumplimiento de las leyes es un segundo momento que tomará tiempo y que depende de toda la sociedad para evitar satanizar la ley porque de la noche a la mañana no se cumple al ciento por ciento, hay que utilizar todos los mecanismos que ofrece la ley para llevarlas a cabo.

Un gobierno de calidad no es un lujo, sino una necesidad para el progreso social y económico del país; por lo que es necesario que el gobierno mexicano continúe con la tarea de buscar las políticas, estrategias y mecanismos para lograr un gobierno que cueste menos, profesional, con servicios de calidad, digital y transparente para elevar los índices de legitimidad y credibilidad; y sobre todo

ampliar la capacidad de gestión ante la sociedad que en últimas fechas se ha visto mermada.

V. CONCLUSIONES FINALES

A partir de la década de los ochenta el modelo de economía de mercado en el país implicó, apertura comercial, reducir el gasto público, privatizar empresas públicas, desaparecer el corporativismo, desregular, descentralizar y desconcentrar estructuras y decisiones; se necesitaba contar con un aparato burocrático más eficiente y eficaz, para estar a la altura de las nuevas expectativas nacionales y mundiales. Sin embargo, estas medidas implantadas no tuvieron el impacto social, pues no disminuyeron las demandas y problemas que hay en el país, por lo contrario, aumentaron poniendo en entredicho la capacidad de respuesta de la gestión estatal y del modelo económico. Por lo que se puede vislumbrar que la solución, no es reducir al Estado al extremo de que su capacidad no sea suficiente para encarar la problemática económica, política y social que sufre el país.

Es innegable que el país debe integrarse a las tendencias que marca la globalización, sin embargo esta entrada a la globalización sin tener instituciones que cuenten con los elementos necesarios para enfrentar los retos que impone dicho fenómeno, ha contribuido a que su capacidad de respuesta sea cuestionada y rebasada. Esto debido en gran medida por la carencia de estrategias e instrumentos que conlleven a ir generando un proceso de modernización a largo plazo, que tenga la finalidad de contar con instituciones modernas, eficientes y eficaces.

Es necesario que el gobierno dé una verdadera continuidad al proceso de modernización con responsabilidad y sentido estratégico, que vaya de acuerdo con los cambios económicos, políticos y sociales; además debe ir depurando este proceso para que su capacidad de respuesta no sea rebasada por dichos cambios y su función no sea cuestionada por la ciudadanía, que cada día está más pendiente de su actuación y más exigente a sus derechos y demandas. No

puede verse como un proceso coyuntural como se hace desde décadas pasadas, por lo contrario debe ser progresivo y continuo para erradicar las inercias, rezagos y deficiencias que lastran a la administración pública, y no sólo instrumentarla en el ámbito federal sino en los estados y municipios para generar una retroalimentación que permita convertirla en un proceso que se autorefuerece.

El PROMAP 1995-2000 pretendió ser un instrumento de cambio, mediante la promoción de estructuras administrativas eficaces, con nuevos métodos, herramientas y procedimientos, así como el diseño de estrategias y políticas gubernamentales adecuadas a las necesidades sociales para dar respuesta de manera eficaz y eficiente a los problemas políticos, económicos y sociales del país. Sin embargo, al término de su operación volvió a perderse la continuidad en el proceso de modernización, pues no se instrumentó como debía ser, pero sobre todo no se le dio continuidad y sólo se quedó en buenos propósitos, folletos, boletines, discursos y acciones aisladas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que este programa como tal, comenzó en 1995 por lo que se estudia un programa joven de modernización; además se implementó en un contexto económico y político de alta complejidad y turbulencia, debido a la crisis económica que estalló a fines de 1994 y a los profundos cambios político institucionales que el gobierno experimentó, por esto, la operación del Promap en gran medida no tuvo los resultados que se deseaban.

En la administración pública es importante que se implementen programas que tengan la finalidad de hacer más eficientes las instituciones como el PROMAP, sin embargo si estos programas como se ha mencionado, no cuentan con los elementos necesarios, difícilmente se va a lograr un programa de modernización

integral y por lo tanto se tendrán solamente programas parciales que no tendrán resultados aceptables, y se seguirá corriendo el riesgo de tener un aparato administrativo con graves rezagos y no responderá a los requerimientos del país.

En este trabajo de tesis, se puede concluir que para lograr concretar un programa de modernización integral se deben considerar los siguientes elementos:

a) Decisión Política: Si realmente se quiere emprender un verdadero proceso de modernización integral, los nuevos gobiernos deben entender que este es un proceso constante de cambio. Además que se necesita verdadera voluntad política, conciencia y responsabilidad para reformar y modernizar las instituciones, así como de tener creatividad e innovación para desarrollar y aplicar nuevos procesos y herramientas administrativas aplicables a su realidad.

La falta de voluntad política para invertir recursos en un proceso de modernización integral a largo plazo, que cuente con los elementos necesarios, merma en gran medida la capacidad de las instituciones y por lo mismo, no pueden tener resultados exitosos por lo que su papel resulta insuficiente.

b) Marco Normativo flexible: se requiere un marco legal innovador, que sea congruente con los cambios organizacionales que se buscan, y además sea capaz de generar los incentivos institucionales para crear nuevos reglamentos o normas que clarifiquen y transparenten las acciones públicas.

Por lo tanto, para lograr un modelo de modernización hace falta una reforma al marco normativo, que otorgue mecanismos y herramientas para mejorar la actitud y la capacidad de respuesta de los servidores públicos frente a la ciudadanía. La desregulación y simplificación administrativa, son estrategias para

poder avanzar en el proceso de modernización de la administración pública; si no existe una normatividad más flexible, sencilla y clara, difícilmente se puede abatir la ineficiencia y la discrecionalidad que existe en las áreas administrativas. No se pueden seguir poniendo candados a estos procesos que sólo entorpecen las funciones.

c) Política de descentralización y desconcentración: Es necesario contar con una política de descentralización y desconcentración real, para brindar servicios más directos, rápidos y con calidad, sin embargo, mientras que continúen las inercias (centralismo, resistencia a delegar facultades entre los niveles de gobierno y dependencias, la concentración de recursos, decisiones y trámites, etc.) y no exista el deseo real de llevar a cabo estos procesos de manera formal, seria y con responsabilidad, que se apegue a las necesidades de la sociedad usuaria y no a los intereses de las cúpulas de poder o coyunturas administrativas como se viene haciendo, los esfuerzos serán en vano y sólo quedarán inconclusos como hasta ahora.

d) Servicio Civil de Carrera: La improvisación que existe en el ejercicio de la función pública, lleva a la mayoría de las veces a que los programas de gobierno se interrumpan y no se concluyan, por eso la necesidad de instrumentar lo mejor posible el servicio civil de carrera para seleccionar a los servidores públicos que se van a incorporar al aparato administrativo para que exista una continuidad en sus acciones y se lleven a cabo los programas y proyectos; pero sobre todo para cambiar las inercias en las actitudes de los servidores públicos para que brinden un mayor profesionalismo en el desempeño en sus funciones.

Con el logro obtenido de la Ley del Servicio Civil de Carrera, se debe atraer a los mejores recursos humanos al servicio público para dar continuidad y gestionar de manera mejor aun en periodos de turbulencia política, los programas de

gobierno sin importar la línea política de los que se encuentren en el poder; además haciendo buen uso de esta ley se pueden lograr principios como la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, si esta ley no cuenta con los estímulos o incentivos para lograr atraer a gente valiosa al servicio público, no tendrá los resultados que se buscan; pues dicha ley debe atraer a éstos por sueldos atractivos y el reconocimiento de su trabajo; a lo que se debe prestar más atención a la calidad y la sustentabilidad del servicio. Por lo que es necesario, seguir buscando los mecanismos para obtener un servicio público, atractivo, adaptable y transparente.

e) Cultura de Valores: Es necesario introducir una cultura que fortalezca los valores éticos y morales de la sociedad, a través de los medios de comunicación, escuela y familia; en el ámbito público reforzar la ética de los servidores públicos, combatir los actos delictivos y respetar las normas jurídicas, para cumplir con su mandato institucional sin alejarse de los principios de justicia, paz, seguridad y bienestar que demanda la ciudadanía. El gobierno debe buscar los mecanismos para ir aminorando la corrupción que impera en el país, producto de la falta de valores éticos, factores económicos (desempleo, pobreza, subdesarrollo) y principios morales en la sociedad; lo cual perjudica gravemente el funcionamiento de las instituciones públicas y la sociedad por el daño moral que ocasiona al romper la cohesión social.

f) Canales de participación ciudadana: El gobierno, debe ir abriendo canales de comunicación con la sociedad para mejorar los servicios, emprender una cultura que modifique la mentalidad y actitudes de servidores públicos y ciudadanos en la prestación de servicios, continuar en la búsqueda de mecanismos de evaluación y control de la actividad administrativa. No puede permanecer hermético ante los cambios y reclamos sociales porque esto incrementa los déficit de legitimidad y credibilidad de sus acciones.

g) Nuevas Tecnologías: Se necesita introducir tecnologías de vanguardia como Calidad Total, Reingeniería de Procesos, Gerencia Pública, Benchmarking, así como la informática; que ayuden a elevar su eficiencia para responder a las necesidades que cada vez se agudizan por la falta de respuesta y para promover el desarrollo del país. Carecer de un aparato administrativo especializado, que no utilice estas técnicas representa un entorpecimiento en sus procesos administrativos, genera estructuras innecesarias y duplicación de funciones.

No es posible que estas tecnologías queden al margen o no se saque el mayor beneficio de ellas, por no darles la importancia debida, o por falta de recursos o poca viabilidad de adaptarlas a las características de las instituciones, al tener una visión para empresas privadas. Es necesario vencer estas inercias y adaptarlas a las condiciones y circunstancias dadas.

Las nuevas tecnologías es una de las alternativas para poder mejorar e introducir nuevas formas de gestión, que faciliten y simplifiquen las tareas, los procesos y los procedimientos. Además pueden ayudar a eliminar la regulación excesiva, las prácticas discrecionales, trámites y gestiones engorrosas, la desconfianza, entre otros. No hacer uso de ellas, es negar la posibilidad de mejorar y eficientizar la función pública, así como evitar el deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Así mismo, la falta de creatividad e innovación en el sector público lleva consigo el agotamiento de su capacidad, sin embargo, si se adaptan estos conceptos y las nuevas herramientas administrativas, en un futuro próximo se elevará la calidad en los procesos y funciones administrativas y se reducirá el gasto del gobierno, por la racionalización que estas técnicas proporcionan si se instrumentan de manera correcta.

El proceso de modernización es una herramienta que puede resultar útil, si se le da seriedad y responsabilidad para ir incorporando nuevas formas de organización, tecnologías, sistemas, procedimientos, actitudes en la función pública. Con el proceso de modernización, se busca que las organizaciones generen espacios participativos e impulsen la innovación de los servidores públicos; haciendo de ellas organizaciones más autónomas y con capacidad de auto gestión. Por esta razón, continuar con el proceso de modernización en la Administración Pública, como un instrumento de cambio, resulta una necesidad para las futuras administraciones que se enfrentan a una sociedad más globalizada, informada, exigente y pendiente de sus derechos, que ya no esta dispuesta a soportar las negligencias, arbitrariedades y burocratismo que impera en el sector público. Ante ello, resulta necesario continuar buscando e incorporando nuevas herramientas y estrategias, que hagan más eficiente y eficaces sus procesos y funciones; y que éstos tengan el impacto esperado en la sociedad, brindando mejores servicios y satisfaciendo sus demandas.

Es cierto que el proceso de modernización administrativa, no es la panacea o la fórmula para resolver los graves problemas que tiene el país, pero sí es un instrumento, al cual sí se le da la importancia que requiere, puede aminorarlos al combatir los vicios con que cuenta la Administración Pública como la corrupción, el burocratismo, la apatía en la función pública, la centralización, la regulación excesiva, la desconfianza, entre otros; además contribuye a que el país cuente con una administración pública eficiente y eficaz, que dé respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad pero sobre todo creible y confiable en su actuación.

Al término de este trabajo de tesis se puede concluir que las hipótesis planteadas pueden ser comprobadas, ya que el PROMAP es el ejemplo de un programa que careció de los elementos necesarios para que tuviera buenos resultados, así como éste, los siguientes programas instrumentados para modernizar a la administración pública que no tengan los elementos necesarios correrán la misma suerte, porque no tienen una visión integral para que puedan ser programas que se instrumenten a largo plazo y que se sigan retroalimentando en el tiempo.

Por otra parte, si el gobierno no va transformando sus instituciones de tal manera que vaya incluyendo a la sociedad, para que esta participe y evalúe las acciones públicas, se continuará con escasos resultados, considerando que si la sociedad tiene los canales adecuados para poder participar en las acciones públicas, ésta puede ser un buen agente de presión que ayude a lograr y concretar resultados, así como las mismas acciones tendrían más legitimidad y credibilidad.

La transparencia y la apertura informativa, así como la introducción del servicio civil de carrera van, poco a poco ganando terreno en México, en el ámbito federal y en el local. La aprobación de leyes en la materia es el primer paso, lograr la eficacia o cumplimiento de las leyes es un segundo momento que tomará tiempo y que depende de toda la sociedad para evitar satanizar la ley porque de la noche a la mañana no se cumple al ciento por ciento, hay que utilizar todos los mecanismos que ofrece la ley para llevarlas a cabo.

Un gobierno de calidad no es un lujo, sino una necesidad para el progreso social y económico del país; por lo que es necesario que el gobierno mexicano continúe con la tarea de buscar las políticas, estrategias y mecanismos para lograr un gobierno que cueste menos, profesional, con servicios de calidad, digital y transparente para elevar los índices de legitimidad y credibilidad; y sobre todo

ampliar la capacidad de gestión ante la sociedad que en últimas fechas se ha visto mermada.

VI. BIBLIOGRAFIA

Alonso Jorge, Aziz Nassi Alberto y Tamayo Jaime. El Nuevo Estado Mexicano Tomo I. Edit. Nueva Imagen, México 1994, Pp. 301

Aristóteles. La Política. Edit. Porrúa, México, 1992, Pp.319

Argüelles, Antonio. Metodología para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas. Edit. Porrúa, México, 1994, Pp.202

Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad. Edit. Porrúa, México, 1995, Pp.189

Armistead Colin, Clark Graham. Servicio y Dedicación al Cliente. Edit. Folio, col. Financial Times, Barcelona, 1994, Pp.375

Bendell Tony, Boulter Louis, Kelly John. Ventajas Competitivas a través del Benchmarking. Edit. Folio, col. Financial Times, Barcelona, 1994, Pp.310

Blum Valenzuela, Roberto. De la Política mexicana y sus medios ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político? Ed. Porrúa, México, 1996, Pp.114

Camacho Solís, Manuel. La Encrucijada, Y después del antiguo régimen. ¿qué?. Edit. Océano, México, 2001, Pp.263

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo XXI, 12ed, México, 1994, Pp.240

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Edit. Porrúa, México, 1983, Pp.239

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Edit. Porrúa, México, 1982, Pp.324

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Edit. Limusa, México, 1982, Pp. 253

Chevallier Jacques, Loschak Danièle. La Ciencia Administrativa. Edit. FCE, INAP, México, 1983, Pp. 134

Christopher Martín. Logística y Aprovechamiento. Ed. Folio, col. Financial Times, Barcelona, 1994, Pp.276

Ciampa, Dan. Calidad Total: Guía para su implantación. Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, E.U.A., 1993, Pp.286

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad. ITAM, Universidad Anáhuac, México, 1999, Pp.269

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, S.A., México, 1996

VI Conferencia Internacional Anticorrupción 1993. Memoria, Cancún, México, Tomo I, Pp.268, Editada por SECOGEF.

De Dios Pineda, Juan. Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública e Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, México, 1999, 1ra. ed., Pp.269

Díaz, Elías y Ruiz Miguel Alfonso. Filosofía Política II Teoría del Estado. Edit. Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1996, Pp.380

Druker, F.Peter. La Gerencia: tareas, responsabilidades y practicas. Edit. El Ateneo, 6ªed., Argentina, Pp. 549

Etkin, Jorge. Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. Ed. Prentice Hall, Buenos Aires, 2000, Pp.411

Evolución del Estado Mexicano Tomo II. Edit. El Caballito, S.A., México, 1986, Pp. 287

Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Edit. Trillas, México, 1990, Pp. 296

García de Enterría, Eduardo. Democracia, Jueces y Control de la Administración. Edit. Civitas, España, 3ra.ed., 1997.

Guerrero Orozco, Omar. El Estado en la Era de la Modernización, Edit. Plaza y Valdés, 1ra.ed., México, 1992, Pp.162

Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP, México, 1989, Pp. 812

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. Edit. Harla Harper Row, México, 1985, Pp. 392

Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara, España 1981, Pp. 277

Hammer Michel y Champy James. Reingeniería. Edit. Norma, Colombia, 1998, Pp.226

IPN de Administradores Públicos. La Administración Pública y el Estado Moderno. IPONAP, México, 1982, Pp. 370

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Edit. Limusa, México 1193, Pp. 430

Lander, Edgardo. Modernidad y Universalismo. Edit. Nueva Sociedad, Venezuela 1991, Pp. 186

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México 1998

Marino Hernando. Planeación Estratégica de la Calidad Total. Edit. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1993, Pp.243

Mendieta y Núñez, Lucio. La administración Pública en México. México, 1942, Pp.346

Mercado H. Salvador. Administración Aplicada. Teoría y Práctica. Tomo I. Edit. Limusa, México 1995, Pp. 543

Morales Lechuga, Ignacio. La Reconciliación nacional o el caos, Encrucijada política de México. Edit. Rayuela, 2da ed., México, 1997, Pp.145

Olmeda Palomar, Alberto. La Organización Administrativa: Tendencias y situación actual, Edit. Comares, Granada, 1998, Pp. 327

Omachonu Vincent y Ross Joel E. Principios de la Calidad Total. Edit. Diana, México, 1995, Pp.386

Orozco, José Luis y Ana Luisa Guerrero. Pragmatismo y Globalismo: Una aproximación a la política contemporánea. Colección Fontamara, UNAM-FCPyS, México, 1997, Pp.205

Picó, Josep. Modernidad y Posmodernidad. Alianza Editorial, México, 1990, Pp. 385

Poder Ejecutivo Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1995.

Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista. Edit. Siglo XXI, 26ed., México, 1994, Pp.471

Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Edit. Trillas, México, 1994, Pp.304

R. Castelazo, José. Apuntes sobre Teoría de la Administración. México, 1977, Pp. 236

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. Tomo I. Edit. Limusa, México 1993, Pp.518

Rossell Mauricio. Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional. Edit. Porrúa, 1ra. Ed, México, 2000, Pp.339

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Edit. Porrúa

Sánchez Agesta, Luis. El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVII. Edit. Marisal, Artes Gráficas, Pp.150

Sandholm, Lennart. Control Total de Calidad. Edit. Trillas, México, 1995, Pp.221

SECODAM. La Administración Pública Contemporánea en México, FCE, Pp.

Senle Andres y Stoll Guillermo A. ISO 9000 Las Normas para la Calidad en la Practica. Edit. Gestión 2000, 2da.ed., Barcelona, 1995, Pp.194

Senle Andrés y Vilar Joan. ISO 9000 En Empresas de Servicios. Edit. Gestión 2000, Barcelona, 1996, Pp.184

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa, México, 1988, Pp.798

Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. IAPEM, Univ. Estado de México, 1997, Pp. 214

Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización o Privatización? Edit. Diana, México, 1991, Pp.221

VII. HEMEROGRAFIA

Aguilera Hintelholher, Rina. "La faceta histórica e Institucional del Estado Moderno", Estudios Políticos, Revista de Administración Pública, Num.22, Cuarta Época, Sep-Dic, 1999.

Barba, Carlos. "Estudios sobre estado y Sociedad" Revista Espiral mayo-agosto de 2000, vol. VI, Num.18, Universidad de Guadalajara, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades.

Cansino, César. "Legitimidad en Transición. El caso de México en perspectiva comparada", Estudios Políticos, Revista de Administración Pública, Num.14, Cuarta Época, Ene-Abril, 1997.

Davis Arellano, Gault. "Gestión y Política Pública". vol. X, num.2, 2do bimestre del 2001, México, CIDE.

Gurría Treviño, José Ángel. "La Modernización de la Administración Pública: La reforma al sistema presupuestario", Revista de Administración Pública.

Martínez Puón, Rafael. "Lineamientos generales para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México". Estudios Políticos, Revista de Administración Pública, Num.20, Cuarta Época, Ene-Abril, 1999.

Pérez Gay, Rafael. "Insomnios Mexicanos", Nexos Año 24, Vol. XXIV, Num. 289, Enero, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Sustento y Propuesta en la nueva Administración Pública: retos y responsabilidades", Estudios Políticos, Revista de Administración Pública, Num.20, Cuarta Época, Ene-Abril, 1999.

Uvalle Barrones, Ricardo "La Gerencia Pública: Una opción para mejorar la acción del buen gobierno" Revista de Administración Publica, INAP.

Vargas Paredes, Saúl. "Cambio e Innovación en las reformas de gobierno", Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Num.20, Cuarta Época, Ene-Abril, 1999.

Villasana Rivero, Edgardo. "La Calidad en los Servicios Públicos", Estudios Políticos, Revista de Administración Pública, Num.9, Nueva Época, Oct-Dic, 1995.