

00483



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"NUEVA GERENCIA PUBLICA: ANALISIS COMPARATIVO  
DE LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXCO"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
JOSE MARTINEZ VILCHIS

DIRECTOR DE TESIS:  
DOCTOR OMAR GUERRERO OROZCO



MÉXICO, D. F.

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.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de m. Hoja recepción.

NOMBRE: José Martiaca Vilchis

FECHA: 17 Junio 2004

SIGNATURA: [Signature]

## DEDICATORIAS

A mi esposa Verónica, mi inspiración y musa. Gracias por tu paciencia, por los días y noches dedicados al doctorado y a la tesis. Tu amor es y será siempre mi estímulo para alcanzar nuestras metas.

A Lalo y Anita, mis hijos, porque su alegría y sus risas me dicen que las cosas fundamentales van por buen camino.

A mis padres y hermana, su cariño ha sido siempre una prenda valiosa con la que cuento como ser humano.

## AGRADECIMIENTOS

La conclusión de este trabajo fue posible gracias a una institución y a muchas personas que participaron directa o indirectamente en su elaboración.

La institución es la Universidad Autónoma del Estado de México, que me ha permitido formarme como profesionista, crecer como posgraduado y realizarme laboralmente en el ámbito educativo, como profesor, como exdirector de mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y como secretario administrativo de la propia Universidad.

En esta última responsabilidad he contado con el apoyo muy importante del rector Dr. en Q. Rafael López Castañares, quién me dió la confianza de desempeñar este cargo y con quién compartimos una convicción y un sueño convertido en proyecto académico a partir del año 2001 en que inició su gestión. A él, mi respeto como científico y mi agradecimiento por contar con su amistad probada en todo momento.

Al Dr. Omar Guerrero Orozco le reconozco su gran capacidad intelectual y celebro que tenga esa enorme productividad académica mostrada en las aulas y en sus libros. Eso nos permite a todos los que lo leemos o cursamos

sus seminarios aprender y develar los conocimientos sobre la Administración Pública, que han estado guardados por años esperando que un hombre de ciencia los traiga a la luz para el avance científico. Que bueno que es un mexicano y un amigo de su calidad humana el que tenga esa virtud de investigador profundo de talla internacional. Gracias por tus enseñanzas en la UNAM Doctor Guerrero.

A los doctores, maestros de la UNAM, institución vital para nuestro país, les aprecio la valía de sus enseñanzas y a mis revisores Dr. Javier Arzuaga Magnoni, Dr. José Florencio Fernández Santillán, Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, Dr. Noel Nava Peralta, Dr. Francisco Patiño Ortiz y Dr. Carlos Ruz Sánchez, su tiempo y observaciones que siempre ayudaron a dejar un documento cada vez mejor estructurado.

Considero que todos los maestros y amigos de mi entrañable Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM que ayudaron en mi preparación académica, aportaron algo en hacer posible este trabajo por su ejemplo de tenacidad y constancia, siempre necesario para alcanzar las metas más altas. Destaco los nombres de Julián Salazar Medina en primer término, a quién le debo mucho de mi formación profesional. A Juan Miguel Morales Gómez por la oportunidad de iniciar en la docencia en la facultad y a todos mis profesores de la licenciatura y de la maestría.

Es muy grato que como en la tesis de licenciatura en 1985, ahora me refiera a mis compañeros de la generación Morelos 1978-1983 y refrendarles mi amistad y aprecio.

A Lilia Arias Solorio le debo la revisión literaria acuciosa y puntual que permite presentar un trabajo accesible al lector. A la maestra Gabriela Martínez Tiburcio valiosísima asistente de investigación, le reconozco su dedicación y capacidad en la intrincada tarea de investigar.

Gracias al cuidado de Lizbeth Soriano Nava y de Marco Aurelio Cienfuegos Terrón pude tramitar lo necesario para la presentación del examen y dedicar tiempo a la conclusión de este trabajo de investigación.

Ciudad Universitaria  
Junio de 2004.

# ÍNDICE

	página
<b>Introducción</b>	
I. Revisión bibliográfica y documental . . . . .	11
II. Investigación documental . . . . .	13
III. Recopilación de información . . . . .	15
IV. Desarrollo de la metodología . . . . .	15
V. Coeficiente de correlación y análisis comparativo . . . . .	17
<i>Capítulo 1</i>	
<b>Marco teórico conceptual</b>	
1.1 La economía neoclásica como origen de la nueva gerencia pública . . . . .	21
1.1.1 Economía e individualismo . . . . .	23
1.1.2 Las fallas del Estado . . . . .	26
1.1.3 La administración pública y privada . . . . .	28
1.2 Fundamentos de los autores que apoyan la nueva gerencia pública . . . . .	31
1.2.1 Bases de la eficiencia y del costo . . . . .	33
1.3 Causas que propician la nueva gerencia pública. . . . .	40
1.3.1 Eficiencia y eficacia en crisis . . . . .	40
1.3.2 Bases teóricas de la nueva gerencia pública . . . . .	44
1.3.3 Razones prácticas detrás del apoyo a la gerencia pública . . . . .	51
1.3.4 Privatización y participación de gerentes en el gobierno . . . . .	52
1.3.5 Procesos de reforma. . . . .	53



1.4 Características de la nueva gerencia pública . . . . .	56
1.4.1 Soberanía del consumidor . . . . .	56
1.4.2 Contratos . . . . .	63
1.4.3 Sistema de competencia . . . . .	68
1.4.4 Empresarialidad e innovación . . . . .	73
1.4.5 Separación entre <i>management</i> y <i>policy</i> . . . . .	83
1.5 Estrategias que se repiten con la nueva gerencia pública . . . . .	85
1.5.1 Rendición de cuentas . . . . .	86
1.5.2 Mayor utilización de las tecnologías de información . . . . .	90
1.5.3 Planeación y gestión estratégica . . . . .	94
1.5.4 Descentralización . . . . .	96
1.6 Críticas y dilemas de la nueva gerencia pública . . . . .	101
1.6.1 Inconsistencias . . . . .	102
1.6.2 Trece problemas. . . . .	106
1.7 Tendencias internacionales . . . . .	119
1.7.1 Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) . . . . .	120
1.7.2 Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) . . . . .	125
1.8 La reforma gerencial como reforma democrática . . . . .	128
1.9 Estudio de los estados y estados de los estudios . . . . .	129
1.10 Los estudios más recientes y destacados por entidad federativa. . . . .	134
1.10.1 Chiapas . . . . .	135
1.10.2 Estado de México . . . . .	136
1.10.3 Guerrero. . . . .	138
1.10.4 Sinaloa . . . . .	140
1.10.5 Sonora. . . . .	142

*Capítulo 2*

**Antecedentes de la nueva gerencia pública en México**

2.1 Escenario político internacional . . . . .	147
2.2 Incorporación de la nueva gerencia pública en México y en otros países. . . . .	149
2.3 Origen en México. . . . .	153
2.4 Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) . . . . .	155
2.5 Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) . . . . .	160
2.5.1 Programa de modernización de la administración pública (1995-2000) . . . . .	162
2.5.2 Nueva estructura programática (NEP) . . . . .	166
2.5.3 Sistema de evaluación del desempeño . . . . .	169
2.5.4 Nuevo federalismo . . . . .	170
2.5.5 Experiencias de modernización administrativa en dependencias públicas . . . . .	173
2.6 Gobierno de Vicente Fox Quezada (2001-2006) . . . . .	177
2.6.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 . . . . .	178
2.6.2 Oficina de la presidencia para la Innovación Gubernamental . . . . .	181
2.6.3 Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental . . . . .	182
2.7 Conclusión . . . . .	183

*Capítulo 3*

**Nueva gerencia pública en las entidades federativas**

3.1 Aguascalientes	
3.1.1 Características sociodemográficas . . . . .	188
3.1.2 Características del sistema político estatal . . . . .	190
3.1.3 Administración pública estatal . . . . .	190
3.1.4 Sistema de medición y evaluación de la gestión gubernamental . . . . .	193

3.1.5 Sistema de calidad .....	<b>194</b>
3.2 Coahuila	
3.2.1 Características sociodemográficas .....	<b>197</b>
3.2.2 Características del sistema político estatal .....	<b>198</b>
3.2.3 Administración pública estatal .....	<b>199</b>
3.2.4 Programa general para la modernización de a administración pública .....	<b>202</b>
3.3 Distrito Federal	
3.3.1 Características sociodemográficas .....	<b>208</b>
3.3.2 Características del sistema político estatal .....	<b>209</b>
3.3.3 Administración pública estatal .....	<b>209</b>
3.3.4 Programa general de desarrollo .....	<b>210</b>
3.4 Estado de México	
3.4.1 Características sociodemográficas .....	<b>213</b>
3.4.2 Características del sistema político estatal .....	<b>215</b>
3.4.3 Administración pública estatal .....	<b>215</b>
3.4.4 Programa general de simplificación y transparencia administrativa .....	<b>217</b>
3.4.5 Programa general de calidad gubernamental y simplificación administrativa .....	<b>219</b>
3.5 Guanajuato	
3.5.1 Características sociodemográficas .....	<b>221</b>
3.5.2 Características del sistema político estatal .....	<b>222</b>
3.5.3 Administración pública estatal .....	<b>222</b>
3.5.4 Modelo estratégico de la reingeniería del gobierno del estado .....	<b>224</b>
3.5.5 Red estatal de informática .....	<b>225</b>
3.6 Hidalgo	
3.6.1 Características sociodemográficas .....	<b>227</b>
3.6.2 Características del sistema político estatal .....	<b>228</b>
3.6.3 Administración pública estatal .....	<b>229</b>
3.6.4 Programa de desarrollo administrativo y	

modernización .....	<b>231</b>
3.6.5 Mejora de la prestación de servicios .....	<b>235</b>
3.7 Jalisco	
3.7.1 Características sociodemográficas .....	<b>237</b>
3.7.2 Características del sistema político estatal .....	<b>238</b>
3.7.3 Administración pública estatal .....	<b>239</b>
3.7.4 Planeación estratégica .....	<b>241</b>
3.7.5 Reingeniería de estructuras y procesos .....	<b>241</b>
3.7.6 Modernización tecnológica de los procesos .....	<b>243</b>
3.7.7 Consolidación de una cultura de calidad y excelencia en el servicio .....	<b>246</b>
3.8 Nuevo León	
3.8.1 Características sociodemográficas .....	<b>247</b>
3.8.2 Características del sistema político estatal .....	<b>249</b>
3.8.3 Administración pública estatal .....	<b>249</b>
3.8.4 Educar para la democracia y la participación ciudadana .....	<b>252</b>
3.9 Oaxaca	
3.9.1 Características sociodemográficas .....	<b>256</b>
3.9.2 Características del sistema político estatal .....	<b>257</b>
3.9.3 Administración pública estatal .....	<b>257</b>
3.10 Puebla	
3.10.1 Características sociodemográficas .....	<b>260</b>
3.10.2 Características del sistema político estatal .....	<b>261</b>
3.10.3 Administración pública estatal .....	<b>262</b>
3.11 Tabasco	
3.11.1 Características sociodemográficas .....	<b>268</b>
3.11.2 Características del sistema político estatal .....	<b>269</b>
3.11.3 Administración pública estatal .....	<b>269</b>
3.12 Tlaxcala	
3.12.1 Características sociodemográficas .....	<b>276</b>
3.12.2 Características del sistema político estatal .....	<b>277</b>

3.12.3 Administración pública estatal .....	278
3.13 Veracruz	
3.13.1 Características sociodemográficas .....	285
3.13.2 Características del sistema político estatal .....	287
3.13.3 Administración pública estatal .....	287
3.13.4 Resultados .....	292
3.14 Zacatecas	
3.14.1 Características sociodemográficas .....	297
3.14.2 Características del sistema político estatal .....	298
3.14.3 Administración pública estatal .....	298
3.15 Análisis de las experiencias de nueva gerencia pública en los estados muestra. ....	303
3.15.1 Características sociodemográficas .....	305
3.15.2 Características políticas .....	308
3.15.3 Características económicas. ....	314
3.15.4 Características administrativas .....	314
3.15.5 Características de nueva gerencia pública en la gestión gubernamental estatal .....	321
3.16 Análisis comparativo de las entidades estudiadas	330
3.16.1 Metodología para construir los indicadores que permiten medir la intensidad con la que los estados estudiados buscaron instaurar acciones identificadas con la nueva gerencia pública .....	330
3.17 Reflexiones finales .....	365

*Capítulo 4*

**Análisis comparativo de dos estados y  
el Distrito Federal**

4.1 Fuentes de análisis .....	370
4.1.1 Marco institucional federal .....	370
4.2 Guanajuato	
4.2.1 Descripción general .....	373
4.2.2 Sistema político estatal .....	375

4.2.3 Marco institucional legal . . . . .	376
4.2.4 Plan básico de gobierno 1995-2000 . . . . .	379
4.2.5 Plan de gobierno 2000-2005 . . . . .	380
4.2.6 Periodo de gobierno 1994-2000 . . . . .	386
4.2.7 Periodo de gobierno 2000-2006 . . . . .	405
4.2.8 Evaluación. . . . .	412
<b>4.3 Estado de México</b>	
4.3.1 Descripción general . . . . .	414
4.3.2 Sistema político estatal . . . . .	417
4.3.3 Marco institucional legal . . . . .	418
4.3.4 Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 . . . . .	421
4.3.5 Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. . . . .	424
4.3.6 Periodo de gobierno 1993-1999 . . . . .	430
4.3.7 Periodo de gobierno 1999-2005. . . . .	442
4.3.8 Evaluación . . . . .	465
<b>4.4 Distrito Federal</b>	
4.4.1 Descripción general . . . . .	467
4.4.2 Sistema político del Distrito Federal . . . . .	469
4.4.3 Marco institucional legal . . . . .	470
4.4.4 Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal 1998-2000 . . . . .	476
4.4.5 Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal 2001-2006 . . . . .	479
4.4.6 Periodo de gobierno 1997-2000 . . . . .	481
4.4.7 Periodo de gobierno 2001-2006 . . . . .	486
4.4.8 Evaluación. . . . .	489
<b>4.5 Análisis comparativo de los estados examinados y el Distrito Federal. . . . .</b>	<b>490</b>
4.5.1 Algunas anotaciones . . . . .	501
4.5.2 Técnicas de la nueva gerencia pública aplicadas en las entidades federativas de estudio . . . . .	508

4.5.3 Causas que influyeron en la aplicación de aspectos o técnicas de la nueva gerencia pública . . . . .	511
---	-----

*Capítulo 5*

**Conclusiones y propuestas**

5.1 Variedad de nominaciones . . . . .	517
5.2 Falta evaluar la administración gerencial. . . . .	520
5.3 Confusión e imprecisiones para definir la gerencia en América latina. . . . .	522
5.4 Forzadas, las aplicaciones de la nueva gerencia pública en América latina. . . . .	525
5.5 Propuestas . . . . .	527
5.5.1 Modelos teóricos analíticos de los sistemas administrativos . . . . .	528
5.5.2 Necesidad de la gerencia social para América latina . . . . .	530
5.6 Algunas recomendaciones . . . . .	536
5.6.1 <i>Indigenuos Management</i> . . . . .	538

**Obra consultada**

Bibliografía . . . . .	543
Constituciones y leyes . . . . .	564
Documentos institucionales . . . . .	565
Páginas electrónicas . . . . .	568
Conferencias . . . . .	570
Entrevistas personales . . . . .	570

## INTRODUCCIÓN

**E**L OBJETO DE ESTUDIO de esta tesis doctoral es la nueva gerencia pública en las entidades federativas<sup>1</sup> de la República Mexicana, particularmente en trece estados y en el Distrito Federal, con el propósito de aportar la mayor cantidad de información relacionada con la forma como se han aplicado sus técnicas en los documentos y en la estructura orgánica de la administración pública de los estados seleccionados.

Como resultado de este análisis obtuvimos una metodología concreta que permite construir indicadores de la nueva gerencia pública en entidades federativas; gracias a ella pudimos indagar la influencia que estas novedosas técnicas están teniendo en nuestro país, evaluar los logros en cuanto a su capacidad para cambiar la administración pública estatal, apreciar su impacto en la sociedad y emitir opiniones sobre su futuro en México.

Para lograr nuestro objetivo tuvimos que partir de las siguientes preguntas: ¿qué trabajos sobre administración pública estatal se han hecho en México y cuáles han sido sus alcances?, ¿qué técnicas de nueva gerencia pública se han aplicado en los estados del país?, ¿cuáles han sido sus resultados traducidos en reformas a la organización y solución de los problemas sociales?

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo se emplearán los términos: entidades federativas, estados y gobiernos locales como sinónimos.



De igual manera, planteamos la siguiente hipótesis: las entidades federativas de la república mexicana están implantando diversas técnicas y estrategias de la Nueva Gerencia Pública, sin contar con un marco teórico o con un método sistemático para aplicarlas y efectuarlas. Su intención es enviar un mensaje a sus electores, a la ciudadanía y a los organismos de financiamiento de que conocen lo más reciente con respecto a la administración pública y a formas modernas de operar desde el gobierno.

## I. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

En la primera etapa nos abocamos a hacer una revisión bibliográfica y documental acerca de la nueva gerencia pública, sobre todo para comprender su origen y sus propósitos. Por esta razón identificar sus conceptos fue una tarea imprescindible: desde el significado de la palabra *management* y el análisis de sus características, hasta el reconocimiento de sus inconsistencias y limitaciones.

Para nuestros fines, la evolución de la palabra *management* y su traducción al español la tomamos principalmente del libro *Del Estado gerencial al Estado cívico*, de Omar Guerrero, quien reconoce que *management* es un vocablo clave para entender el significado de la nueva gerencia pública.

Por lo mismo, parte del uso del término en estudios clásicos sobre administración pública norteamericana, como los de Leonard White y su obra *Introduction to the Study of Public Administration*,

Por lo mismo, parte del uso del término en estudios clásicos sobre administración pública norteamericana, como los de Leonard White y su obra *Introduction to the Study of Public Administration*, o el de Pffifner en *Public Administration*, o los importantes libros de Dwight Waldo y Graham Allison.

Como se ve, el cúmulo de dificultades para aplicar y comprender la nueva gerencia pública empieza por darle una correcta traducción e interpretación.

"Los problemas semánticos no fueron clausurados a partir de la atinada intervención de Pffifner y fue el motivo para que varias décadas después apareciera un trabajo hecho expofeso, para precisar la idea del *management*. En efecto, en 1980 Graham Allison refrendó la persistencia de los problemas para definir ese vocablo, que aún se entendía como sinónimo de administración; si bien su parentesco lo confundía también con hechura de *policy* e implementación, e incluso con liderazgo y hasta con empresariamiento."

Guerrero, 1999:9

En el artículo de Omar Guerrero «El management público: una Torre de Babel», aparecido en la revista *Convergencia*<sup>2</sup> número 17, se analiza a profundidad la procedencia y las dificultades de traducción del término: vocablo toral para entender el significado de la nueva gerencia pública.

"Dentro del estudio de las organizaciones sociales, y en particular en la administración pública, suele ocurrir que una voz alcance tal sonoridad, impacto y trascendencia, y comienza a ser utilizada de una manera que la hace perder su significado y avasallada por la polivalencia, perder definición y utilidad científica. Tal ha sido el destino de palabras como *modernización* o *sistema*; por citar dos casos conspicuos de un uso anárquico y desbordado.

---

<sup>2</sup> Guerrero, Omar, «El management público: una Torre de Babel», en *Revista Convergencia*, núm. 17, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado México, México, septiembre-diciembre, 1998, pp. 13-47.

Toca turno al vocablo *management*, que hoy en día asociado con la voz pública, está significando tantas cosas que tiende a perderse en la bruma de la confusión.

En esta Torre de Babel los traductores no aciertan en convenir si el *management* es manejo, es administración o *management*.

Debemos enfatizar que dicha voz refleja una cultura administrativa propia de los anglosajones y que su traslado a otras lenguas resulta dificultosa."

Guerrero, 1998:14 y 41

## II. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

En la siguiente etapa se seleccionaron 14 entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, con la finalidad de hacer una investigación documental acerca de sus informes de gobierno, planes de desarrollo y demás documentos oficiales en los periodos que se muestran en el cuadro que a continuación presentamos.

Los criterios en los que nos basamos para seleccionar las 14 entidades federativas fueron:

- Privilegiar entidades que se hubiesen destacado en los medios de comunicación por utilizar lenguaje gerencial o empresarial cuando se referían a temas de administración pública. En el análisis comparativo entre Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato consideramos que las gestiones gubernamentales de personalidades como Vicente Fox Quesada, Andrés Manuel López Obrador y Arturo Montiel Rojas harían interesante la revisión de sus administraciones.

Entidad federativa	Afilación política	Gobernante	Periodo	Grado de marginación <sup>2</sup> del estado
Aguascalientes	PAN	Felipe González González	1998-2004	Muy bajo
Coahuila	PRI	Enrique Martínez y Martínez	1999-2005	Muy bajo
Distrito Federal	PRD	Andrés Manuel López Obrador	2000-2006	Muy bajo
Estado de México	PRI	Arturo Montiel Rojas	1999-2005	Bajo
Guanajuato	PAN	Juan Carlos Romero Hicks	2000-2006	Alto
Hidalgo	PRI	Manuel Ángel Núñez Soto	1999-2005	Alto
Jalisco	PAN	Alberto Cárdenas Jiménez	1995-2001	Bajo
		Francisco Javier Ramírez Acuña	2001-2007	
Nuevo León	PAN	Fernando de Jesús Canales Clariond	1997-2002	Muy bajo
		Fernando Elizondo Barragán	13 de enero de 2003	
Oaxaca	PRI	José Luis Murat Casab	1998-2004	Muy alto
Puebla	PRI	Melquiades Morales Flores	1999-2005	Alto
Tabasco	PRI	Enrique Priego Oropeza	2000-2006	Alto
Tlaxcala	Coalición (PRD-PT-PVEM)	Alfonso Sánchez Anaya	1999-2005	Medio
Veracruz	PRI	Miguel Alemán Velasco	1998-2004	Muy alto
Zacatecas	PRD	Ricardo Monreal Ávila	1998-2004	Alto

<sup>2</sup> La marginación es «un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, el estilo o el patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa por un lado en la dificultad de propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios».

Por lo que se refiere al índice de marginación, éste se considera que es «una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios, según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y la relacionada con la residencia en localidades pequeñas». Los grados de marginación que se observan en el cuadro se obtuvieron de la página electrónica de la Conapo: [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/dis/001.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/dis/001.pdf), consultada el 26 de abril de 2002.

- Tomar en consideración la filiación política del ejecutivo en turno. Dado que procuramos tener en nuestra investigación entidades gobernadas por cada uno de los partidos políticos en el poder, pudimos determinar si su ideología tiene alguna relación con el hecho de incluir o no en sus acciones principios de nueva gerencia pública.
- Abarcar estados de nivel económico diverso (según los índices de marginación), con el propósito de averiguar si esta variable influye en la implementación de aquellas acciones que se identifican con preceptos de nueva gerencia pública.
- La facilidad de acceso a la información documental, lo mismo que la disponibilidad de los servidores públicos de los estados para proporcionarla; en particular la relativa a los procesos de modernización que están aplicando.

### **III. RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN**

La tercera etapa consistió en recopilar información sociodemográfica, económica, política, normativa y administrativa de los 14 estados; para ello consultamos libros, documentos, páginas electrónicas, cuestionarios y entrevistas. De esta manera pudimos construir variables que nos permitieran relacionarlas con la mayor o menor aplicación de técnicas correspondientes a la nueva gerencia pública en los estados analizados.

### **IV. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA**

Una siguiente etapa consistió en desarrollar nuestra propia metodología, a fin de construir indicadores que nos permitieran

medir la intensidad con la que los estados estudiados estaban o habían buscado aplicar acciones identificadas con la nueva gerencia pública. Esto, por supuesto, considerando la falta de estudios que nos permitieran evaluar su implementación en las administraciones públicas estatales; por lo mismo:

1. Primero revisamos qué tipo de acciones se habían llevado a cabo en cada uno de los estados para luego agruparlas, según el marco teórico, dentro de cada una de las características que definen la nueva gerencia pública.

2. De ahí obtuvimos seis características a considerar: visión del ciudadano como cliente (X1), mayor utilización de tecnología de información (X2), descentralización (X3), rendición de cuentas (X4), planeación y gestión estratégica (X5), y contratos (X6); características a las que denominamos actividad genérica. Como se supone que cada actividad tiene la misma importancia, y juntas configuran el concepto de nueva gerencia pública, optamos por darle a cada una de ellas el mismo valor.

3. A su vez, cada una de esas actividades genéricas contiene nuevas actividades, complementarias entre sí; de tal manera que las ordenamos de la más sencilla a la más compleja y de menor a mayor impacto en la prestación de servicios a la población: refiriéndonos con esto a aspectos de calidad, eficiencia y legitimidad.

4. Con la intención de construir el índice de nueva gerencia pública les asignamos valores a cada una de las acciones de la

actividad genérica; valores que evidentemente varían según la cantidad de ellas.

5. A fin de hacer igualmente importante cada actividad genérica, decidimos que su valor máximo fuera de diez, que es la suma de las actividades; no obstante, como cada una consta de distinto número, establecimos un ponderador que le permitiera llegar a diez a la actividad que lo necesitara.

Por ejemplo, la actividad genérica X3 tiene seis acciones (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6), si las sumamos entre sí el resultado es 21; pero para hacer que la máxima suma sea diez debemos multiplicar cada una de ellas por 10/21: es decir, por 0.48 (aproximadamente). Lo que significa que la actividad 1 tendrá un valor de 0.48, la actividad 2, 0.95 y así sucesivamente.

6. Finalmente, para obtener el índice de nueva gerencia pública fue preciso sumar las sumas parciales (Sxi) ponderadas de cada actividad genérica:

$$NGP = 0.13SX1 + 0.36SX2 + 0.48SX3 + 0.48X4 + 0.67SX5 + 0.67SX6$$

## **V. COEFICIENTE DE CORRELACIÓN Y ANÁLISIS COMPARATIVO**

Con la intención de encontrar alguna explicación acerca de por qué en algunos estados se observa un índice mayor de nueva gerencia pública que en otros, primero utilizamos una herramienta estadística denominada coeficiente de correlación (con la que pudimos medir la asociación entre variables), pero no su

causalidad; por lo mismo nos vimos precisados a hacer un análisis comparativo entre tres estados: Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.

Entidades en las que encontramos una información más detallada acerca de las técnicas, las causas, las consecuencias y los impactos, especialmente, de la nueva gerencia pública.

En general este documento se encuentra dividido en seis capítulos: el primero se refiere al marco teórico de la investigación y comienza estableciendo el origen de la nueva gerencia pública, por lo que citamos autores reconocidos en el tema a fin de averiguar sobre la génesis gerencial, las causas que propiciaron ese origen y las bases teóricas que sustentan el concepto.

La siguiente sección analiza los dilemas, los límites y los problemas que la nueva gerencia pública enfrenta; destacando cada una de sus ventajas.

A continuación hacemos alusión a las características de la nueva gerencia pública, con la intención de determinar si las entidades federativas han emprendido acciones incluyendo aspectos de ella para mejorar su administración pública estatal.

Para concluir el capítulo presentamos la opinión que diferentes estudiosos del tema expresaron en la reunión anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) y en el Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).



En el segundo capítulo observamos los antecedentes de la nueva gerencia pública en nuestro país, partiendo de las causas que la originaron para luego enumerar las acciones que se efectuaron en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), y durante el primer año de gestión de Vicente Fox Quesada.

El tercer capítulo está dedicado a las experiencias que catorce entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas) han tenido con la nueva gerencia pública. Este apartado lo complementamos haciendo un análisis comparativo de cada una de ellas.

Asimismo, en esta segunda parte de este tercer capítulo, explicamos de manera detallada la metodología que nos permitirá evaluar en qué medida cada uno de los estados han considerado las técnicas y los preceptos de la nueva gerencia pública en sus principales documentos normativos, así como los resultados obtenidos con la aplicación del análisis del coeficiente de correlación.

En el cuarto capítulo se analizan tres estados: Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal; sólo que antes describimos el marco institucional federal en el que se hace alusión a las leyes y normas federales que regulan las acciones de modernización administrativa en los estados de la República Mexicana.

Ya adentrándonos en cada uno de los casos, primero hacemos una descripción general de la entidad federativa que vamos a analizar, incluyendo su situación demográfica, económica y social; a continuación comentamos las características del sistema político estatal, para continuar con el marco institucional que regula las acciones de modernización administrativa en el estado, y finalmente describir las acciones que se han emprendido en esa entidad: consideradas como aspectos característicos de la nueva gerencia pública.

En el último apartado del cuarto capítulo nos abocamos a hacer un análisis comparativo de los tres estados analizados donde, obviamente reflexionamos sobre las características sociodemográficas, políticas, económicas, normativas y administrativas de Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal.

Igualmente establecemos los aspectos y las técnicas de la nueva gerencia pública aplicadas con mayor énfasis en las tres entidades federativas, para concluir estableciendo las causas que influyeron en su aplicación.

Como es natural, el quinto y último capítulo está dedicado a las conclusiones de esta investigación, así como a los alcances y resultados obtenidos; pero además, ofrecemos una propuesta de gestión pública para la administración pública estatal, señalando los aspectos metodológicos que deben considerarse en los estudios de gerencia pública en las entidades federativas♦

## MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### 1.1 LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA COMO ORIGEN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

**P**ARA OMAR GUERRERO LOS ORÍGENES de la nueva gerencia pública se encuentran más en la economía, particularmente en la neoclásica, que en la teoría del Estado o de la ciencia de la administración. Las investigaciones que este autor ha hecho sobre el particular son importantes porque al mismo tiempo que permiten apreciar el objetivo económico-político con el que se crea la nueva gerencia pública, es posible reconocer los diferentes impactos que tiene en cada país según su cultura política y administrativa.

Al definir las fuentes del pensamiento neogerencialista, Guerrero (2002) asegura que el nuevo manejo público deriva de la economía neoclásica, en sus vertientes austriaca (von Mises y Hayek) y de la opción pública (Buchanan, Tullock, Ostrom y Niskanen); del pensamiento administrativo de Peter Drucker y de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido re-bautizados.

Igualmente reconoce el crédito de los franceses Gelinier, Messenet, Laufer y Burlaud, quienes asumen la confección del esquema esencial del nuevo manejo público antes de que apareciera en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América.

Por otro lado, es un hecho que Austria y Norteamérica son típicos exponentes de la cultura germana y anglosajona, cuyos ciudadanos tienen formas de relacionarse con el gobierno muy distintas a las de los latinoamericanos.

La aclaración es muy pertinente dado que es previsible que la aplicación de modelos gerenciales tenga resultados muy distintos en países con niveles de desarrollo diferentes y con capacidades adquisitivas muy por debajo de las de los ciudadanos anglosajones.

Aclaración que no es un asunto menor si consideramos que el poder adquisitivo se vuelve importante en un esquema de «mercado de servicios», como el que la nueva gerencia pública pretende integrar, donde el cliente debe optar de entre toda una variedad de proveedores para satisfacer sus demandas.

“El origen de la nueva gerencia pública parte del siguiente diagnóstico: hacia finales de la década de 1980, crisis recurrentes en el espacio económico de dentro y de fuera del Estado parecieron insalvables. Paralelamente las sociedades comenzaron a naufragar como víctimas de desarreglos institucionales, en tanto que la esfera política se descomponía al tenor de su incapacidad de aliviar los males de la sociedad.

Entonces se afirmaron antiguos planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales conspicuos —especialmente Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan—, cuyas prédicas invocaron el retorno a la vida sencilla del intercambio mercantil, evocándose la filosofía económica elemental de Adam Smith y el rigor existencial de los primeros angloamericanos.”

*Guerrero, 2002:42*

### 1.1.1 ECONOMÍA E INDIVIDUALISMO

La noción de individualismo es vital para entender el concepto soberanía del consumidor, que a su vez permite justificar la estrategia de la nueva gerencia pública en el gobierno: nada hay más importante que el interés individual.

El Estado que avala este valor supremo de una forma de pensamiento económico es el Estado liberal; a su vez, la suma de todos los intereses individuales llevará al interés colectivo, por lo que el Estado deberá intervenir lo menos posible para no desvirtuar la acción individual.

Visto a través del lente liberal, el cambio del ciudadano a cliente tiene una explicación lógica; como lo tiene también la endoprivatización de la actividad gubernamental y la transformación de las dependencias de gobierno en agencias que expenden bienes y servicios a los consumidores soberanos, en un ámbito de intercambio mercantil que a veces vuelve al gobierno un centro comercial donde el cliente consume lo que necesita. Este énfasis en la actividad mercantil del gobierno Guerrero la ha estudiado en Hayek y en Mises, para quien

*“La cataláctica es el análisis de aquellas acciones que están conducidas con base en el cálculo monetario.”*

A decir del estudioso mexicano, Mises utiliza esta palabra que deriva del griego para denotar el trueque o intercambio (Guerrero, 2002:109).

La vinculación de la economía con la gerencia, y en particular con la nueva gerencia pública, es reconocida también por los más conspicuos gerencialistas: basta observar las afirmaciones de Peter Drucker, uno de los más respetados escritores y consultores sobre gerencia en el mundo, para quien la economía y la sociedad estarán organizadas en función del management; que desde su punto de vista es:

“un conjunto de muy pocos principios esenciales:

[...] su misión es hacer a la gente capaz de eficacia conjunta, para hacer sus puntos fuertes eficaces y sus debilidades irrelevantes.

[...] los managers de un país en vías de desarrollo [buscan] es encontrar e identificar aquellos elementos de su propia tradición, historia y cultura que puedan utilizarse como bloques para construir el management.

[...] cada empresa debe comprometerse con objetivos comunes y valores compartidos [...] La primera función del management es pensar, elaborar y dar ejemplo respecto de los fines, valores y objetivos.

[...] la posición en el mercado, la innovación, la productividad, el desarrollo del personal, la calidad y los resultados financieros son cruciales para la eficacia de la organización.”

El management es, en definitiva, lo que tradicionalmente suele llamarse arte liberal, en virtud de que se refiere a los fundamentos del saber, al conocimientos de uno mismo, a la prudencia y al liderazgo; se dice que es arte porque abarca tanto la práctica como aplicación.

La postura que Peter Drucker adopta con relación al management es importante porque, siendo un consultor empresarial y gerente muy destacado, visualiza la vinculación del management con la economía y con la sociedad; es decir, reconoce la relevancia

de aplicar el management no sólo para la administración sino también para la economía.

Y aún más, recomienda lo que deben hacer los managers en países en vías de desarrollo, otorgándole un claro contenido político a su propuesta: Drucker sugiere que, para que el management tenga éxito, debe considerar la importancia que tienen la cultura y las tradiciones del país para el que trabaja.

Además, Drucker advierte sobre el vínculo entre la información y el conocimiento como factor productivo de primer orden, extendiendo la carta de defunción de los tres elementos clásicos de los economistas; todo gracias a la «magia» del management.

Convertir la información en conocimiento y el conocimiento en acción eficaz es la función específica del gerente y del management; puede decirse, en efecto, que el conocimiento se ha convertido en el recurso económico clave, remplazando incluso a los tradicionales trabajo, tierra y capital de los economistas: nuevamente, todo gracias a la aparición del management.

El inconveniente de no estudiar ni el origen ni el impacto económico de la gerencia pública, conformándose sólo con observar su desarrollo en las últimas dos o tres décadas, es que para referenciar su origen los apologistas de la nueva gerencia pública únicamente pueden ubicarse a fines del siglo XX y fundamentarse en la burocracia del Estado, en sus dimensiones y en su ineficiencia, como dirían Kettl (1999:41), Bale y Dale (1998) y Cabrero (1999).

Apreciar así la nueva gerencia pública ha impedido ver sus orígenes en la economía y su vinculación con la parte mercantil de la producción. Los autores que más profundizan y analizan su vinculación con la economía, como Mintzberg (1996), Guerrero (1998, 1999, 2000) y los que reconocen su debilidad conceptual como Mariano Baena del Alcazar (1996), Brugué (1996) y Hood y Jackson (1997), le ofrecen al lector una visión más mesurada acerca del impacto positivo que se supone tiene la nueva gerencia pública.

Esta es la razón por la que es conveniente leer versiones más analíticas sobre el particular; versiones que traten de abarcar un tiempo más amplio en sus estudios y no sólo se conformen con destacar la necesidad de implantar la nueva gerencia pública a partir de las «fallas del Estado» a finales del siglo XX.

### **1.1.2 LAS FALLAS DEL ESTADO**

Richard Batley recuerda que a principios de los setentas se desató una crisis en el precio de petróleo, los países desarrollados entraron en recesión; y los déficit en el sector público, las tasas de interés y la inflación crecieron con rapidez generando inestabilidad y conflictos entre los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las empresas.

Con este panorama económico tan cambiante, resultaba clara la incapacidad gubernamental para mantener el gasto público, por lo que se evidenció una crisis fiscal. Entre los intentos de los países occidentales destaca el deseo eventual de contener el gasto público, pero Reino Unido y Estados Unidos, con su



tradición liberal anti-Estado, aprovecharon la oportunidad para expresarse contra las «fallas del Estado».

Desde el punto de vista de Batley los países anglosajones transmitieron este ataque a los países menos desarrollados por medio de su predominio en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A decir del autor, los argumentos sobre «las fallas del Estado» se agruparon en dos aspectos, que incluyen los principales ejes de ataque de los países anglosajones; a saber:

**Restricciones aplicadas al sector privado:** sobrerregulación, altos impuestos, competencia injusta con productores subsidiados y muchedumbre sin acceso a capital debido a los altos intereses.

**Ilegitimidad social:** monopolios ilegítimos, ausencia de elección, ineficiencia burocrática, predominio de intereses particulares (de burócratas, profesionistas, comerciantes) y escasez de habilidades modernas de *management*.

Asimismo, Batley establece que el consenso contra el *Welfare State* no sólo descansa en las «fallas del Estado» sino que también se debe a la necesidad de responder a dos profundos movimientos: la internacionalización del mundo económico, y el posfordismo de la producción y el consumo como foco en las economías avanzadas.

Ambos procesos pueden conducir, juntos, a nuevas desigualdades entre una clase obrera cada vez más marginada y aquellos que alcanzan -por lo menos de manera temporal- su inserción en la economía internacionalizada (Batley, mimeo).

### **1.1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

Es obvio que la administración de organizaciones públicas no es igual a la de las empresas privadas, sin embargo, ese hecho de no considerar tales diferencias es lo que ha llevado a los partidarios de la nueva gerencia pública a proponer medidas que evidentemente no tendrán los resultados esperados.

En particular al momento de pensar en el beneficio que recibirán las grandes masas de la población, que suelen ser con más escasos recursos y a los que la administración pública está obligada a extender los resultados de su mayor eficiencia: no sólo evaluarse en términos de la mejora de la propia organización.

Por ejemplo, es interesante observar cómo Graham Allison (1999) argumenta que para medir los alcances e impactos de la gestión pública y privada es necesario apreciar sus diferencias, sintetizadas en el cuadro 1.

Cuadro 1

¿EN QUÉ SON DIFERENTES LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA? <sup>5</sup>		
Característica	Gestión pública	Gestión privada
Perspectiva del tiempo	Tiempos breves, sujetos a necesidades y calendarios políticos.	Tiempos amplios, en función de la evolución del mercado; avances tecnológicos y formación de organizaciones.
Duración	Relativamente breve en el cargo.	Larga, no sólo en el cargo sino también en la empresa; cultura de preparación para el sucesor.
Medición del desempeño	No existe y si existe es poco explícita.	Normas y medidas de evaluación específicas, incluyen periodos de duración.
Limitaciones del personal	Se distinguen dos tipos: encargados de la gestión (servicio civil), y los nombramientos políticos. Los sindicatos reducen el margen de movilidad o reclutamiento.	El margen de autoridad es amplio, el personal está sujeto a la responsabilidad de línea.
Igualdad y eficiencia	En teoría busca la igualdad de las diferentes clases o grupos de población.	Busca la eficiencia y la competitividad.
Procesos	Está expuesta al público y sus procesos tienden a ser abiertos.	Es discreta y sus procesos son internos.
Función de los medios de comunicación	La gestión gubernamental aparece en los medios y éstos tienen una repercusión en ella.	Aparece poco en la prensa y su repercusión es baja.
Persuasión y dirección	Las decisiones deben ser persuasivas con el fin de formar una coalición entre diferentes grupos e intereses.	Las decisiones las toma la autoridad superior y se acatan por los subordinados.
Impacto legislativo y judicial	Están sometidos al escrutinio minucioso del legislativo y en ocasiones del judicial.	El escrutinio interno es casi nulo.
Objetivo final	Poco claros.	La ganancia.

<sup>5</sup> Basado en el artículo de Graham T. Allison, «La gestión pública y la privada ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?», en *Clásicos de la administración pública*, Shafritz y Hyde, 1999, Fondo de Cultura Económica, México.

Por lo que toca a las reformas gubernamentales, caracterizadas por aplicar las técnicas administrativas de empresa privada en el sector público, Baena (1996) explica que esto ha sido producto de una confusión de la doctrina norteamericana, pues ha ignorado la especificidad de la administración pública: donde el Estado lleva a cabo actividades específicamente distintas a las de las propias empresas.

Esta confusión ha propiciado la idea de creer que existen patrones y técnicas de aplicación universal, sin considerar lo riesgoso que puede ser trasponerlas de unos estados y sociedades a otros (Baena, 1996:33).

Aunado a lo anterior, el mismo Baena establece que si bien la administración pública es una entidad igual a la empresa privada u otras organizaciones (como la iglesia, los sindicatos o los partidos políticos), también es distinta por la

«cualificación derivada de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación» que la dota de un mayor número de características que a las demás, sin olvidar que la organización pública es necesaria «para la existencia de la sociedad, que se encuentra vertebrada por el poder y la utilización que éste hace de las aptitudes humanas».

*Baena, 1996:33*

Con tales palabras el autor justifica la separación de la administración pública y el resto de las organizaciones.

Una diferencia más es que la administración pública no puede sectorizar sus fines dado que no es legítimo considerar un solo

fin o un grupo de ellos, pues la administración pública gestiona los intereses de toda la sociedad y todos los intereses de la misma, de tal manera que en ella se da la máxima interacción de fines; interacción ligada a la existencia de la propia sociedad, vertebrada por el poder (Baena, 1996:34).

Pero Baena (1996) también argumenta que las organizaciones —como los partidos políticos, la iglesia o los sindicatos— en ocasiones suelen tener el carácter de semipúblicas debido a que también forman parte del sistema político; aunque ninguna de ellas, como organización, tiene la titularidad formal del ejercicio del poder: tal como lo tiene la administración pública.

Por otro lado, los grupos humanos que articulan los medios al servicio del poder son completamente distintos a los que maneja la organización de las empresas privadas, de la misma manera que también son distintas las relaciones que uno y otro grupo tienen con la sociedad (Baena, 1996:33).

## **1.2 FUNDAMENTOS DE LOS AUTORES QUE APOYAN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

Los argumentos más frecuentes que los neogerencialistas públicos utilizan para apoyar la nueva corriente tienen que ver con las fallas del Estado y la inconformidad de los clientes—ciudadanos; argumentos que pueden resumirse de la siguiente manera:

Desde hace décadas los críticos del Estado keynesiano benefactor tachan de burocrática la actividad del gobierno. En México, a

partir de los años ochenta se agudiza esta crítica cuando se aplica el modelo de ajuste estructural de la economía; es entonces cuando se empieza a considerar al gobierno como un ente con demasiadas oficinas, con un exceso de atribuciones y empleados, e invasor de la esfera privada de la producción de bienes y servicios por medio de las empresas paraestatales.

A criterio de sus críticos, el tamaño del gobierno y su gasto son excesivos; como solución se emprende el programa de privatización, en su vertiente de la venta de empresas públicas.

Durante la década de los ochenta, mientras en México se discutía la forma de reducir al gobierno, en Europa se hacían los primeros ejercicios para aplicar el modelo de la nueva gerencia pública en las oficinas del Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda; como lo documentan Hood y Jackson en su libro *La argumentación administrativa*.

“Al igual que el camerarismo, la NAP era una escuela que integraba a practicantes y retóricos. Muchas de sus innovaciones provenían de la práctica y del sector privado, no de las vitas del mundo académico. No hay ningún texto clásico que fije definitivamente sus ideas. Significativamente, lo que constituye quizá el texto señero proviene de un documento oficial: el tratado de la Tesorería de Nueva Zelanda, *Government Management*, elaborado en 1987.”

*Hood y Jackson, 1997:289*

A decir de Bozeman (1998), el origen de la gerencia pública es producto de la evolución institucional, más que del desarrollo intelectual. Para este autor, ella es el resultado de la conjugación de dos enfoques que surgieron a finales de los setenta: uno pro-

viene de las escuelas de políticas públicas (enfoque *P*) y el otro de las escuelas comerciales (enfoque *B*).

El enfoque *P* reconoce la importancia de analizar las políticas para la gerencia pública junto con el aprendizaje basado en la experiencia, además de interesarse por destilar lecciones y transmitir las de manera fácil y comprensible a fin de promover el diálogo entre administradores experimentados, o ejecutivos políticos, y estudiosos de la gerencia pública.

Por su parte el enfoque *B* se orienta más hacia la investigación y la teoría, con mayor capacidad para adaptar y difundir tanto los métodos como las técnicas y las teorías de diversas disciplinas; de igual manera incorpora las comparaciones -cada vez más profundas y basadas en la experiencia de la gerencia pública y privada-, se orienta hacia la gestión estratégica, se preocupa por cuestiones del proceso y se concentra más en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político (Bozeman, 1998).

### **1.2.1 BASES DE LA EFICIENCIA Y DEL COSTO**

#### ***Influencia de la National Performance Review en el impulso de la nueva gerencia pública en Estados Unidos***

En 1993 el gobierno de Bill Clinton llevó a cabo una reforma a la administración pública y ésta dio origen a la *National Performance Review* (revisión del desempeño nacional), cuyas bases estaban inspiradas en el libro *La reinención del gobierno*, de Osborne y Gaebler (1992) y *Atravesando la burocracia*, de Barzelay (1992),

con la perspectiva de obtener un gobierno más eficiente y menos costoso.

Al año siguiente la revisión del desempeño nacional norteamericano se fijó la meta de generar ahorros de 108 mil millones de dólares en cinco años, de ellos 36 mil 400 millones corresponderían a los cambios específicos que propusieran las agencias y secretarías de gobierno; además de reducir el tamaño de la fuerza de trabajo civil, no postal, en un 12% (252 mil puestos).

También se planearon ahorros en la compra de tecnología de la información (para consolidar su infraestructura) y de otros intergubernamentales. Asimismo, la revisión del desempeño nacional estableció cuatro principios clave para hacer al gobierno más eficiente y menos costoso:

- Reducir el papeleo
- Darle mayor prioridad al cliente
- Darle poder a los empleados para obtener resultados
- Reducirse a lo esencial: crear un mejor gobierno con menos recursos

**Reducir el papeleo.** De los cuatro principios, éste es un planteamiento clásico de simplificación de trámites y eficiencia en el servicio que incluye recomendaciones sobre la administración de personal y licitar en el proceso de adquisiciones o promover la competencia entre proveedores.



Pero también incluye otro muy vinculado a las recomendaciones de Tom Peters sobre los procesos de innovación: alcanzar las metas aun a costa de no respetar la normatividad (aunque este objetivo se plantea como eliminar reglamentos y evitar sanciones a quienes violen la norma a cambio de asesorarlos para que no incurran en ello). Para cumplir este primer principio se implantaron seis pasos:

1. Depurar el proceso presupuestario para evitar múltiples restricciones que consumen tiempo y dinero.
2. Descentralizar las políticas de recursos humanos, dándoles a los administradores la autoridad para contratar, promover, recompensar y despedir personal.
3. Sanear los sistemas de compras a fin de reducir el gasto inherente a los procesos de adquisición de bienes y servicios.
4. Reorientar la función de los inspectores generales con la intención de que en lugar de sancionar a quienes violan la norma, asesoren a las agencias.
5. Eliminar miles de reglamentos que obstaculizan el mejor desempeño de los empleados federales.
6. Desregular a los gobiernos estatales y locales brindándoles poder para que dediquen más tiempo a conocer las necesidades de sus clientes en vez de ocuparlo para eludir obstáculos burocráticos.

**Darle mayor importancia al cliente.** Este segundo principio es típico de la jerga gerencial pues considera a las personas como clientes o consumidores con lo que disminuye la relevancia del concepto de ciudadano.

Claro que ello sugiere crear un ambiente de mercado con libre competencia, donde las oficinas gubernamentales (convertidas en unidades empresariales) ofrezcan sus productos y servicios a los ciudadanos (trasformados en clientes para seleccionar al mejor oferente).

Este estilo se perfiló nítidamente en Inglaterra, cuando sir Derek Rayner fue invitado por Margaret Thatcher a ocupar la unidad de eficiencia del gobierno británico. Hasta entonces, Rayner era un exitoso gerente de Marks and Spencer, una de las más grandes cadenas de tiendas de autoservicio en Inglaterra: típico ejemplo de la participación de los empresarios en el sector público, toda vez que sus propuestas influyeron profundamente en el rediseño de la organización gubernamental.

La endoprivatización de Rayner, como cita Guerrero, es una prueba de la influencia que puede tener el pensamiento empresarial en el gobierno: él fue el impulsor de la transformación de las oficinas de gobierno en agencias gubernamentales con el programa *Next Steps*, que sugería cambios audaces en la forma de dirigir.

En este caso se establecieron cuatro pasos para alcanzar su objetivo.

1. Exigirles a las agencias federales que le den importancia de primer orden al cliente estableciendo mecanismos que permitan conocer su opinión acerca de los servicios gubernamentales y asegurando que todos serán escuchados.

2. Hacer que las agencias compitan por la preferencia de los clientes.

3. Trasformar los monopolios gubernamentales en algo más parecido a las entidades empresariales, a fin de que la introducción de la competencia sea posible.

4. Hacer que aquellas funciones federales que aún se efectúan al antiguo estilo de las burocracias adopten mecanismos de mercado.

**Darle poder a los empleados.** Este principio forma parte de la serie de recomendaciones de la *National Performance Review* y que algunos autores denominaron más tarde como *empowerment*, pensando darles mayor participación a los empleados de diversos niveles para la toma de decisiones; es decir, confiar en su capacidad y experiencia.

Con este principio se pretendía ganar legitimidad, acercar los mandos directivos a los trabajadores y hacerlos sentir parte de la organización con la intención de incrementar la eficiencia y productividad.

Para darles poder a los empleados, la revisión del desempeño nacional fijó seis líneas de acción:

1. Dejar el poder en manos de quienes desempeñan el trabajo, haciendo cada vez más horizontal el aparato administrativo.
2. Hacer que toda organización o individuo se obligue a alcanzar resultados claramente formulados y factibles.
3. Proporcionarles mejores herramientas a los empleados federales para que efectúen su trabajo.
4. Flexibilizar tanto la definición de las tareas laborales como las reglas y condiciones del ambiente de trabajo inculcando la idea de que se puede confiar en los trabajadores.
5. Forjar un nuevo tipo de sociedad donde los sindicatos y patrones trabajen de manera conjunta.
6. Brindar apoyo a los niveles inferiores a fin de que aprendan a tomar decisiones y sepan darlas a conocer.

**Reducirse a lo esencial.** En México este programa se ha ejecutado como simplificación administrativa, reforma fiscal e instalación del e-government.

Dentro del programa gerencial estos temas han sido recurrentes, particularmente el del uso de nuevas tecnologías de información para la administración; lo mismo que el de innovación, en su ver-

tiente de desregulación, que busca entregar resultados aun a costa de no respetar la normatividad ni los reglamentos existentes.

En este último principio la *National Performance Review* estableció tres pasos:

1. Eliminar los programas obsoletos, redundantes e inservibles a los intereses nacionales.
2. Recaudar más mediante la imposición o incremento de cuotas al usuario y cobro de los adeudos pendientes con el gobierno.
3. Reorganizar las actividades del gobierno mediante el uso de tecnología de información en la prestación de servicios públicos.

Definitivamente la revisión del desempeño nacional fue una estrategia norteamericana fuertemente influida por la obra *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler: uno de los libros más citados por los estudiosos de la nueva gerencia pública y razón por la que decidimos analizar los principios anteriores.

Las medidas consideradas por nosotros como el fundamento de la eficiencia y el costo de la nueva gerencia pública son las más recurrentes en forma de lineamientos administrativos o gerenciales, sugeridos para aplicarle al gobierno disminución de personal, ahorro en adquisiciones, compra necesaria de tecnología de información, atención al cliente, simplificación y empowerment: seis medidas que resumen la filosofía de la revisión del desempeño nacional en Estados Unidos durante 1993.

Los resultados de este trabajo norteamericano lo tradujeron autores mexicanos para explicar las razones por las que deben ponerse en marcha las directrices de la nueva gerencia pública.

### **1.3 CAUSAS QUE PROPICIAN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

Entre los argumentos más comunes para adoptar las medidas de esta nueva corriente gerencial encontramos muchos que se asemejan a las propuestas de Osborne y Gaebler con relación al desempeño nacional en Norteamérica; a continuación enlistaremos las razones más frecuentes para pronunciarse a favor de la nueva gerencia pública.

#### **1.3.1 EFICIENCIA Y EFICACIA EN CRISIS**

El problema de eficiencia surge por los escasos recursos con que cuenta el Estado para hacerle frente a un sinnúmero de problemas públicos: esta es la razón por la que se considera indispensable maximizar tanto los recursos monetarios como los materiales, tecnológicos y humanos; por lo mismo es indispensable optimizar la relación entre *input* y *output*.

En otras palabras, medir la mejora que se alcanza incrementando el producto sin necesidad de aumentar el *input*, o reduciendo los recursos pero con igual *output*; aunque lo ideal es conjugar ambas situaciones a la vez (Cabrero, 1995; Parejo, 1995).

Por lo que se refiere a la crisis de eficacia, ésta es el resultado de la incapacidad del aparato gubernamental para alcanzar los objetivos estatales y solucionar los problemas públicos; en este caso sus vertientes, según Cabrero (1995), pueden ser por una visión orgánica o una visión mecánica.

La primera ocurre cuando los objetivos no se consiguen debido a la presencia casi permanente de los espacios de poder (Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990) y las coaliciones organizativas (Cyert y March, 1965) dentro de las organizaciones; de tal manera que cada uno de los actores que participan para alcanzar el objetivo organizacional intentarán imponer sus intereses personales: como consecuencia habrá resultados diferentes a los esperados en los programas y proyectos del sector gubernamental.<sup>6</sup>

Respecto a la visión mecánica sobre la ineficacia del gobierno podemos decir que ésta se debe a cuestiones de tipo normativo-jurídico: como las ausencias en la reglamentación, en los decretos o en las disposiciones, o por la falta de manuales, por señalar algunas.

Como se ve, no sólo es indispensable sacar el máximo provecho de los recursos públicos (maximización) sino también es urgente identificar el verdadero servicio de esos recursos, con la finalidad de hacerlos más eficaces para alcanzar los objetivos que persiguen los programas o acciones del gobierno (Cohen y Franco, 1995).

---

<sup>6</sup> Un ejemplo de resultados diferentes a los planeados son los estudios de implementación que se han efectuado sobre políticas públicas, como lo demuestran en sus estudios Pressman y Wildavsky (1998).

No obstante, aun cuando el gobierno fuera eficaz y eficiente, si sus acciones siguen sin considerar la opinión de los ciudadanos, su crisis de legitimidad seguirá latente. Es por esta razón por la que el Estado contemporáneo también tiene la necesidad de interactuar con la sociedad para contrarrestar la crisis, originada por dos aspectos: por creer que cualquier acción pública se efectúa despilfarrando los recursos, y por que estas acciones no resuelven los problemas que acongojan a la población (Bafton, 1997:37).

En este sentido Aguilar (1982) asegura que el gobierno pierde legitimidad por la crisis del Estado social o benefactor,<sup>7</sup> cuyas causas principales son la sobrecarga de expectativas, obligaciones y demandas de una sociedad cada vez más plural y más creciente que el Estado no puede evitar; aunado a la escasez de recursos con que éste cuenta para hacerle frente a esas demandas y expectativas: situaciones que han originado que pierda credibilidad en su actuación.

Otro de los factores que influye para que se adopten nuevas prácticas administrativas en la gestión pública y se reforme al Estado son los requerimientos (imposiciones), que los organismos internacionales (como el FMI y el Banco Mundial) establecen para otorgarles créditos a los países (en su gran mayoría latinoamericanos y africanos); los cuales debido a sus crisis económicas

---

<sup>7</sup>El Estado social «es una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio, mediante un conjunto de medidas tendientes a la progresiva creación de un mercado entre privados, que sean cada vez más sustancialmente libres e iguales» (Aguilar, 1992:78).



recurren a ellos para sanear sus economías y finanzas (Lustig, 1994:126; Vigier, 1999:16).

Los organismos financieros internacionales han establecido diversas condiciones para que los países en vías de desarrollo puedan tener acceso a recursos financieros vía el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional; condiciones que han tenido interminables polémicas acerca de la justicia de los porcentajes de interés aplicados a los préstamos, debido a la enorme deuda que han adquirido los países receptores de éstos.

Sin olvidar que las condiciones impuestas también han creado sistemas gubernamentales menos orientados a abusar del gasto público y más tendientes a modernizar sus sistemas fiscales.

Pero, como a finales del siglo XX las condiciones se ampliaron, para ganarse la confianza de los inversionistas foráneos y obtener recursos hubo que mejorar no sólo los sistemas financieros de los países sino también los administrativos; por lo tanto el aparato público debe abandonar el sistema weberiano de trabajo burocrático y enfilarse a los modelos gerenciales: este es el camino para obtener certificaciones diversas para la calidad y la eficiencia con la que trabajan los gobiernos.

Esta es la razón por la que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha solicitado ciertos estándares en torno a la gerencia o nueva gerencia pública, que para algunos autores como los escandinavos Greve y Jespersen (1999) deberían matizarse según el país de que se trate:

“Las variaciones específicas en elementos de la nueva gerencia pública para cada país, deberían ser reconocidos por la OCDE.”

### 1.3.2 BASES TEÓRICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Para algunos estudiosos, las bases teóricas de la gerencia pública se ubican en la unión de dos corrientes de pensamiento: en la economía y en la gerencia privada (Hughes, 1996; Gruening, 1998).

Para Laufer y Burlaud (1980) estas bases se encuentran en la frontera de lo privado y lo público, aunque destacan que esto no quiere decir que se está refiriendo a algún sector en particular sino a ambos, pero enterañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que les son propias.

También, para ellos la nueva gerencia pública está constituida como un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas como el management, las ciencias de la organización, las administrativas y las ciencias políticas.

Por otra parte, Arellano (1995) establece que las corrientes sustantivas de la nueva gerencia pública son la teoría de la elección pública, las mejores prácticas (*the Best Practices*): introducir prácticas gerenciales de la administración privada en el sector público y la desregulación del sector público.

De igual manera Hood (1991) manifiesta que, dentro de la economía, el nuevo institucionalismo económico<sup>8</sup> es una base fundamental de la nueva gerencia pública: desarrollado sobre la teoría de la elección pública,<sup>9</sup> de los costos de transacción y del agente principal.

Considerando lo anterior podemos establecer que uno de los pilares clave en el desarrollo de la nueva gerencia pública es sin duda la teoría de la elección pública, la cual ha desarrollado distintas teorías sobre el Estado; tal es el caso de la teoría de la burocracia (gobierno maximizador del presupuesto), de la teoría de las fallas del gobierno o de la teoría de las constituciones (Ayala, 1996), por ejemplo.

En la teoría de la burocracia maximizadora del presupuesto se han desarrollado diversos modelos, entre los que destaca el propuesto por Niskanen.

---

<sup>8</sup> El enfoque del nuevo institucionalismo económico asegura que «los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos» (Powell y DiMaggio, 1999:36).

<sup>9</sup> La teoría de la elección pública aplica las herramientas y métodos de la teoría económica al sector político o gubernamental, mientras que el análisis de la teoría de la elección pública se orienta a intentar relacionar la conducta de los actores individuales en el sector gubernamental, que es la conducta de personas en sus variadas capacidades como votantes, como candidatos a una agencia, como representantes electos, como líderes o como miembros de partidos políticos y como burócratas en la composición de resultados que observamos o podemos observar; esto con la intención de ofrecer una explicación sobre las interacciones complejas institucionales que van dentro del sector público (Buchanan, 1984:13).

En este modelo se establece que las burocracias buscan maximizar el presupuesto debido a que la organización que otorga el dinero depende de la información que ellas mismas le proporcionan; como aquella no tiene un control sobre la definición y los resultados, las burocracias pueden manipularla y originar el problema de información asimétrica buscando maximizar su presupuesto (Arellano, 1995; Ayala, 1996).

Para resolver el problema de información asimétrica la teoría de la elección pública propone la competencia entre las burocracias, pidiéndoles que obtengan productos similares e incorporen a productores privados en el proceso, además de invitarlos a transformar los incentivos de la burocracia con la finalidad de inducir un comportamiento dirigido a la eficiencia; lo mismo que reafirmar el control y monitoreo de los representantes legislativos y del presidente de la República (Arellano, 1995:125).

Otra de las teorías derivadas de la elección pública es la de las fallas del gobierno, la cual reconoce que así como el mercado no es perfecto, el gobierno tampoco, sobre todo en sus acciones; esto debido a que la intervención del gobierno puede propiciar una asignación ineficiente y una sobrerregulación de la economía, entre otras muchas consecuencias (Ayala, 1996).

Igualmente la teoría de la elección pública propone darle mayor atención al diseño y la evaluación de las políticas públicas, por lo que sugiere el análisis costo-beneficio, el cálculo de los precios sombra en los proyectos de inversión pública, y mejorar los sistemas de contabilidad social; además de tomar en cuenta la ca-

pacidad y calidad de la administración pública, la evaluación de las condiciones macroeconómicas y la asignación eficiente de recursos (Ayala, 1996:300).

Por lo tanto, el nuevo institucionalismo económico ayuda a generar una serie de reformas administrativas basándose en la idea de responder a las demandas de los ciudadanos (*contestability*), además de utilizar mecanismos que les permitan a los ciudadanos-clientes elegir la opción que consideren más conveniente para cubrir los servicios públicos (como por ejemplo los *vouchers*<sup>10</sup> para la educación), sin olvidar buscar la transparencia en las acciones gubernamentales vinculándolas con estructuras de incentivos (Hood, 1991:5).

Este origen economicista de la nueva gerencia pública lo refuerza la perspectiva empresarial incluida en la mayoría de sus iniciativas; razón por la cual Guerrero (2002) sostiene que «ha surgido una concepción de la administración pública inspirada en las funciones mercantiles», derivada de una estrategia de reformas acomodada al mercado.

Este fenómeno altamente complejo estimula la formación de la nueva gerencia pública gracias al modelo OCDE, al modelo bri-

---

<sup>10</sup> Los *vouchers* o vales se diseñan para subsidiar el consumo de bienes específicos, destinados a una categoría concreta de consumidores. Se trata de que los *vouchers* les permitan a los consumidores elegir el bien especificado en el mercado; que puede ser directo o indirecto, con un valor determinado o indeterminado y usados para diferentes situaciones, como para regular o elegir al proveedor de un servicio: como por ejemplo la educación (Savas, 2000:81).

tánico Westminster o a su variable estadounidense de gobierno empresarial y al esquema posburocrático (Guerrero, 2002).

La tesis central del primer modelo se refiere a la orientación al cliente.

*“Aquí se destacaron las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y que han sido adoptadas por la administración pública, cuyo designio es realizar el cambio fundamental de transformar la conducta y las actitudes de los servidores públicos. En la reforma de los servidores públicos descuello la mayor atención sobre los resultados por cuanto eficiencia, eficacia [y] calidad del servicio, así como el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.”*

*Guerrero, 2002:248-249*

La obra *Reinventando el gobierno*, de Osborne y Gaebler (1992), hemos dicho que es piedra esencial en la construcción del modelo del gobierno empresarial, ya que son ellos los que aconsejan que el gobierno debe reinventarse para que sea más eficiente y eficaz; sólo que para lograrlo es necesario:

- Hacer de él un catalizador (mejor llevar el timón que remar).
- Hacer que pertenezca a la comunidad (mejor facultar que servir directamente).
- Introducir la competencia en la prestación de servicios.
- Hacer un gobierno inspirado en el cumplimiento de los objetivos y no en reglas.
- Hacer que se dirija a resultados.

- Hacer que se oriente al cliente y al mercado.
- Hacer que sea empresarial, previsor y descentralizado.

Por su parte Barzelay (1992), en su libro *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, advierte sobre un cambio de paradigma:<sup>11</sup> que las agencias gubernamentales necesariamente cambien los valores que orientan su actuación.

Para confirmarlo agrega que estas agencias deben pasar del interés público al del valor de los resultados de los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; de especificar las funciones, la autoridad y las estructuras a identificar su misión, sus servicios y los resultados; de justificar los costos a darle valor a la prestación; de obedecer las reglas y procedimientos a entender las normas, identificar y resolver los problemas, además de innovar; y de operar los sistemas administrativos a introducir el mercado, la elección, los valores, los incentivos, la evaluación y la acción colectiva.

Como se ve, el gerencialismo contribuyó con las reformas administrativas basadas en las ideas de la gerencia profesional requiriendo poder discrecional y flexibilidad para administrar y obtener resultados; además de mejorar el desempeño organizacional mediante el desarrollo apropiado de la cultura, de

---

<sup>11</sup> Si por paradigma se entiende lo que Thomas Kuhn definió como «logros que por un tiempo proporcionan problemas modelo y soluciones modelo a una comunidad de practicantes», eso quiere decir que no existe un nuevo paradigma (Lynn, 1996:309).

activas medidas y de ajuste del rendimiento organizacional (Hood, 1991:6).

Las presiones que se han hecho para introducir cambios en el sector público han permeado gobiernos de diversas corrientes políticas, sin ser exclusivas de alguna tendencia en particular.

Para Wright (1996), los países de Europa occidental están siendo obligados a cambiar mediante presiones convergentes e interconectadas (como la internacionalización de mercados), algo muy señalado por este autor dada su relevancia, son los problemas económicos y financieros propiciados por la deuda y el déficit público de los países.

*“Esta es probablemente la única gran presión para la reforma y esto ha sido confesado abiertamente por varios gobiernos.”*

*Wright, 1996:28*

Así es como el autor describe el sentimiento de los países europeos a la obligatoriedad de las reformas.

Igualmente Wright (1996) enfatiza el prejuicio contra el Estado, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas; en lo que a administraciones se refiere, el investigador reconoce la influencia de la escuela económica de Chicago lo mismo que de la teoría de la elección pública.



### **1.3.3 RAZONES PRÁCTICAS DETRÁS DEL APOYO A LA GERENCIA PÚBLICA**

En relación con el tema de la nueva gerencia pública se ha vertido una gran cantidad de tinta, particularmente en la última década del siglo. En su mayoría han sido opiniones que describen su utilización en el gobierno; sobre todo de los países anglosajones y en todo tipo de instituciones.

Lo cierto es que la nueva gerencia pública es nada menos que la más moderna vertiente administrativa del modelo económico vigente en muchos países del mundo; modelo que por su dominio indisputado logra hacer que prevalezcan sus ideas: como es el caso de su propuesta administrativa.

En México, las interpretaciones de la nueva gerencia pública avanzan cada vez más, no sólo en los gobiernos (Federal, Estatal y Municipal) sino también en otro tipo de instituciones como las educativas.

Varias son las razones por las que sus defensores han decidido pronunciarse en favor de su aplicación, pero las que consideramos más relevantes son las siguientes:

1. Porque las instituciones pueden tener mayor acceso a recursos financieros (lo que les permite respaldar proyectos académicos y de gobierno que utilicen técnicas gerenciales) y a su vez porque brinda estatus social, promociones profesionales, vínculos con los países que otorgan financiamiento, y favores tanto gubernamentales como empresariales, entre otros.

2. Porque la cantidad de información y de documentos que se publican ensalzando la nueva gerencia pública, en general están más a la mano que los que la critican. Aunque la contundencia de sus resultados no se ha medido en términos financieros, sociales u organizativos –de la misma manera que tampoco su claridad conceptual– esas alabanzas estimulan a sus seguidores.

3. Por la difusión de los planteamientos neogerenciales en el circuito de los congresos y reuniones que organizan las instituciones promotoras de las disciplinas administrativas, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), que han sugerido su uso en las instituciones gubernamentales.

4. Por la zona de confort que se crea en torno a los apologistas de la nueva gerencia pública; contrario al riesgo que asumen quienes critican las medidas gerenciales, y que no todos están dispuestos a soportar.

#### **1.3.4 PRIVATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE GERENTES EN EL GOBIERNO**

Para Guerrero (2002), incorporar gerentes y empleados de las empresas privadas como servidores públicos de alto nivel propicia el fenómeno de la endoprivatización, o sea la segunda etapa del modelo de ajuste estructural de la economía.

Luego de haberse cumplido la privatización de empresas públicas, en esta fase cambian los métodos de trabajo del gobierno y se implantan como paradigma los mecanismos utilizados

por la empresa privada para administrar los asuntos públicos: con las ventajas y desventajas que una medida de este corte tiene cuando intenta cambiar las funciones del Estado y sustituirlas por un simple intercambio de bienes y servicios que en adelante se le ofrecen a los nuevos clientes, antes ciudadanos.

“La exprivatización del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. [...] La endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada.”

*Guerrero, 2002: 43 y 44*

Por lo tanto, el meollo de la nueva gerencia pública reside en combinar los mecanismos de mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado, en el público; de tal manera que nos encontramos con dos reformas al aparato gubernamental: una, la administrativa, para mejorarla; y la otra, la institucional, que es en la que se introducen los mecanismos de mercado (Greve y Jespersen, 1999:143).

### **1.3.5 PROCESOS DE REFORMA**

Algunas características de los procesos de reforma han sido identificadas como parte de la nueva gerencia pública; las principales y más comunes son los recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de los servicios públicos, los procesos de privatización, los contratos con terceros (*contracting out*), la competencia y la utilización de vales (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Gruening, 1998; Guerrero, 1999).

Igualmente se encuentran la visión del ciudadano como cliente, la flexibilidad para administrar, la rendición de cuentas basada en el desempeño junto con los indicadores y auditorías de éste, la planeación y la gestión estratégica, los cambios en el estilo de administración, la mayor utilización de tecnologías de información y el mejoramiento de la regulación, (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Gruening, 1998; Guerrero, 1999).

Asimismo, la racionalización de las jurisdicciones y de los límites en las estructuras administrativas, el análisis y la evaluación de la política, la democratización y la participación ciudadana (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995), así como la separación de la política y la administración (Gruening, 1998; Guerrero, 1999).

De la misma manera Hood (1991) sostiene que diversos estudiosos y defensores de la nueva gerencia pública ya han subrayado varios de sus aspectos, no obstante también considera que la gerencia tiene seis puntos fundamentales; a saber:

**Primero:** que tiene las manos en la administración pública (*hands-on professional management*), o sea que es flexible para administrar pero al mismo tiempo les otorga discrecionalidad a los directivos de la organización pública.

**Segundo:** que sus normas son explícitas y posee medidas de desempeño, lo que implica una definición precisa de objetivos y metas, así como de indicadores de éxito (preferentemente expresados en términos cuantitativos, sobre todo para los servicios profesionales).

**Tercero:** pone un mayor énfasis en los controles de los *outputs*, por lo que la distribución y asignación de los recursos deben estar ligadas a las medidas de desempeño, dándoles más importancia a los resultados que a los procedimientos.

**Cuarto:** apunta que en los debates sobre la nueva gerencia pública se observa que dentro de sus postulados destacan los cambios dirigidos a desagregar las unidades del sector público (descentralización), rompiendo las unidades monolíticas para hacerlas más manejables, separar los intereses de provisión y producción, y obtener las ventajas de eficiencia que los contratos y acuerdos de concesión proporcionan tanto dentro como fuera del sector público.

**Quinto** resalta los cambios que conllevan una mayor competencia en el sector público, considerándola clave para bajar los costos y mejorar los estándares (Hood, 1991:5).

**Sexto:** el último aspecto establece, según Hood (1991), que la nueva gerencia pública implica estilos y técnicas gerenciales del sector privado incorporados al sector público; además de visualizar el desarrollo de una disciplina y la parsimonia en el uso de los recursos, lo que permite reducir los costos directos, aumentar la disciplina laboral y apoyar la resistencia a las demandas de los sindicatos, entre otros. En suma, lo que este aspecto promueve es hacer más con menos.

De las características antes enunciadas, aún podemos establecer dos categorías:

- Aquellos preceptos de la nueva gerencia que no han tenido antecedentes en el ámbito gubernamental.
- Aquellas características que la nueva gerencia pública retoma y ya antes habían sido consideradas en el actuar gubernamental.

En síntesis, es la mezcla de todas estas características lo que hace novedosa y relevante la propuesta para este estudio.

De la primera categoría destacan la soberanía del consumidor, los contratos, el sistema de competencia, la empresariedad e innovación, y la separación entre *management* y *policy*.

## **1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

### **1.4.1 SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR (ORIENTACIÓN AL CLIENTE)**

Como comenta Guerrero (2002), la soberanía del consumidor u orientación al cliente se deriva de una idea de Ludwig von Mises en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, a fin de que los consumidores tengan la posibilidad de comprar donde les convenga y así ejercer su calidad de clientes.

“Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública es la soberanía del consumidor [...] La solución se materializó en la orientación hacia el cliente[...]

Uno de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno.”

*Guerrero, 2002:48*

Entre los antecedentes teóricos que han dado la pauta para ver al ciudadano como cliente resalta el deseo de democratizar las ciencias políticas, en virtud de que los analistas de políticas públicas están más orientados a responder las demandas de los políticos que las de la sociedad.

Además porque elaboran e implementan soluciones para problemas públicos sin considerar la participación de los ciudadanos: lo que muchas veces suele resultar incongruente con la realidad de los beneficiarios. Ambos aspectos provocan que los programas no alcancen sus objetivos y se amplíe la distancia entre el gobierno y los ciudadanos (DeLeon, 1994:6).

Pero, para solventar la falta de democracia en las acciones gubernamentales, DeLeon (1994) propone el análisis político participativo; o sea aumentar la participación ciudadana tanto para formular como para articular las políticas públicas por medio de mecanismos que permitan recolectar e incluir los puntos de vista de los ciudadanos, sólo que sin la participación de todos.

Gracias a este concepto se sabe que no es necesario que las personas estén bien informadas: con que les afecte lo suficiente siempre estarán dispuestas a expresar su opinión en un foro político abierto; un ejemplo de esta actuación son las encuestas.

Este análisis político participativo se observa hoy en día no únicamente en la elaboración e implementación de las políticas públicas sino en diversos aspectos del actuar gubernamental, como en la prestación de servicios públicos; situación que se co-

noce dentro de la nueva gerencia pública como visión del ciudadano como cliente.

Por otra parte, la orientación al cliente significa el uso racional del mercado bajo condiciones específicas para incrementar el poder de los ciudadanos con relación a la administración pública (Saarelainen, 1999:188).

De igual manera el enfoque al cliente es uno de los principios centrales de la gerencia de la calidad total<sup>12</sup> (McGowam, 1995; Ingraham, 1999), muy popular en obras como *Reinventando el gobierno* y *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública* (Ingraham, 1999:345).

Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998) aceptan que el gobierno puede estar efectivamente dirigido al cliente y orientado a los servicios, por lo que reconocen algunas de sus ventajas como: estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios para que sean responsables ante sus clientes, proporcionarle a la población la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro debido a que los clientes igualan el suministro y la demanda, y facilitar mayores oportunidades para la equidad.

Concretamente Barzelay (1998) opina que utilizar el concepto de cliente y servicio en el ámbito público es una metáfora, pues desde el momento en el que se introduce en un sistema ajeno,

---

<sup>12</sup> La gerencia de la calidad total (*Total Quality Management*) deriva de disciplinas tales como la gerencia de operaciones, la gerencia estratégica, la teoría de la organización y el análisis de costos (McGowan, 1995:321).



hasta cierto punto modifica el razonamiento de la gente y crea una nueva realidad; además de que pensar en función del cliente y del servicio tiene como consecuencia ayudar a los administradores públicos a que articulen sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales (de las que son responsables) teniendo como resultado una mejor rendición de cuentas.

Por su parte Guerrero (2002) le da crédito al concepto de soberanía del consumidor bajo la rúbrica de orientación al cliente, introducido por autores franceses como Michel Messenet en sus primeras exploraciones, o Laufer y Berlaud en su desarrollo moderno.

Por cierto que ambos autores proponen implantar el modelo macroeconómico en la administración pública, por lo que se concentran en resolver tres objeciones a su propuesta: en que ni la administración ni el sector público tienen clientes y competencia; en que no hay objetivo fácilmente cualificable como lucro; y en que hay restricciones estatutarias y presupuestales que se oponen a los métodos gerenciales.

Para responder a la principal objeción, Laufer y Burlaud sugieren que el concepto de cliente no está asociado de forma fundamental en el intercambio monetario; en consecuencia optan por tomar en cuenta la relación entre la administración y lo administrativo.

No cabe duda que el enfoque al cliente tiene varias ventajas, empero, el concepto de cliente es problemático en el ámbito gubernamental debido a que un buen número de agencias y programas de gobierno tienen una multiplicidad de clientes: algunos son internos, otros los que atienden los programas (beneficiarios) y otros más los de los grupos de interés y actores políticos (Ingraham, 1999:351); esto sin olvidar que las necesidades de estos clientes en ocasiones pueden ser contradictorias entre sí lo que haría imposible complacer a cada uno de ellos (Pegnato, 1997:37).

Aunado a lo anterior, los diferentes roles que desempeñan los ciudadanos en la prestación de un servicio o producto público hacen todavía más compleja la identificación del cliente y su evaluación, ya que cada papel implica una diferente perspectiva de evaluar la calidad del servicio o producto (Ingraham, 1999:352).

Muestra de lo anterior confirma Mintzberg (1999) al considerar que todos llevamos en la sociedad cuatro sombreros: el de consumidor, el de cliente, el de ciudadano y el de sujeto.

Como consumidor, porque recibimos servicios directos a distancia; como ciudadano, porque nos beneficiamos con la infraestructura pública y tenemos ciertos derechos; como sujeto, porque algo debemos hacer por nuestro gobierno para respetar los controles del Estado; y como cliente, porque recibimos servicios profesionales y eso tiene que ver con lo que nos proporciona el Estado.

Otra de las razones por la que el concepto de cliente es complejo en el ámbito gubernamental, es por la separación entre la provisión y el pago de los servicios (Pegnato, 1997:37).

A pesar de la diversidad de clientes y las diferentes demandas que cada uno de ellos hace, aún podemos encontrar otras cuatro dimensiones en las que el enfoque al cliente ayuda a orientar las mejoras administrativas; además de incrementar la sensibilidad de la administración pública para los ciudadanos dentro de los límites de las políticas gubernamentales y el control democrático (OCDE, 1987:21).

**Primera dimensión:** busca hacer comprensible el sistema administrativo, debido a que las tan variadas actividades y acciones que llevan a cabo los distintos sectores del ámbito público no las comprenden los ciudadanos (como la manera como trabaja la burocracia), por lo que tienen grandes dificultades para entenderlos e interrelacionarse con ellos para solicitar un servicio o efectuar alguna queja.

Este aspecto de sensibilidad puede dirigirse a mejorar la información, a hacer más fáciles los procedimientos para los clientes o simplemente a reorganizar la administración.

**Segunda dimensión:** aspira a que la administración conozca las necesidades actuales de los clientes-usuarios; en otras palabras, los clientes quieren tener la posibilidad de que se les escuche en el momento y en el lugar donde se toman las decisiones que les afectan.

O dicho todavía de otra manera: las necesidades de los clientes no se definen sólo en términos de resultados sino también de tiempo y costo del servicio y de la satisfacción.

**Tercera dimensión:** confía en asegurar el acceso de la población al gobierno proporcionándoles: lugares físicos (oficinas) y estableciendo horarios, instrucciones y formas de comunicación de fácil comprensión.

**Cuarta dimensión:** busca alentar la participación activa de los ciudadanos en el proceso de producción (desde la perspectiva del cliente) propiciando un sentimiento de responsabilidad con los resultados y contribuyendo a que la administración se oriente a cubrir las necesidades de aquellos.

Hasta el momento ya son varios los países europeos que han emprendido acciones para darle mejor servicio al ciudadano, el que –a diferencia del de los países latinoamericanos– tiene un amplio poder; un ejemplo de ello es la Carta del servicio público que se estableció en Italia (*Carta dei servizi pubblici*).

Gracias a esta carta una vez que el suministrador de servicio público se ha adherido a ella (lo que significa una obligación para el Estado), los usuarios disfrutan una serie de derechos específicos en la calidad del servicio (Battini, 1999:126).

La Carta del servicio público les da la oportunidad a los usuarios de demandar la difusión de la información y la participación ciudadana; es decir, mientras los usuarios pueden expresar su

opinión acerca de la calidad del servicio proporcionado, los suministradores del servicio se obligan a definir sus normas de calidad mínimas, considerando varios factores de ese servicio y exigiendo en su caso que se respeten (Battini, 1999:127).

#### **1.4.2 CONTRATOS**

La expansión de los mercados y de la competencia en el sector gubernamental han sido una parte fundamental en la nueva gerencia pública; parte de ella es la creación de mercados internos (libertad de elección entre los distribuidores, separación de compradores y proveedores, y contratos internos) y diversas formas que involucran las empresas privadas mediante el *contracting out* (contratos a terceros) o la privatización (Greve y Jespersen, 1999:144).

**Contrato a terceros.** El contrato a terceros consiste en utilizar la figura jurídica del contrato como fórmula para solicitarle a las propias dependencias del gobierno que cumplan con alguna tarea que antes efectuaba directamente esa dependencia con su propio personal y con sus propios recursos. Fórmula que hasta el momento se ha desarrollado con diferentes grados de éxito en los países europeos (Fortín, 2000:5).

Para Fortín (2000) hay dos categorías de *contracting*: una, considerada la más adecuada para optimizar el uso de los fondos públicos por administraciones gubernamentales: el contrato basado en objetivos.

Contrato, por cierto, que no sólo especifica los objetivos sino también la distribución de los recursos, el lugar donde se llevará a cabo la implementación, las medidas de desempeño, los indicadores, los métodos, la frecuencia de monitoreo y la medición de resultados.

La otra categoría es del tipo de contrato que establece el Estado o una autoridad local para proveerse de un servicio público. En este caso se busca sacar el máximo provecho de los fondos públicos utilizando la práctica de la competencia (ya sea por vía del sector privado, de las agencias gubernamentales responsables de proveer los servicios o de organizaciones no lucrativas), con el objeto de obtener el mejor precio posible del bien o servicio que se requiere, así como para consolidar la privatización; tanto como la capacidad de este sector pueda hacerlo con las presiones de la competencia (Fortín, 2000:2).

En el contrato basado en objetivos, Reichard (2000) identifica cinco subtipos para los gobiernos locales: el estratégico, el de presupuesto, el de desempeño, el de acuerdo de servicios, y el de desempeño individual.

**Contrato estratégico.** El contrato estratégico se lleva a cabo entre el consejo municipal (*council*) y la persona que ocupa el nivel gerencial más alto dentro de la organización; incluye las metas estratégicas y los programas a mediano plazo.

**Contrato de presupuesto.** El contrato de presupuesto es el que se celebra entre el consejo y la persona del nivel gerencial

más alto; divide el contrato estratégico en una base anual y asigna los recursos financieros necesarios.

**Contrato por desempeño.** El contrato por desempeño se efectúa entre la persona del nivel gerencial más alto y un departamento por sector (por ejemplo en el caso de la vivienda o de la seguridad social) o una corporación; describe los resultados, los objetivos y los estándares de la unidad de manera precisa sobre una base anual, a la vez que asigna el presupuesto para la unidad.

**Acuerdo de servicios.** El acuerdo de servicios entre un departamento con funciones sustantivas y otro con funciones adjetivas (como los de tesorería, de personal, de informática, para mantenimiento de edificios o de asesoría legal) regula la provisión de servicios internos (tamaño, calidad o precios internos) en una base anual.

**Contrato por desempeño individual.** El contrato por desempeño individual es aquel que se practica entre una unidad administrativa y un miembro del personal, este contrato tiene como fin regular los objetivos, los resultados, los estándares y las competencias para una cierta posición en una base anual.

**Contrato que establece el Estado o una autoridad local.** Por lo que toca al contrato que establece el Estado o una autoridad local para proveerse de un servicio público, el mismo autor identifica dentro de éste al *contracting out* (contrato con terceros), que –como ya dijimos– consiste en contratar los servicios de

alguna empresa privada con el fin de ahorrar recursos y hacer más eficientes las tareas que el gobierno lleva a cabo: este concepto parte de la visión racionalista de la administración.

En todas partes el gobierno tiene la obligación de prestar determinados servicios, pero eso no quiere decir que necesariamente él mismo tenga que producirlos, además de que hay algunas de las labores de mantenimiento y de seguridad que corresponden a los servidores públicos; por lo mismo no es fácil contratar este tipo de servicios con empresas privadas.

Con este tipo de contrato también se acaban problemas como los conflictos sindicales y la ineficiencia por falta de incentivos adecuados.

Pese a que los motivos que llevan al sector gubernamental a emplear el *contracting* es para obtener mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos, no es extraño que también tenga consecuencias negativas; esto debido a que el cambio a corto plazo de los procedimientos administrativos tradicionales por contratos internos economiza costos, pero a largo plazo implica monitorear esos contratos, lo que significa crear una nueva burocracia con personas de mayor preparación que obviamente resultará más costosa que la que estaba antes (Peters, 2000:34).

Igualmente el *contracting* puede acarrear los siguientes problemas (Reichard, 2000:136):



**Sobrerregulación burocrática.** Cuando las partes tienden a elaborar contratos con gran número de detalles, pueden provocar la falta de flexibilidad en los criterios para alcanzar las metas.

**Establecer un exceso de metas demasiado altas.** En Alemania e Inglaterra algunos contratos fueron muy exigentes, con muchas metas y una gran cantidad de indicadores de desempeño y de calidad, lo que produjo inmovilidad e incumplimiento.

**Falta de normatividad al respecto.** Por tratarse de una estrategia muy reciente, la contratación con estas características carece de un marco regulatorio, de tal manera que las obligaciones, los derechos y las sanciones de los firmantes carecen de claridad hasta el momento.

Desde el punto de vista de Osborne y Gaebler (1992) la contratación también lleva implícitos algunos peligros, como que el contratista privado poco a poco vaya desarrollando un monopolio hasta que llegue el momento en el que ocasiona los mismos problemas que antes tenía el gobierno (ineficiencia y baja calidad).

En este caso sus consecuencias son completamente negativas para la sociedad, ya que en su mayoría las contrataciones se hacen sobre la base de la prestación de servicios públicos: fundamentales para la vida cotidiana (como el suministro de agua potable o la recolección de basura, por ejemplo); para colmo, en un momento dado pueden incrementar sus costos a tal grado

que afecten a los más pobres, o bien dando lugar a que se presenten casos de fraude.

Aparte de la contratación también hay otros medios para hacer más eficientes los gobiernos locales y evitar la pérdida de legitimidad por abandonar sus tareas sociales; no olvidemos que el sistema por contratación puede tener resultados negativos en ese terreno.

“Una visión económico gerencial, puede tener tres consecuencias básicas sobre la legitimidad del gobierno local en sus tareas sociales: (1) [...] las malas decisiones se transfieren a los individuos, (2) la tendencia hacia la elección privada reduce el número de bienes colectivos, así como el abastecimiento general de esos bienes; (3) la dimensión social tiende a ser considerada como una externalidad.

Esas tendencias potenciales pueden ser evitadas al usar herramientas y técnicas alternativas. Uno de los más apropiados podría ser la apertura de las decisiones del gobierno local a un público mayor, la integración sistemática de grupos específicos en los procesos de planeación y el uso de visiones metodológicas alternativas para obtener datos adicionales, además de los económicos.”

*Wegener, 2000:124*

#### **1.4.3 SISTEMA DE COMPETENCIA (NO PERMITIR MONOPOLIOS)**

Como lo han señalado diversos estudios de economía y de administración pública, la intervención del gobierno se justifica cuando el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto,<sup>13</sup> esto es, que presenta fallas como: falta de competencia (monopolio natural y rendimientos crecientes a escala), bienes públi-

---

<sup>13</sup> [A] «las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra, se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto» (Stiglitz, 1988:65).

cos, externalidades, mercados e información incompleta, paro laboral, inflación o desequilibrio (Stiglitz, 1988:74).

Pero, aun cuando el mercado sea eficiente, todavía hay dos argumentos más que respaldan la participación del Estado en la economía (Stiglitz, 1988):

1. Por la redistribución de la renta. Con todo y que el mercado sea eficiente, bien puede provocar una distribución desigual de la renta al grado que les proporcione a algunas personas insuficientes recursos para vivir; en cuyo caso el Estado tiene que desarrollar programas sociales que beneficien a esas personas.

2. Cuando los consumidores no actúan en su propio interés, pese a que tengan suficiente nivel de información.

De la misma manera Ayala (1996) plantea que «el poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad o que éste le impone a la sociedad».

Como consecuencia de estos argumentos, la participación del gobierno en la economía se ha ido acentuando cada vez más; tal como lo muestra la prestación de aquellos servicios públicos que, por su naturaleza, se consideran monopolios naturales (líneas telefónicas, electricidad, gas) y bienes públicos (luz eléctrica en las calles, seguridad pública, defensa nacional), entre otros.

Pero la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia. A decir de Ayala (1996) las fallas del gobierno se dividen en dos tipos:

- a) por comisión: como las ineficientes asignaciones de recursos y operación de empresas públicas, la sobrerregulación de la economía y la implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazos; y
- b) por omisión: como desatender los programas de capacitación y actualización de la burocracia, y la falta de previsión en la infraestructura y de los recursos para efectuar reformas de la administración pública o aplicar nuevas políticas.

Por otro lado, Stiglitz (1988) asegura que las causas que le impiden al gobierno alcanzar sus objetivos son la información limitada, el conocimiento limitado de las respuestas de las entidades privadas a sus intervenciones, el control limitado de la burocracia, y las propias limitaciones que impone el proceso político.

A manera de complemento, Weimer y Vining (1992) establecen que las fallas del gobierno también ocurren por los problemas propios de la democracia directa (paradoja del voto e intensidad de las preferencias), del gobierno representativo (influencia de los grupos de interés, de las clientelas territoriales, de la imposición de los ciclos electorales, y de las agendas restringidas), de la oferta burocrática (pérdida de recursos, dificultad de valorar los productos, competencia limitada, falta de flexibilidad del sistema de función pública y fallas burocráticas), y de descentralización (autoridad difusa y externalidades fiscales).

Como lo señalamos párrafos antes, son varias las fallas que provocan ineficiencia en la actuación del Estado; no obstante, una de las soluciones es la competencia en la prestación de los servicios públicos protegidos (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995).

Por lo tanto, incorporar los mecanismos de mercado en las funciones del gobierno incluye medidas como la competencia, los mecanismos de precios, la dispersión de los centros de decisión y los incentivos monetarios (OCDE, 1995:92).

Según la OCDE (1995), los instrumentos más utilizados son los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la creación o modificación de los derechos de propiedad, los contratos entre administraciones, la contratación externa, y los bonos.

Concretamente Osborne y Gaebler (1992) aseguran que son tres las formas de competencia:

1. La competencia entre lo público y lo privado (empresas privadas que compiten con públicas para la prestación de un determinado servicio).
2. Competencia entre lo privado y lo público; es decir, desprenderse de la carga (trasferir completamente los servicios al mercado privado), adquisición (las agencias públicas están obligadas a asegurar la licitación para todo tipo de contratos, independientemente de la cantidad), y contratación de empresas privadas para prestar un servicio público.

3. Competencia entre lo público y lo público: estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas (como las escuelas públicas que compiten por atraer el mayor número de alumnos).

Siguiendo con Osborne y Gaebler (1992), la competitividad ofrece diversas ventajas:

- Mayor eficiencia: mejora el aprovechamiento de los recursos.
- Obliga a los monopolios públicos a responder a las necesidades de sus consumidores.
- Premia la innovación y favorece a aquellas entidades públicas que se esfuerzan por brindar un mejor servicio: es una forma de selección natural.
- Incrementa la moral y el orgullo de los empleados públicos.

Sea cual sea, el gobierno debe establecer reglas claras y precisas en cualquiera de las modalidades que elija para introducir los mecanismos de mercado, además de darle un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; de no ser así la competencia puede resultar ineficiente y ocasionar desigualdades (Osborne y Gaebler, 1995).

Además, Drucker (1996) explica que hay funciones que nadie puede hacer con mayor eficacia que el Estado; como por ejemplo la defensa y las armas, el mantenimiento de la ley, del orden y de la justicia, así como legislar y dictar normas básicas que obliguen de igual forma a todos.

#### 1.4.4 EMPRESARIALIDAD E INNOVACIÓN

Igualmente Drucker (1990) asegura que «un avance importante en la disciplina y práctica de la gestión es que ahora comprende el *entrepreneurship* (empresarialidad) y la innovación»: ambas necesarias para cualquier organización, sean empresas o instituciones no empresariales, incluida la actividad pública.

Pero volviendo a Osborne y Gaebler (1992), ellos aconsejan que el gobierno debe ser de corte empresarial y orientarse a la obtención de recursos en vez de únicamente gastar, o sea, tener la intención de adjudicarse ganancias para el beneficio público a costa de imponerles un costo a los usuarios para que tengan acceso a ciertos servicios (por ejemplo puertos deportivos, campos de golf, canchas de tenis). En otras palabras, no todos los servicios deben venderse: sólo algunos.

No obstante Guerrero (2002) objeta este uso del término empresarialidad, ya que exclusivamente remite a la dirección efectiva del negocio. Desde su punto de vista la empresarialidad hace alusión particularmente a un aspecto que ha recibido poca atención por parte del estudio de la gerencia privada y que tiene que ver con la identificación de las oportunidades de rentabilidad potenciales, además de que asumen los riesgos inherentes.

Hoy por hoy, en su sentido más general, la empresarialidad consiste en la habilidad para encauzar nuevos negocios. Algunas características que se desprenden del aspecto de empresarialidad es la incorporación de gerentes al sector gubernamental y la flexibilidad en la administración.

**Incorporación de gerentes profesionales.** Acerca de incorporar gerentes en el ámbito público Drucker (1990) considera que, como la misión fundamental del *management* es

“conseguir la actuación conjunta y eficaz de la gente hacia objetivos y valores comunes, una estructura adecuada, adiestramiento y desarrollo necesarios para la eficacia y para la respuesta al cambio,”

sí es posible emplear un gran número de personas instruidas y con conocimientos especializados.

A manera de comentario, vale la pena recordar que después de la segunda guerra mundial quedó claro que el *management* no sólo funcionaba bien en las empresas sino en cualquier organización que desempeñara actividades con personas de diversos conocimientos y capacidades (Drucker, 1990:328): he aquí una razón más por la que los gerentes profesionales efectivamente ejercen un papel importante dentro de la gestión pública.

Sin embargo esto también puede tener consecuencias negativas, ya que los gerentes –en su afán por cumplir con *los números sagrados*– dan vueltas a la reorganización engendrando más confusión que claridad y distorsionando actividades serias; por ejemplo:

“muchos sistemas de escuelas públicas que han sido virtualmente destruidos por el poder que tiene la jerarquía directiva para dirigir actividades de las aulas sin tener que llegar a enseñar a nada.”

*Mintzberg, 1999:205*



Aguilar (2002), por su parte, resalta que los gerentes profesionales que ingresan al ámbito gubernamental deben tener un sentido de la legalidad, del bien común y del interés público; por lo que deben estar conscientes de que ingresan a una organización fuertemente jerarquizada donde las autoridades son electas, además de que su actuación está regulada por un marco jurídico de la administración pública que le impide actuar de manera discrecional.

Estos argumentos pueden sin duda cuestionarse con los hechos reales que dan cuenta de la actuación de los servidores públicos provenientes de las empresas, quienes prefieren actuar con rapidez aunque no se observe la legalidad o pasen por alto los programas para abatir la pobreza o apoyar a los que menos tienen, por inviables o populistas.

**Flexibilidad en la administración.** La gerencia pública plantea la flexibilidad como un importante postulado para hacer más eficientes los procesos de una organización; flexibilidad para tomar decisiones que no burocraticen el trabajo. Incluso algunos de sus seguidores se van al extremo y sugieren que debe prescindirse de la norma que retarda las decisiones, lo mismo que de los propios manuales de organización y procedimientos.

En el ámbito gubernamental, una de las acciones que corresponden a la flexibilidad en la administración es la mejora regulatoria,<sup>15</sup> la que

---

<sup>15</sup> Comisión Federal de Mejora Regulatoria, [www.cofemer.gob.mx/cofemer60/html/cfmr-prg/pdf/prog-sectorialMR.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/cofemer60/html/cfmr-prg/pdf/prog-sectorialMR.pdf), página consultada el 15 de febrero de 2002.

“consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia.”

La mejora regulatoria está compuesta por la desregulación, o sea la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica; por la reforma de regulaciones propuestas o vigentes, e incluso por la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes o provocados por cambios económicos, sociales y tecnológicos; además de por el diseño de los procesos gracias a los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

Sin embargo, esta urgencia por eliminar los procedimientos y las normas que impiden la rápida solución de problemas se contradice con las recomendaciones sugeridas en los programas de control de calidad. En muchos de esos programas únicamente se logra la calidad cuidando todos los procesos, para lo cual es preciso disponer de normas y estándares rigurosamente anotados y fielmente cumplidos, lo que significa sacrificar un poco de tiempo para inspeccionar la calidad.

**Medición de la calidad.** El más claro ejemplo de lo que significa medir la calidad se observa con la aplicación de los modelos ISO 9000, difundidos en 1987 como parte de los esfuerzos para crear las instituciones de la comunidad europea. La propia comunidad fue quien le solicitó a la organización internacional para la estandarización (ISO) que diseñara una norma de calidad

única: los modelos ISO fueron la respuesta y se presentaron en cinco vertientes (Taormina, 1997:23):

- ISO-9000: guías de selección y usos
- ISO-9001: para medir la calidad en la planeación, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio
- ISO-9002: para medir los mismos rubros anteriores, salvo el control de la planeación
- ISO-9003: sistemas de calidad en inspecciones y pruebas finales
- ISO-9004: guías para poner en marcha los procesos.

Cada una de estas normas para medir la calidad han sido aplicadas en por lo menos alguna de las áreas de la administración pública federal, pese a que nacieron para mejorar los productos, los procesos y la atención al cliente: primero en las empresas europeas y luego en muchas otras partes del mundo. Como sea, el sector gobierno ha tomado los modelos ISO para estandarizar el trabajo y brindar servicios de mayor calidad.

Visto de manera superficial parecería que hay una contradicción entre pretender un trabajo de calidad y hacerlo de manera muy rápida, pasando por encima de la normatividad existente; como a veces lo han sugerido algunos apologistas a ultranza de la gerencia pública. No obstante, algunas de las máximas de los modelos ISO son:

1. Anote lo que haga
2. Haga lo que anotó
3. Verifique lo que hace.

Sin duda seguir estos tres pasos requiere tiempo para respetar y seguir lo documentado; con todo y que para algunos ciertas etapas del trabajo de los modelos ISO sean desesperantes.

Taormina explica que la instalación de las normas ISO significa, entre otras cosas, control de proyectos y en consecuencia procedimientos que no a todos gustan pero que han demostrado su eficacia para llevar a cabo las tareas con calidad.

Esto demuestra que las ideas de la administración burocrática que exigía especialización y orden aún están vigentes; pero además la propuesta de la gerencia para eliminar la normatividad tiene sus bemoles en países con tradición de apego a la ley y a la normatividad establecida, como es el caso de Alemania (Taormina, 1997:74).

De utilidad en el campo de la producción, la planeación, la administración de proyectos, los servicios y en general cualquier proceso de un trabajo, desde una soldadura hasta la recepción de una queja, los programas ISO tienen un uso específico en la administración: documentan para diagnosticar y corregir.

### ***Innovación***

Uno de los escritores más reconocidos en el tema de la innovación en el sector privado es Tom Peters (1997), quien en su libro *El círculo de la innovación* explica los postulados básicos de esta técnica administrativa, que sostiene la necesidad de hacer cambios rápidos en la organización.

Consideramos a Peters en esta investigación porque es uno de los ideólogos del gobierno federal del presidente Vicente Fox Quesada, al grado de que la oficina que se encarga de proponer cambios organizacionales dentro de la presidencia de la República fue bautizada como Oficina de Innovación Gubernamental; bajo la responsabilidad de Ramón Muñoz, quien cita al propio Peters como uno de sus apoyos ideológicos en su libro *Pasión por un buen gobierno*.

### ***Postulados***

Las partes medulares de la obra de Peters (1997) que a continuación resumiremos, permiten comprender su eventual utilización en el gobierno.

**La distancia ha muerto.** Con la idea de que la distancia ha muerto, Peters (1997) quiere decir que con la globalización –y gracias a la gran velocidad de la comunicación– todos nos hemos vuelto vecinos; además, porque la velocidad de los cambios es importante para no quedarse rezagado.

Por lo mismo, el incrementalismo es el peor enemigo de la innovación ya que lo paulatino no es funcional en ambientes

como el actual, donde las organizaciones cambian rápidamente sus procesos de trabajo.

**Destruir es excelente.** Para Peters (1997) es más fácil destruir una organización y armarla de nuevo, que cambiarla sustancialmente. Si no se piensa así, la competencia nos destruirá. Al ser tan radical en su propuesta, el estudioso considera que es urgente cambiar de raíz la faz de las organizaciones en virtud de que la innovación es tan radical como los movimientos revolucionarios, ya que ambos plantean modificar de raíz; aunque sea por la vía armada.

Cierto que la innovación no se propone un movimiento armado, pero sí coincide con las ideas revolucionarias en cuanto a la necesidad de destruir a las instituciones para transformarlas definitivamente.

**La revolución de los cuellos blancos.** Los empleados deben ser capaces de aportar ideas para mejorar las empresas, de lo contrario son poco útiles. Desde el punto de vista de Peters (1997) la productividad de los cuellos blancos debe aumentarse; en el ámbito de gobierno, esta idea representa una verdadera revolución en la actitud de los servidores públicos ante los ciudadanos, así como en su forma de trabajar.

Bajo la teoría de la innovación el empleado está obligado a proponerle mejoras a su empresa como una forma de garantizar su propia permanencia en el trabajo; trasladado esto a los servidores públicos, eso significa no sólo que necesitan cambiar de mentalidad (que es de suyo difícil), sino también que los altos

funcionarios adopten una actitud abierta para conocer el espíritu de las propuestas de la innovación.

**Todo valor proviene de los servicios profesionales.** El trabajo de las unidades de asesores (*staff*) debe tener una orientación diferente a la que hasta entonces ha tenido; por lo que es preciso que se conviertan en «centro vital de la acumulación intelectual de capital» para dejar de ser áreas calificadas como burocráticas. La propuesta fundamental para cambiar la filosofía de esas áreas es convertirlas en departamentos o unidades de servicios profesionales y enseñarles a gerenciar<sup>15</sup> proyectos.

**Convertirse en descubridor de talentos.** Buscar líderes y personas jóvenes e imaginativas es uno de los principios básicos de la innovación, ya que los cambios profundos se hacen —incluso— trasgrediendo lo establecido. La inexperiencia está de moda.

Esta premisa parece ser aplicable al régimen del cambio en México: aunque la personalidad de Vicente Fox Quesada no cumple con el requisito de la juventud, sí cubre con el de la imaginación y el gusto por romper con lo establecido. Para Pitcher, autora de *El drama del liderazgo*, libro de referencia entre los empresarios de Norteamérica, el perfil del personal necesario es:

---

<sup>15</sup> De forma simple se podría decir que gerenciar es mirar hacia afuera, hacia el medio externo donde se moviliza el servicio; pero al mismo tiempo es mirar hacia adentro: hacia el factor humano, hacia sus recursos tecnológicos, financieros y materiales disponibles para responder adecuadamente a ese medio. Gerenciar consiste en llevar con sentido emprendedor e innovador las funciones de: planificación, organización, dirección y control; en pocas palabras, este neologismo quiere decir administrar con innovación.

*“¿Me dice que no quiere personas emotivas, volátiles e imprevisibles, pero sí gente con imaginación? Lo siento, viene todo en el mismo paquete... Le puedo ofrecer un paquete dedicado, honesto, realista y consciente, pero el tema de la imaginación estará un tanto limitado.”*

*Pitcher, 1997:139*

### **Desventajas**

En contraparte, una de las desventajas que la innovación tiene es la velocidad que recomienda para efectuar los cambios, esto en virtud de que es tal esa velocidad recomendada que incluso podría rebasar lo permitido por el marco normativo de la administración pública.

En una empresa esos cambios sí pueden hacerse con rapidez debido a que el marco normativo interno es factible de ajustes gracias a la aprobación del consejo de administración o del gerente correspondiente.

Por lo tanto, si una nueva idea (y a la larga nuevas ganancias) así lo requiere, la normatividad cambia de inmediato; pero en la administración pública no es así. Introducir cambios en el ámbito gubernamental puede incluso tener que reformar primero el marco regulatorio, lo que depende a su vez del tiempo que tarde el proceso legislativo en aceptarlo.

Además, en la administración pública primero debe hacerse la reforma legal y luego la organizacional; en cambio en el sector privado ambas transformaciones pueden efectuarse en paralelo.

Precisamente es por esta razón por la que uno de los potenciales problemas que deben considerarse al trasladar las técnicas



gerenciales (específicamente la de la innovación) al sector público, es su tendencia a los cambios inmediatos acelerados.

#### **1.4.5 SEPARACIÓN ENTRE *MANAGEMENT* Y *POLICY* (DESPOLITIZAR)**

La perspectiva gerencialista, como señala Mintzberg (1999), postula tres propuestas inherentes a la gestión:

- Que es posible aislar actividades concretas: tanto unas de otras, como de la autoridad directa.
- Que el rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada mediante medidas objetivas; es decir, que los objetivos que cada actividad pretende alcanzar pueden expresarse en términos cuantitativos.
- Que las actividades pueden confiarse a directivos profesionales, autónomos y responsables del rendimiento.

Observaciones aparte a las que podamos hacer a los dos últimos postulados, en esta sección nos concentraremos en el primero: aislar actividades concretas.

En la opinión de Mintzberg (1999) estas propuestas chocan con lo que hacen y con la manera de trabajar de la mayoría de las dependencias gubernamentales, dado que, para aislar sus actividades del control jerárquico directo (como lo prescribe la gestión), es necesario primero formular políticas claras desde la esfera de la política, para que la esfera administrativa las implemente.

En otras palabras, las políticas deben mantenerse estables en el tiempo, y los políticos y directivos de otras agencias al margen de su ejecución.

Pero Mintzberg también se pregunta: ¿hasta qué punto lo antes descrito es común?, ¿cuántas actividades del gobierno se ajustan a una fórmula de este tipo? Y él mismo responde que, salvo las loterías, no hay más actividades que cumplan con esta fórmula pues muchas actividades del ámbito gubernamental están interconectadas y no pueden aislarse. Por lo tanto establece:

*“la creencia de que en el gobierno las políticas y la administración pueden separarse –como la formulación y la ejecución en la planificación corporativa– es un mito que debería pasar a mejor vida.”*

*Mintzberg, 1999:204*

En este sentido Wallis (1989) afirma, por su parte, que pensar que los políticos pueden ser removidos de la administración para dejarle el campo abierto al administrador es una imposibilidad en el mundo real; es más, aunque a los políticos les gustara la idea, lo cierto es que los administradores tienen que tratar con ellos: aun en regímenes militares, la actividad política no termina. En consecuencia, los administradores tienen que aceptar este hecho y conforme a ello percibir sus roles gerenciales.

Por lo tanto, no cabe duda que hay una clara distinción entre la administración pública y la privada; pero no necesariamente ésta es más dinámica que aquella, aunque sí es usual que sea mucho menos política por naturaleza. Al mismo tiempo es común llevar a los administradores a la arena del político;

empero, el que esto se considere o no como algo deseable, es un hecho real que debe reconocerse.

### **1.5 ESTRATEGIAS QUE SE REPITEN CON LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

Algunas de las prácticas que ya antes se utilizaban y ahora destacan en la nueva gerencia pública son:

- la rendición de cuentas
- la mayor utilización de las tecnologías de información
- la planeación estratégica; y
- la descentralización.

Tanto la descentralización como el mayor aprovechamiento de las tecnologías de información son medidas que, en su momento, Simon (1945) ya consideraba necesarias para la administración pública; en tanto la rendición de cuentas es un hecho que de una u otra manera ha estado siempre presente en ésta, con denominaciones diferentes aunque ahora en mayor medida que en el pasado: o sea, es una vieja práctica disponer de una serie de mecanismos para informar qué se hace con los recursos y responder ante la ley.

Los informes que en organizaciones diversas han rendido los responsables de disponer recursos, las fases de evaluación y el control en el «viejo proceso administrativo» o la existencia de

las contralorías, son algunos ejemplos de los mecanismos que ya existían antes de la actual *accountability* o rendición de cuentas.

### 1.5.1 RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de los graves problemas actuales es la falta de rendición de cuentas y evaluaciones creíbles en las labores gubernamentales. Ciertamente muchas evaluaciones no cumplen con los mínimos requisitos para convertirse en una efectiva forma de medir los objetivos y las metas planteados (y luego a ello hay que agregarle la corrupción, la falta de responsabilidad pública y la impunidad con la que actúa un gran número de funcionarios públicos).

Por lo mismo, no cabe duda que es necesario afinar los mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de que se tomen en consideración los objetivos reales de la dependencia y la capacidad técnica y profesional de los responsables de llevarlos a cabo (Rosembloom, 1998:546).

A manera de complemento Arellano (2001) propone cuatro categorías de rendición de cuentas.

**La burocrática:** que consiste en supervisar la reglas de operación por parte de una agencia interna con un alto grado de control<sup>16</sup> (por lo general entre superior y subordinado).

---

<sup>16</sup> El grado de control «se refiere a la distancia que existe entre la especificación de deberes y al escrutinio de acciones a través de un rango muy amplio de asuntos» (Arellano, 2001:7).

**La legal:** presente con un alto grado de escrutinio, basada en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización (en general se trata de una relación de agente-principal).

**La profesional:** presente en situaciones técnicas o complejas con un bajo grado de escrutinio, hecha desde una fuente de control interna.

**La política:** con bajo nivel de escrutinio y efectuada desde una fuente de control externa; como por ejemplo los ciudadanos, con gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios que permitan alcanzar expectativas.

Por su parte Rosebloom (1998) asegura que la nueva gerencia pública está a favor de la supervisión externa por parte del legislativo, siempre y cuando esa vigilancia no sea tan detallada que controle directamente los gastos, la administración de personal o la organización interna de las diferentes agencias gubernamentales.

Para el autor, el énfasis debe ponerse en el desempeño y en los resultados obtenidos, no tanto en los procedimientos y medios utilizados para cumplir con los objetivos.

Una de las herramientas de la rendición de cuentas más utilizada por los gobiernos es la medición del desempeño, con la que además se puede obtener información relevante para la toma de

decisiones en la gestión y en las políticas públicas (Ammons, 1999:368).

Aunque las medidas de desempeño se han clasificado de diferente manera, Ammons (1999) las concentra en cuatro categorías:

**Medidas de carga de trabajo.** Se efectúa basándose en la cantidad de trabajo que se lleva a cabo y en el número de unidades de servicio recibido, con la finalidad de saber cuánto se hizo.

**Medidas de eficiencia.** Por lo regular relacionan la cantidad de trabajo con los recursos utilizados para efectuar esas actividades.

**Medidas de eficacia.** Suelen indicar hasta qué punto se cumplen los objetivos de desempeño y si un programa está logrando el efecto deseado o si un departamento está produciendo los resultados esperados.

**Medidas de productividad.** Combinan elementos de eficiencia y de eficacia en un indicador único.

Los sistemas para medir el desempeño tienen ciertas ventajas, como obtener y generar más y mejor información sobre el gasto, los costos, el proceso y los resultados de cada uno de los programas gubernamentales; además, reducen la incertidumbre de la administración y el control de las agencias mediante el establecimiento de expectativas claras.

También permiten definir y ubicar con mayor efectividad los recursos que se necesitan para cada acción pública, gracias a que identifican los asuntos críticos dentro de los procesos y flujos con los que se designa un gasto o se determina el impacto que alguna de las medidas implementadas tiene sobre un aspecto social o económico.

Asimismo, con la medición del desempeño se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuesto y evaluación, obligando a discutir las políticas públicas de manera más integral y coordinada (Arellano, 2001:3).

En síntesis, no es posible planear ni evaluar si antes no se sabe qué es lo que se mide; de tal manera que contar con indicadores de desempeño es un imperativo para las organizaciones gubernamentales, a fin de recoger e integrar los puntos clave para medir y evaluar los objetivos y las metas de una dependencia en particular.

Sin olvidar que también deben contar con vínculos claros entre las metas cuantitativas y la resolución de problemas y demandas sociales (muchas veces más cualitativas), por lo que deben ser fáciles de identificar y de construir en su caso.

Si se cumpliera lo anterior ya no estaríamos únicamente hablando de una evaluación contable o financiera, sino de verdaderas auditorías de desempeño con las que podríamos conocer hasta dónde el programa o la política pública están resolviendo las demandas de la población.

### **1.5.2 MAYOR UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN**

Desde el punto de vista de Guerrero (1999), el gran desarrollo de la automatización en la producción y distribución de los servicios gubernamentales -particularmente en el empleo de la tecnología informática- es otra de las características del nuevo manejo público.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) operan de diferente manera pero sus efectos son únicos, según como se utilicen; no obstante, su relación con el desarrollo social y económico es consecuencia de algunas características básicas, relacionadas con mejorar la producción y comunicación de la información: por ejemplo, compartir el conocimiento, incrementar la productividad, superar los límites geográficos y tener una mayor apertura y transparencia (Grace *et al.*, 2000:2).

Una de las tareas fundamentales de la modernización es montar mecanismos transparentes de la gestión del Estado (Orrego, 1999:28), eminentemente dependientes de la comunicación y de la posibilidad de reproducir la información; por ello las tecnologías de información desempeñan un papel importante en su reforma y modernización (Mejía, 1999:29).

Por esta misma razón Grace *et al.* (2001) establecen que las tecnologías de información y de comunicación pueden ayudar al gobierno de tres maneras, e incluso trasladarse:



- a) ayudando a los tomadores de decisión para la adquisición, gestión y trasmisión de información y datos políticos complejos, lo que a su vez proporciona beneficios eficientes;
- b) mejorando el desarrollo de los servicios gubernamentales (educación, salud y ambiente); y
- c) permitiéndole a la sociedad tener un mayor acceso a la información gubernamental, lo que facilita el diálogo y la retroalimentación pública sobre proyectos y desempeño del gobierno.

Los beneficios que los gobiernos que introducen las tecnologías de información y comunicación obtienen en su aparato estatal son: ahorro en los costos de trabajo y administrativos, reducción de los gastos de provisión del servicio y de la planeación y el presupuesto, posibilidad de tener mejores análisis, y soporte para la toma de decisiones del proceso presupuestal; con lo que definitivamente se mejora su eficiencia (Primo *et al.*, 2000; Grace *et al.*, 2001).

De la misma manera las tecnologías avanzadas de información son importantes en el sector público, ya que su utilización implica mejorar los sistemas y la automatización de los procesos en muchos de los casos.

Una de las herramientas teóricas actuales que recomienda entre sus técnicas la automatización y el estudio de los sistemas

y procesos es la reingeniería de los procesos:<sup>17</sup> aplicada especialmente en el sector público norte-americano (Linden, 1994), donde se complementa con la reinención del gobierno.

Pero la tecnología de información en el ámbito público también tiene sus limitantes, dado que requiere de recursos humanos capacitados. Pero, como se sabe, en la administración pública el personal no está capacitado ni para diseñar ni para manejar un sistema interactivo de gestión pública; de la misma manera que tampoco existen los puestos y que en general domina la informalidad (Vigier, 1999:32).

Además, introducir tecnologías de información en la gestión pública demanda seleccionar previamente la tecnología que se va a utilizar, con la finalidad de no adquirir equipos que no se emplearán o no proporcionarán la utilidad que se espera (Orrego, 1999:34).

Empero, la introducción de medios informáticos –afirma Vigier (1999)– tampoco debe hacerse hasta que no se haya establecido la lógica de funcionamiento del sistema de gestión pública; es decir, primero debe elaborarse el sistema real sobre el que se piensa operar, para luego implantar un sistema de gestión de la información y de tecnología de la información.

Esto sin olvidar que la inversión en tecnologías de la información y comunicación inevitablemente representa costos de oportunidad,

---

<sup>17</sup> Para mayor referencia sobre la reingeniería de procesos recomendamos consultar a Hammer, Michael y James Champy (1994); y Habour, Jerry L (1995).

ya que se deja de invertir en otros bienes que pueden ayudar a solventar otras necesidades de la sociedad (Grace *et al.*, 2001:3).

Para Grace *et al.* (2001) la introducción de las nuevas tecnologías de información en servicios gubernamentales (como educación y salud) debe planearse con sumo cuidado, pues debido al costo y a su complejidad la amenaza de exclusión crece; además de que a la fecha son muy pocos los estudios sobre su costo-efectividad.

Un ejemplo claro del uso de tecnologías de información en el sector gubernamental es el desarrollo de *e-government*: o lo que es lo mismo, e-gobierno, gobierno electrónico o gobierno digital; o sea, el uso de las tecnologías de información (redes de área ancha, internet y computadores portátiles) por parte de las agencias gubernamentales.

Tecnologías de información cuya capacidad ha podido transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras entidades del gobierno. Hasta el momento son cuatro las etapas como se han desarrollado: en publicaciones, por interactividad, con transacciones completas y por entrega (*delivery*).<sup>18</sup>

En síntesis, algunas aplicaciones genéricas de las tecnologías de información del e-gobierno son: los servicios electrónicos de trámites de constitución, de instalación, de operación y de regularización de las empresas; cobro de impuestos, pago de servicios, voto electrónico, seguridad pública, prevención y respuesta ante

---

<sup>18</sup> Banco Mundial: [www.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm).

accidentes, buzón de quejas y denuncias, guía de trámites, información turística, ligas a páginas de otros gobiernos y empresas y licitaciones públicas, entre otros (Sotelo, 2001:3).<sup>19</sup>

### **1.5.3 PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA**

La gestión estratégica supone una dirección basada en cuatro principios: a) preocupación por el largo plazo, b) integración de metas y objetivos dentro de una jerarquía coherente, c) reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas, y d) una perspectiva externa que acentúa la anticipación y formación de los cambios en el medio, además de estar atento a la práctica del poder político (Bozeman, 1996).

La planeación estratégica enfatiza la valoración externa e interna del medio ambiente de la organización, al tiempo que identifica y resuelve asuntos que no suponen un consenso total en los propósitos y las acciones organizacionales, mientras establecen metas y objetivos y relacionan presupuesto y programas de trabajo (Bryson, 1989:7).

A decir de Bryson (1989), diversos autores aseguran que la planeación estratégica es benéfica a las organizaciones tanto públicas como privadas, debido a que les obliga a pensar estratégicamente y desarrollar estrategias efectivas; además de clarificar la dirección futura, jerarquizar las necesidades y tomar decisiones en el presente a la luz de sus consecuencias futuras.

---

<sup>19</sup> [www.narxiso.com/egob.html](http://www.narxiso.com/egob.html), página consultada el 12 de junio de 2002.

Igualmente ayuda a desarrollar una base coherente y defensiva para la toma de decisiones, ejercer discreción máxima en las áreas bajo el control organizacional, tomar decisiones por medio de los niveles y las funciones, resolver los principales problemas organizacionales, mejorar el desempeño organizacional, proporcionar rapidez y efectividad en circunstancias cambiantes, así como edificar el trabajo en equipo y la pericia.

### ***Desventajas***

Si bien la planeación estratégica busca proporcionar los beneficios antes mencionados, lo cierto es que tampoco cuenta con ninguna garantía de que en efecto podrá obtenerlos además de que únicamente funciona si los tomadores de decisiones y los planeadores la usan con sentido común y sensibilidad a las particularidades de su situación (Bryson, 1989:12).

Asimismo, Bryson (1989) identifica dos razones por las que la planeación estratégica no es aconsejable: cuando el techo de la organización ha caído (es decir, cuando se enfrenta algún problema económico o político, o bien cuando es necesario ocupar algún puesto de liderazgo); y cuando la organización carece de recursos, habilidades y compromiso de directivos claves para hacer un buen plan; en cuyo caso no hay razón de invertir tiempo en ella.

Por otro lado, Alexander Wegener (2000), investigador del Centro de Ciencia de Berlín, autor de diversos estudios comparativos sobre gobiernos locales en países de la OCDE, critica la tendencia de crear documentos gubernamentales únicamente

con el objetivo de demostrar que se conocen las más recientes escuelas de pensamiento.

Esto, dice, porque se utilizan esas ideas en los documentos pero no se les da factibilidad en la aplicación a las políticas públicas concretas mediante metas cuantitativas y cualitativas calendarizadas. Pero aún más: porque el ciudadano tiene una escasa o nula participación.

*"Aunque hay muchos gobiernos locales que han invertido mucho tiempo en formular «visiones»[...] y otros resultados más abstractos y de largo plazo de la actividad política y administrativa, hay muy pocos gobiernos locales en los cuales esas metas formuladas están vinculadas con actividades operacionales día con día. En la mayoría de los gobiernos locales, no hay una amplia participación comunitaria o ciudadana."*

*Wegener, 2000:121*

#### **1.5.4 DESCENTRALIZACIÓN**

Otra de las características de la reforma administrativa en el ámbito gubernamental es la descentralización, de la que Borja (1987) afirma que algunos de los motivos que la propician son la crisis de representación política del gobierno moderno, ciertas prácticas tradicionales que se han ido superando como el caciquismo, y las fuertes críticas que se han hecho al carácter tecnocrático del gobierno, a la burocratización de la gestión, a la crisis económica, y a la desigualdad territorial, así como a una mayor demanda política.

Si hemos de definir la descentralización podemos decir, siguiendo las palabras de Rondinelli, que es la transferencia de autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno

central a las organizaciones gubernamentales subordinadas (o cuasi-independientes) u organizaciones del sector privado.

Según el investigador, hay diversos tipos de descentralización: la política, la administrativa, la fiscal y la económica. La primera está dirigida a darles a los ciudadanos y a sus representantes electos más poder público en la toma de decisiones.

La descentralización administrativa busca transferir las responsabilidades de la planificación, los recursos y la gestión de ciertas funciones públicas del gobierno central y sus organismos en unidades de agencias gubernamentales, niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semindependientes, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Rondinelli *et al.*, 1983:154).

La descentralización administrativa puede presentarse como desconcentración, delegación o devolución. Visto así, la desconcentración significa redistribuir la autoridad para la toma de decisiones financieras y de responsabilidades administrativas entre los diferentes niveles del gobierno central. A menudo esta modalidad de descentralización administrativa es la que se ha considerado como la más débil.

Por su parte «delegación» quiere decir transferir responsabilidades: en este contexto, para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a las organizaciones semiautónomas que no estén completamente controladas por el gobierno

central; pese a que después de todo siguen siendo responsables ante él.

Por otro lado, la devolución (*devolution*), es la transferencia de autoridad para la toma de decisiones de los recursos y la gestión a las unidades cuasi-autónomas del gobierno local con estatus corporativo.

Por lo que toca a la descentralización financiera, los gobiernos locales u organismos privados no pueden desempeñar efectivamente sus funciones descentralizadas si carecen de los ingresos necesarios, de tal manera que este tipo de descentralización puede tomar diferentes formas:

- Autofinanciamiento o recuperación del costo por medio de cargas a los usuarios
- Cofinanciamiento o coproducción (cuando los usuarios participan proveyendo los servicios y la infraestructura a través de contribuciones monetarias o de trabajo).
- Expansión de ingresos locales mediante impuestos a la propiedad, a la venta o a cargos indirectos.
- Transferencias intergubernamentales de ingresos generales de impuestos recolectados por el gobierno central a los gobiernos locales para uso general o específico (Rordinelli, 3).

Finalmente la descentralización económica puede llevarse a cabo ya sea por medio de la privatización (aspecto que tratamos ampliamente en este mismo capítulo), o por la desregulación:



que reduce las restricciones legales a la participación privada en la provisión de servicios, o permite la competencia entre distribuidores privados para proveer los servicios que antes proporcionaban el gobierno o los monopolios regulados (Rondinelli:4).

Definitivamente detrás de la descentralización encontramos razones económicas que resaltan la búsqueda de la eficiencia en los recursos públicos, argumentando que regresar la autonomía a los estados y municipios con la descentralización y la desconcentración administrativa permitiría conocer con exactitud las necesidades, las demandas y las reivindicaciones sociales de las comunidades; lo que permitiría atenderlas con mayor rapidez y eficacia (Aguilar, 1982; Allen, 1990; Ramos, 1999).

Pero, además, gracias a la descentralización es posible conocer mejor las costumbres y tradiciones de las comunidades: lo que a su vez permite sugerir alternativas en la implementación de programas evitando problemas que pudieran obstruir los objetivos de los programas (Allen, 1990:17), jerarquizar las necesidades, calcular el monto de los recursos que requerirán y conocer los plazos que ocuparían para llevarlas a cabo (Aguilar, 1982).

Esto sin olvidar que también permite tener la posibilidad de que las autoridades locales rindan mejor las cuentas; considerando que la población estaría más involucrada en las acciones gubernamentales y por lo mismo tendría un mejor control de su desempeño (Aguilar, 1982).

Desde el punto de vista político la descentralización motiva la democratización de los procesos para la toma de decisiones, al mismo tiempo que la integración política de los diferentes niveles de gobierno (Ramos, 1999).

Igualmente permite mayor representación política de los diversos grupos (políticos, étnicos, religiosos o culturales) en la toma de decisiones, a la vez que incrementa la estabilidad política y la unidad nacional con la intención de permitirles a los ciudadanos un mejor control de los programas públicos en el nivel local (Rondinelli:5).

### ***Efectos negativos***

Pero la descentralización también puede producir efectos negativos (Rondinelli:5; Allen, 1990:9).

Para Rondinelli la descentralización no siempre es eficiente, sobre todo en el caso de los servicios estandarizados, rutinarios o basados en red, lo mismo que en las situaciones en las que pudiera provocar la pérdida de economías de gran escala y el control de los escasos recursos financieros del gobierno central.

Del mismo modo la descentralización en ocasiones permite coordinar políticas nacionales más complejas y en otras que algunas funciones las captura en las élites locales.

Por su parte Allen (1990) resalta que la descentralización ayuda a incrementar la disparidad social y regional debido a que los grupos y las áreas más acaudaladas pueden mejorar el uso de

los poderes devueltos; además, como las autoridades locales electas suelen preocuparse más por conseguir votos mediante planes a corto plazo en vez de buscar planes estratégicos a largo plazo, eso influye en el desarrollo de los gobiernos locales.

Aunado a esto y debido a la débil capacidad técnica y administrativa del personal que labora en los niveles locales, la descentralización puede provocar que los servicios se desarrollen de manera ineficiente e ineficaz en algunas áreas del país (Allen, 1990; Rondinelli).

#### **1.6 CRÍTICAS Y DILEMAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

Como afirmamos páginas antes, el objetivo de esta investigación no es hacer una reconstrucción apologética de la nueva gerencia pública, sino medir la forma como está presente en las últimas reformas administrativas que se han hecho en los estados de la República Mexicana; de forma tal que reconstruir sus principales postulados y reseñar sus experiencias paradigmáticas tuvieron, pues, la intención señalada.

Si bien hasta cierto punto hemos ido presentando de manera paralela algunas de sus dificultades, inconsistencias y deficiencias, en esta sección haremos un compendio todavía más sistemático de las observaciones que sobre nueva gerencia pública se han hecho; sin ninguna intención lapidaria sino únicamente, con el deseo de plantear el debate.

Aunque no negamos que es muy probable que algunos de los comentarios sobre los límites de la propuesta teórica sirvan también para analizar la experiencia de sus postulados.

### **1.6.1 INCONSISTENCIAS**

David Arellano, especialista del CIDE en la materia, revela una serie de problemas que ha encontrado durante la aplicación de la nueva gerencia pública. Sus planteamientos son interesantes dado que no sólo presenta las ventajas sino también las desventajas de los procesos de modernización presupuestal: ejemplo de la nueva gerencia pública en acción.

Con cuatro dilemas, el autor expresa claramente las áreas donde el investigador o servidor público debe prestar atención al momento de analizar la nueva gerencia pública.

#### ***Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación***

Uno de esos dilemas, explica Arellano (1999), es el argumento que la nueva gerencia pública aduce para otorgarles mayor libertad a los administradores públicos: según ellos, esa flexibilidad puede llevarlos a innovaciones tales que pronto podrán alcanzar un gobierno más eficiente y eficaz; aunque, si no se cuida el cumplimiento de la normatividad puede incurrirse en pretender innovaciones fuera de la ley.

Por otro lado, dado que la burocracia actúa con recursos públicos, debe rendírsele cuentas a la población; de tal manera que según los postulados de la nueva gerencia pública es necesario

establecer controles, procedimientos y reglas, pese a que retarden la aplicación de las medidas innovadoras o limiten la discrecionalidad del dirigente.

***Participación social o decisiones técnicas  
(legitimidad vs. eficiencia)***

Otra contradicción de la nueva gerencia pública que Arellano (1999) advierte es la defensa que ésta hace de la participación ciudadana para resolver los problemas públicos. Desde el punto de vista del investigador, gracias a ella puede incrementarse la racionalidad y eficiencia administrativa gubernamental, lo mismo que detectar con mayor rapidez los problemas que aquejan a la población; así como facilitar el consenso social al reducir los problemas lógicos en la implementación de las políticas públicas (Cunill, 1997; DeLeón y Denhardt, 2000; Gruening, 1998; OCDE, 1995).

No obstante, la participación ciudadana también representa costos, pues evidentemente se requieren tiempo y determinados recursos para negociar y establecer acuerdos (Guerra, 1994; Arellano, 1999); que también pueden evitarse si se toman las decisiones apoyándose en técnicas microeconómicas<sup>4</sup> o análisis de políticas públicas (Gruening, 1998).

Las cuales proporcionan bases cuantitativas que le permiten al gobierno tomar decisiones sobre los problemas públicos que enfrenta y que la nueva gerencia pública apoya; empero esas

---

<sup>4</sup> Entre estas técnicas podemos considerar los análisis: costo-beneficio, costo efectividad y multicriterio, entre otras.

decisiones pueden ser insensibles e inviables en la práctica y alejarse de la legitimidad.

En síntesis, la participación ciudadana puede tener acciones legítimas, aunque también es muy probable que sean ineficientes e inequitativas; igualmente las decisiones técnicas pueden ser menos costosas y más eficientes, pese a que se genere distanciamiento con la sociedad y ello dé lugar al dilema de *legitimidad o eficiencia* (Cabrero, 1997:75).

### ***Mercado vs. equidad y Estado***

Otro de los dilemas que también enfrenta la nueva gerencia pública es la búsqueda de la *equidad*, muy importante para la mayoría de los países latinoamericanos (como México) y la utilización de los mecanismos de *mercado*; que como bien señala la teoría microeconómica éste puede tener fallas y distribuir mal los recursos, sobre todo en problemas públicos que involucran aspectos como la vida humana, la pobreza o el bienestar colectivo, entre otros.

Por lo tanto, si bien el mercado puede propiciar la eficiencia económica, también suele dejar de lado el aspecto social (importante característica de la mayoría de los problemas públicos) y ocasionar una mala distribución de los recursos.

Un dilema más relacionado con el mercado es el de su relación con la actividad de gobernar, pues como lo hemos dicho, los mecanismos de mercado promueven eficiencia pero dejan de

lado las actividades fundamentales del Estado; como por ejemplo las de gobernar (Peters, 1997:7).

***Resolver problemas públicos  
o administrar programas***

Resolver problemas públicos o administrar programas es otro de los dilemas de la nueva gerencia pública. Ciertamente que, en su mayoría, los problemas públicos son grandes y complejos, con gran cantidad de individuos involucrados y una multiplicidad de intereses; pero también es cierto que hay organizaciones que funcionan con recursos públicos y controles externos, e incluso en muchas ocasiones enfrentan problemas de acción colectiva, en cuyo caso son ellas las que movilizan los recursos mediante programas con los que se resuelven los problemas públicos.

No obstante, para Arellano la solución de los problemas públicos implica, en su gran mayoría, modificación de los comportamientos y las costumbres de los individuos; muy difíciles de alcanzar mediante programas más o menos explícitos.

Además, estas organizaciones también enfrentan problemas al momento de implantar los programas, cosa que en ocasiones impide obtener los resultados esperados (Pressman y Wildavsky, 1998); esta es la razón por la que es más viable rendir cuentas sobre los recursos y los programas, en vez de hacer cambios en el comportamiento de las personas: que en el caso de una política pública se reflejarían en los impactos sociales que logran.

## **1.6.2 TRECE PROBLEMAS**

Los problemas más importantes de la nueva gerencia pública son:

### ***1. Uso de las herramientas y técnicas del sector privado para resolver problemas públicos***

En los últimos años hemos visto que en todo el mundo priva la tendencia de mejorar la administración pública con conceptos, herramientas y técnicas originadas, en muchos casos, en el sector privado; no obstante, como día con día surgen nuevos problemas, ni hay respuestas prefabricadas ni tampoco es posible extrapolar los planteamientos con los que se solucionaron esos problemas que –quizá con algunos rasgos similares, en otros ámbitos (sobre todo en el sector privado)– es necesario que la gerencia pública prospere como sector en crecimiento (Metcalf, 1999b:45).

Continuando con la misma idea, Metcalf (1999b) explica que está a punto de agotarse la aplicación provechosa de las prácticas de la administración de empresas en el ámbito gubernamental, pese a que sólo se ha tocado la superficie de la gestión pública; si continúa siendo poco más que una recopilación de métodos de la administración de empresas, aquella pronto ya no podrá atender las necesidades del Estado.

### ***2. Dificultad para integrar eficiencia, eficacia y legitimidad***

La dificultad que la nueva gerencia pública tiene para integrar la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de manera apropiada, es otro de sus problemas; o dicho de otra manera, no existe todavía una metodología que permita alcanzar el equilibrio en esos tres



aspectos, de tal manera que cualquiera de las acciones gubernamentales no favorezcan más a una que a otra.

De ser así, por mínimo que sea el desequilibrio, nuevamente puede ocasionarse una crisis que sin lugar a dudas pondría en tela de juicio la actuación del Estado (Cabrero, 1999:22).

### **3. *Imprecisión de resultados a largo plazo***

Para Kettl (1999), otra de las cuestiones que aún no puede resolver la nueva gerencia pública tiene que ver con el impulso de construir gobiernos que cuesten menos: si bien algunas tácticas de corto plazo efectivamente permiten reducir costos, lo cierto es que también hacen más difícil mejorar los resultados en el largo plazo.

Por lo tanto, la dificultad que enfrentan los reformadores es considerar simultáneamente los ahorros en el corto plazo y los resultados en el largo, además de determinar cuáles son las funciones esenciales e irreductibles que debe desempeñar el gobierno, cuáles se pueden privatizar, cuáles descentralizar y cuáles son preferibles contratar con terceros.

### **4. *La resistencia al cambio, sobre todo al de actitudes***

Para Arellano (2001), las reformas que involucran la nueva gerencia pública (como es el caso de la presupuestal) enfrenta obstáculos debido a que no sólo implica cambios en el sistema político sino también en el comportamiento de los individuos: lo que en la mayoría de las ocasiones es imposible y en el mejor de los casos difícil.

Además de que las instituciones (entendidas como el conjunto de reglas formales e informales) también deben modificarse para permitir las reformas de la nueva gerencia pública, que muchas de las veces puede ser complejo por los consensos que se involucran y los intereses de los grupos que participan en ello (congreso, partidos políticos, grupos de presión, votantes y demás).

### **5. Escasa argumentación**

Tanto Hood como Jackson (1997) igualmente advierten sobre las limitaciones del New Public Management:

*“La NAP es un neologismo, una abreviatura conveniente, pero imprecisa, para denotar una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años ochenta en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Hay también variantes canadienses y estadounidenses que tienen cierta semejanza.”*

A lo largo de su libro estos catedráticos (australiano y británico respectivamente) denominan a la nueva gerencia pública como «la doctrina sensata», la «filosofía administrativa» o las «innovaciones que provienen de la práctica y del sector privado»; aunque ni su origen ni sus ideas se basan en algún libro clásico:

*“No hay ningún texto clásico que fije definitivamente sus ideas significativamente, lo que constituye quizá el texto señero proviene de un documento oficial: El tratado de la tesorería de Nueva Zelanda, Government Management, elaborado en 1987.”*

*Hood y Jackson (1997)*

Desde el punto de vista de Brugué (1996), la conceptualización de la nueva gerencia pública presenta dos dificultades: falta de coherencia interna y ausencia de la dimensión democrática. En el

primer caso el autor considera que, a la hora de definirla, cada académico la concibe diferente y, al analizar formulaciones en apariencia coincidentes, inmediatamente surgen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización.

En el segundo, asegura, no se toma en cuenta que la administración pública es un espacio donde surgen y se resuelven conflictos e interactúan intereses contrapuestos, al mismo tiempo que se jerarquizan los valores en competencia: aspecto que, o se da por supuesto o se olvida por completo en las discusiones sobre la nueva gerencia pública.

Aunque sigue siendo polémica la traducción de *management* con el sentido de gerencia, éste es el más común ya que tanto su uso como su aplicación a los asuntos gubernamentales se ha centrado en la vinculación que hay entre los bienes y servicios que producen el gobierno y el sector privado; lo mismo que en sus potenciales consumidores: los ciudadanos vistos como clientes.

La creación de un mercado intragubernamental es otro de los propósitos que plantea el New Public Management con propuestas como la fundación de agencias ejecutivas o la participación de empresas privadas para proveer los servicios o productos que el cliente-ciudadano demanda.

Dado que Omar Guerrero ha profundizado en el origen de la palabra *management*, junto con sus dificultades de uso, para él traducirla como manejo es lo más adecuado, pero no por ello deja de ser confuso:

“...aunque lleva por nombre la voz de manejo (management), no es el manejo su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema «burocrático» del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del «espíritu empresarial» en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.”

*Guerrero, 2002:VII*

## **6. Desvinculación con la democracia**

Arellano (2001) igualmente señala que la nueva gerencia pública padece de un déficit democrático a causa de que los representantes electos no se toman en cuenta para las reformas gerencialistas, por lo que todavía falta establecer la función que deben desempeñar.

## **7. Mito de la separación política-administración (difícil en los países en desarrollo)**

Una de las grandes debilidades de la nueva gerencia pública es que involucra muchas complejidades y contradicciones, por ejemplo la de promover una separación más precisa entre la política y administración (Guerrero, 1999; Arellano, 2001; Gruening, 1998); sin embargo, como lo público concierne al Estado, todo lo que se haga incluye inevitablemente a la política. Incluso la movilidad política y el proceso de negociación y reacomodo se rehace y recrea en las diversas reformas de la nueva gerencia pública (Guerrero, 1999; Arellano, 2001).

Por otro lado Mintzberg (1999) también hace alusión a este aspecto, al que considera un mito de la nueva gerencia pública

por pretender aislar actividades concretas, tanto como de unas como de otras, así como de la autoridad directa; desde su punto de vista para que esto suceda es necesario formular políticas claras desde la propia esfera política, pero para que sean ejecutadas deben surgir en la esfera administrativa.

Esto significa que las políticas deben mantenerse estables en el tiempo, lo mismo que los políticos y los directivos de las agencias estar al margen de su ejecución.

Como el autor señala, muchas actividades gubernamentales están interconectadas y no pueden aislarse; aunque quizá sí pudieran aislarse más o menos del proceso político algunas actividades de forma horizontal, no puede hacerse lo mismo de manera vertical, por lo que el estudioso aconseja que es preferible dejar pasar a mejor vida este mito (Mintzberg, 1999:204).

#### ***8. Considerar a los usuarios como consumidores informados con poder de sanción***

Guerrero (1999) da cuenta de otro defecto de la nueva gerencia pública: que desarrolla una sutil división entre los usuarios de los servicios y los consumidores de los servicios, considerando a estos últimos como ciudadanos activos bien informados y con suficiente conocimiento sobre el nivel de eficiencia de los servicios públicos mediante el pago de sus impuestos; razón por la cual influyen en los resultados electorales, más que la politización o las campañas políticas.

### **9. Fallas del Estado y fallas del mercado**

Para el presidente del grupo de administración pública (EGPA, por sus siglas en inglés) las propuestas de la nueva gerencia pública tensan la relación entre el deseo de mejorar el aparato del Estado y el involucramiento de los ciudadanos en la coproducción de políticas, ya que minimiza la importancia del Estado para el desarrollo y la sustentabilidad de las sociedades (Snellen, 2000:V).

### **10. Ausencia de compromiso social**

Por su parte Pollit (1993) resalta otras de las dificultades que están presentes en la nueva gerencia pública: que su compromiso con la economía y la eficiencia es superior a valores como la equidad y la justicia, y que sus postulados son poco realistas dado que asume la posibilidad de trasladar la gestión privada al ámbito público, sin considerar las particularidades que éste tiene; como por ejemplo la presencia de una población con connotaciones colectivas ajenas al individualismo de los clientes.

### **11. Mito de que el rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada**

Para Mintzberg (1999) la idea de que el rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada es otro mito de la nueva gerencia pública, pues aspira a que los objetivos que cada actividad persiga se expresen en términos cuantitativos: lo que significa que tanto los costos como los beneficios deben poder medirse.

No obstante, si bien es posible medir los costos en el sector público, la mayoría de los beneficios no pueden prestarse a ello; razón por la cual precisamente muchas actividades pertenecen a este sector y tienen que valorarse mediante un juicio leve, dado que la medición estricta no puede ser (Mintzberg, 1999:205).

## **12. Influencia de la economía en los modelos gerenciales**

A decir de Peters:

*“Una fuente dominante de ideas de las reformas en el sector público en los años ochenta y noventa ha sido el mercado y los modelos de los economistas [...] el mercado no tiene ningún mecanismo para dotar de coordinación a los poderes públicos, dado que no hay mecanismo de precios efectivo en marcha en la mayoría de reformas de acuerdo al modelo de mercado en el gobierno.”*

*Peters, 1997:6-7*

Para Derlien (1996), como muchos de los conceptos de la reforma proceden de la microeconomía y se adhieren a conceptos y valores que bien pueden denominarse neo-tayloritas, sistemáticamente esas acepciones no alcanzan a hacerles justicia a las condiciones y tradiciones del sector público; de la misma manera que tampoco consiguen ser compatibles con ellas.

Por otro lado, Metcalfe (1999b) también crítica las propuestas de reforma basadas en el eslogan «Hay que tener confianza en el mercado». Para él la subcontratación, la privatización, la desregulación y otras prácticas del mercado tienen una concepción tan estrecha que no les permite aportar soluciones para los importantes problemas de acción colectiva: como protección al medio ambiente, reconstrucción económica, desarrollo regional y reforma de los más importantes servicios como educación y salud.

Esto, sin olvidar que la función principal de la gestión pública es hacerle frente a los problemas estructurales en un plano superior, mientras que la gestión privada gestiona el cambio incremental en un nivel inferior (Metcalf, 1999b:66).

### **13. Naturaleza de su comportamiento político**

Sin demérito de su valía en cuanto a mejorar la eficiencia, no cabe duda que la nueva gerencia pública es susceptible de ser cuestionada por la naturaleza de su pensamiento y actuar político; cuestionamiento que se explica desde cuatro vertientes (DeLeon y Denhardt, 2000).

Primera, por vaciar de contenido político al Estado, sostener su ineficiencia e impedir su intervención económica y política, la nueva gerencia pública repercute en la administración pública con la firme creencia de que el espíritu empresarial es superior a las formas más usuales de organización en el sector público.

Segunda, por su devoción a la mano invisible que distribuye los beneficios del crecimiento económico, de tal manera que el sistema de mercado ha señalado que nadie debe intervenir para tratar de equilibrar el desbalance entre ricos y pobres; ya que desde su punto de vista eso se resuelve sin que el Estado intervenga dado que el mercado derrama sus beneficios generando riqueza entre todos sus ciudadanos: lo cierto es que eso no ocurre así en todos los países.

Es claro que Latinoamérica no ha logrado establecer una noción de justicia social económica semejante a la de los países anglo-



sajones, escandinavos o latinos-europeos, dado que la intervención estatal debe ser mayor.

Tercera, porque opone al individualismo (como forma de comportamiento personal) con la discusión cívica y colectiva (como forma de participación social).

Como se muestra con la cita a John Kamensky, uno de los diseñadores del sistema de evaluación del gobierno norteamericano denominado National Performance Review (supervisión del desempeño nacional), cuando cita al neozelandés Jonathan Boston, con la frase: «toda la conducta humana está dominada por el autointerés» (Kamensky, 1996:247), es obvio que la vieja doctrina liberal está más presente que nunca.

Por último, porque existe la posibilidad de no obedecer las leyes o reglamentos establecidos.

Como se lee, la vinculación entre estos cuatro valores, origen de su actuar político, es evidente; como evidente también es la conexión de cada uno de ellos con la economía.

Por ejemplo, la suma del esfuerzo individual de la sociedad no siempre lleva al bienestar colectivo: recordemos que todos los países, incluidos los apologistas del individualismo, actúan siempre pensando en el supremo interés nacional antes que en el individual, por los asuntos de seguridad nacional.

En este mismo sentido, ¿por qué considerar a la pobreza como un tema de interés colectivo, que necesita sacrificar el interés individual para subordinarlo a una aspiración nacional que consolide la democracia?

“En su uso del modelo del mercado, en su énfasis en clientes más que en ciudadanos, en su glorificación de la administración empresarial, el movimiento de la reinención del gobierno contribuye a una teoría política [...] los administradores que apoyan el movimiento de reinención deben reconocer a la teoría política que ellos están apoyando.

Y deberían reconocer los aspectos del gobierno democrático que están rechazando, la ciudadanía democrática, el compromiso cívico y el interés público (más ampliamente concebido). Sospechamos que muchos se sentirían incómodos al darse cuenta que se están alejando de tales valores fundamentales.”

*DeLeon y Denhardt, 2000:96*

En la opinión de Greve y Jaspersen (1999), son cinco las críticas que pueden hacerse a la nueva gerencia pública:

Una, porque los incentivos competitivos suelen ser escasos para conducir el cambio sustancial en las rutinas organizacionales y de comportamiento; otra, porque como cualquier política pública las reformas administrativas de la nueva gerencia pública pueden fallar al momento de implementarlas debido a que participa un gran número de actores (Pressman y Wildavsky, 1998).

Una más, porque las reformas de la nueva gerencia pública han llegado a amenazar valores como la equidad, ya que al excluir de servicios públicos a los individuos provocan un déficit de legitimidad.

La cuarta, porque la participación ciudadana en estas reformas es muy escasa; y la última, porque no existe una nueva gerencia pública global ya que cada reforma responde a un problema específico y hay una gran variedad de transformaciones.

"It is possible that NPM reforms are more effective in some areas than in others. In the areas of people processing services such as education, social services and health care we find more problems than insupply services and infrastructure [...] NPM is not a satisfactory general strategy for reforms in the public sector and is not a precise theoretical concept."

*Greve & Jespersen, 1999:153*

Además, existen críticas bien fundamentadas para evaluar la gerencia pública; tal es el caso de las mejores prácticas (*Best Practices*), sobre las que Löffler (1999), miembro de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE): asegura que –desde la perspectiva internacional– cuando se aplican los mismos criterios a diferentes países aparecen dificultades como: hablar de *Best Practices* y referirse a productividad, operatividad, eficiencia o satisfacción del cliente; aunque también podría usarse para calificar las dimensiones organizacionales como la administración de recursos humanos, el manejo de tecnología de información o la orientación al cliente.

Es decir, el significado es tan amplio que caben todo tipo de «experiencias exitosas», las cuales pueden ser rescatadas para favorecer la imagen de las técnicas de la nueva gerencia pública.

Así, aunque *the best practices* funciona para mostrarles a las empresas y a las organizaciones del sector público que deben

tomar lo que pueda aprovecharse de esos casos, con la intención de mejorar su propia administración, no por ello es posible discernir a situaciones en las que esta metodología debe utilizarse para que pueda ser comparable.

Según Löffler (1999) ha habido suficientes cambios en las ideas de la nueva gerencia pública, al grado que ésta ha podido influir en las *mejores prácticas* pues, lo que hace diez años se pensaba que eran ellas, ahora ya no lo es más; por eso el autor nos recuerda que algunas *best practices* del pasado han retornado con fuerza, como la orientación al cliente: estrategia utilizada en la década de 1970 que apelaba a una mayor participación de los ciudadanos para la toma de decisiones.

En este sentido la colocación del cliente en el centro de atención de los «mercados gubernamentales» tiene para Löffler su antecedente en la citada participación ciudadana.

En resumen, la nueva gerencia pública carece de coherencia interna pues no tiene homogeneidad en su concepción, pero sí un gran número de contradicciones en lo que postula; de la misma manera refleja un déficit democrático debido a que no articula un discurso político que ayude a resolver los conflictos de valores e intereses dentro de la administración pública, igual que no toma en cuenta el juego político en sus reformas gerencialistas y deja de lado valores como la equidad y la justicia.

Es probable que todos estos señalamientos sean producto de un pecado original, cuyo origen se encuentra en la economía; tema

que será tratado en las siguientes páginas. Por un lado la nueva gerencia pública constituye una visión privada de lo público (Guerrero, 2002), por el otro construye toda su arquitectura teórica a partir del postulado que reza que el comportamiento humano se conduce exclusivamente por un interés egocéntrico.

De acuerdo con Simon (1998), esta premisa es falsa no en términos de intereses individuales sino de la percepción de los intereses de grupo: con los que se identifican y son leales. Como consecuencia, la idea de que los beneficios son el único motivo válido para emprender acciones organizacionales que cubran las necesidades sociales es errónea.

## **1.7 TENDENCIAS INTERNACIONALES**

Pese al bosquejo que hasta el momento hemos hecho sobre el marco teórico en el que se basa el New Public Management (nueva gerencia pública), consideramos ahora oportuno analizar los puntos de vista de los más destacados estudiosos del tema con la intención de actualizar el debate sobre ella y así conocer las nuevas tendencias en el ámbito internacional.

Para conseguirlo nos remitiremos a dos momentos en los que confluyen importantes investigadores y profesionales de la administración pública: nos referimos a la reunión anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (*International Institute of Administrative Sciences, IIAS*), celebrada en París en septiembre de 1998, y al congreso del Centro Latinoamericano

de Administración para el Desarrollo (CLAD), llevado a cabo en octubre del mismo año.

Cabe mencionar que optamos por examinar las ponencias de ese año porque fue a partir de entonces cuando se empezaron a discutir temas sobre gerencia pública de manera insistente.

### **1.7.1 INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS (IICA)**

En el reporte general del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, elaborado por Sabine Cassese (1998), destacan los aspectos más relevantes sobre el *New Public Management*; como por ejemplo, que la relación entre el gobierno y los ciudadanos ha cambiado debido, en parte, a que la brecha entre los sectores público y privado se ha ido reduciendo y la nueva gerencia pública invoca un cambio cultural que establece «poner primero a los clientes».

También influye en el cambio que el costo del aparato público se ha acrecentado, de tal manera que ha propiciado la necesidad de mejorar su productividad; para conseguirlo, primero hay que medirla, de tal manera que la unidad de medida podría ser el grado de satisfacción que los ciudadanos sienten por sus servicios públicos.

En esta nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos las administraciones tienden a perder su posición original privilegiada y, al igual que los individuos, a estar sujetas a principios de estandarización y leyes comunes.

Como consecuencia ha sido más fácil introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos (concretamente distribuirlos mediante la competencia de compañías privadas y oficinas públicas), así como aprovechar la pericia del sector privado, optar por elegir entre hacer o comprar, propiciar la colaboración público-privado, y determinar estándares del servicio al cliente (Cassese, 1998:8).

Igualmente, con esta nueva relación, las administraciones actúan cada vez más como proveedores de servicios aceptando que tienen obligación con sus usuarios; por ejemplo, algunos de los servicios públicos deben respetar estándares establecidos para defender a los consumidores, cuyos derechos y expectativas están garantizados por instrumentos legales.

Asimismo, en adelante se considera más la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas, al grado de que se ha extendido incluso a actividades regulatorias (como la negociación regulatoria en Estados Unidos), con la consecuente consolidación de relaciones entre la administración pública y los ciudadanos: en donde los primeros se obligan a satisfacer las demandas de los segundos.

Por su parte, cuando Shamsul Haque se refiere a la relación entre los ciudadanos y la administración pública, sostiene que en naciones desarrolladas y subdesarrolladas los regímenes neoliberales promercado han adoptado diversas reformas administrativas para crear un gobierno empresarial, por lo que han tenido que establecer una nueva gerencia pública a fin de

cambiar tanto la naturaleza como la misión del servicio público: como resultado, ha cambiado también su trato con los ciudadanos.

A decir de Haque (1998), la proliferación de la ideología de mercado, la adopción de políticas orientadas a él, la redefinición del ciudadano como cliente y la transición ética del servicio público mediante normas de mercado (como productividad y eficiencia), han propiciado la reestructuración de las relaciones entre la burocracia y los ciudadanos; con consecuencias no siempre positivas, como por ejemplo:

- La penetración del lenguaje propio del sector privado (*business management*), donde abundan los términos como «cliente» y «sociedades». Es tal su infiltración que hasta en la esfera académica los especialistas lo usan.
- El prohiyo de los valores del mercado (productividad, costo eficiencia o competencia), como sus estándares éticos.
- Permitir que el sector privado adopte el papel de líder debido a la motivación que se les hace a los empleados para que se comporten como gerentes de negocios.
- Desestimular la provisión de servicios sociales necesarios para los ciudadanos menos privilegiados.
- También en la esfera académica los especialistas usan crecientemente el lenguaje *business management*.

Por estas secuelas, desde nuestro punto de vista es necesario preservar las normas establecidas en la administración pública;



como la rendición de cuentas, la representación, la igualdad, la imparcialidad, el bienestar y la justicia: normas que sin lugar a dudas revivirán la moral de los servidores públicos.

Por esta misma razón Haque (1998) advierte que la administración pública debe analizar su identidad, su ética, su confianza y su compromiso; sin olvidar que todos ellos son públicos. Y para conseguirlo es preciso que tanto la teoría como la práctica estén en línea con el marco democrático de la población; que no sólo debe considerar derechos políticos y cívicos sino también sociales y servicios básicos.

Ignacio Pérez Salgado fue el responsable de las relatorías de las 46 ponencias de la mesa *The citizen and the provision of public services*; de ellas destaca la opinión del argentino Oscar Oszlak, quien encuentra un déficit en la capacidad institucional de las agencias gubernamentales encargadas de regular la prestación de servicios públicos por parte de firmas privadas en Argentina: lo que pone en desventaja al gobierno en su nueva función reguladora, ya que no sabe evaluar con precisión y con criterios sociales, económicos y políticos el desempeño de la iniciativa privada a cargo de ciertos servicios públicos.

En la mesa Rendición de Cuentas, Howard Elcock, del Reino Unido, estableció que este concepto pertenece a la administración pública y no al *New Public Management*, debido a que la primera se expone ante los políticos, los ministros y los legisladores con la intención de que, a su vez, la muestren a los ciudadanos.

Por su parte Dorte Salskow reitera que el *New Public Management* ha sido positivo porque mejoró la relación ciudadano-Estado y gracias a ello llenó un vacío de comunicación en la burocracia tradicional. Según Dorte (1998), las élites políticas y los ciudadanos (especialmente los desilusionados con los servicios públicos que presta el gobierno) han preferido al *New Public Management* debido a que se centra tanto en el público como en su capacidad de consumidor y cliente individual.

Sin embargo, Sven Bislev critica al *New Public Management* aseverando que amenaza el modelo clásico de los derechos del ciudadano, en virtud de que no le permite reclamar el derecho a cierta acción o medida pública y deja desprotegidos a los individuos con menos recursos.

Pero, para Alexander Obolonsky (1998), los principios que deben seguir las reformas administrativas en Rusia son características distintivas del *New Public Management* y, por lo mismo, señala que es adecuado el principio de la orientación al cliente como parte de las «modernas relaciones de mercado»; aunque también advierte que lo importante es su orientación en general.

Concretamente en este congreso prevaleció la idea de que es necesario rescatar el término ciudadano; pero fundamentalmente reorganizar la relación ciudadano-administración pública.

En general el tema de la gerencia pública es menos frecuente en las actividades del IICA que en las del CLAD; tal como se

evidencia con el informe anual de 1998 y que en adelante comentaremos.

### **1.7.2 CONGRESO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)**

Las experiencias más importantes de los procesos de cambio en la administración pública en Latinoamérica y España tienen un foro de expresión cada vez más reconocido en los congresos organizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), efectuados cada año en un país distinto y a los que asisten funcionarios de la región y académicos destacados de otras regiones del mundo.

*Una nueva gestión pública para América latina* es el nombre del documento en el que se vertieron los más importantes trabajos de ese año. Sus principales conclusiones son sugerencias para aplicar la gerencia pública en los países del área; pero lo mejor es que de verdad están siendo utilizadas (con forma y profundidad diferentes) por los gobiernos, y discutidas por detractores y apologistas.

#### ***Visión del CLAD sobre la reforma gerencial***

Desde nuestro punto de vista lo más importante de este documento es que proclama que el CLAD debe promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano como una medida estratégica, aunque al mismo tiempo critica al neoliberalismo como modelo económico por la pobreza que ha generado en la región.

Además, para resolver el problema, el CLAD se pronuncia porque el Estado retome sus obligaciones sociales.

Estas aseveraciones pueden contradecir las sugerencias gerenciales que plantea la nueva gerencia pública y dificultar la compatibilidad entre recortar el gasto y permitir la intervención del Estado, y el planteamiento del CLAD para retomar las obligaciones sociales de aquel; lo que implica mayor gasto social y necesidad de subsidiar a los sectores sociales (como el campesino) en países subdesarrollados.

Son muchas las voces que aseguran que el *New Public Management* debe promoverse en virtud de que se trata de un modelo administrativo que impulsa la eficiencia, pero al mismo tiempo hay otras que previenen de su desinterés para resolver los problemas de pobreza: lo que sin lugar a dudas limita su alcance.

Para el CLAD los elementos de esa reforma gerencial en Latinoamérica son:

- Su objetivo de mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.
- Su reconocimiento de que el modelo gerencial se inspira en el sector privado y en sus formas flexibles de gestión, con pocos niveles jerárquicos, con autonomía en la decisión de los gerentes, con responsabilidad de los administradores y con entrega de resultados.
- Su respeto al contexto democrático en el que se inserta el sector público. Lo que significa el control mayoritario de

las decisiones y la rendición de cuentas: natural en el sector público, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado.

- El reconocimiento de que se modificó la reforma burocrática weberiana (cuyo mérito fue instaurar un servicio público profesional y meritocrático), debido a que –aseguran– el modelo se agotó a finales de la década de los setenta por no responder a las demandas de democratización del servicio público y a las expectativas de los ciudadanos.

Su crítica se basa en el argumento de que la administración pública burocrática no considera ni la eficiencia ni la democratización del servicio público, como tampoco la flexibilización organizativa.

Aunado a las orientaciones anteriores se determinan las características del modelo gerencial:

1. Profesionalización de la alta burocracia reduciendo su clientelismo y politización.
2. Transparencia de la administración pública y responsabilidad de sus administradores ante la sociedad.
3. Descentralización de los servicios públicos junto con el apoyo técnico por parte del gobierno central en las regiones que así lo requieran.

4. Desconcentración organizacional en actividades del gobierno central.

5. Control de los resultados en vez de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano.

Y se dan cuatro tipos de Control:

1. Control de resultados a partir de indicadores de desempeño.

2. Control contable de costos, en términos de valorar el buen uso del dinero público.

3. Control por competencia administrada para que las agencias ofrezcan el mejor servicio a los usuarios.

4. Control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos y participan en su gestión.

### **1.8 LA REFORMA GERENCIAL COMO REFORMA DEMOCRÁTICA**

Para el CLAD esta reforma es democrática y progresista porque:

- Subordina la eficiencia al criterio democrático.
- No cree en el mercado como ordenador del sector público.
- Propone una nueva burocracia y no el fin de ella.

- Afirma la obligación social del Estado.
- Presupone que la función del Estado consiste en crear las condiciones indispensables para el pleno empleo, además de que invertir masivamente en educación es la gran puerta para emplearse en el siglo XXI.
- Amplía el espacio público con el concepto de lo público no estatal.
- Supone que la cooperación entre personas es posible y efectiva y que está en contra de la desconfianza en los seres humanos.
- Afirma que la oferta de servicios públicos por entidades públicas no estatales puede ser mejor que la privada o estatal.

## **1.9 ESTUDIO DE LOS ESTADOS Y ESTADO DE LOS ESTUDIOS**

Los estudios que se han llevado a cabo sobre la administración pública en las 31 entidades federativas han sido escasos en la última década. Así lo reconoce, por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); institución que cuenta con el mayor número de estudios relacionados con este ámbito de gobierno en 1997, 1999 y 2001.

Muestra de ello es que en una de sus obras, *La administración local en México*, el INAP se refiere no a los municipios sino a las

entidades federativas: y precisamente su presentación alude a la escasez de investigaciones al respecto:

“...la evolución jurídica que registra el tema no ha sido acompañada de trabajos de investigación teórica o de campo en materia de centralización político-administrativa de la esfera local de gobierno.”

INAP, 1997:15

*La administración laboral en México* es un libro organizado en seis temas para cada uno de los 31 estados del país; a saber: aspectos socioeconómicos, organización administrativa, sistemas administrativos para la gestión pública, profesionalización, relaciones intergubernamentales y experiencias de modernización administrativa.

Lamentablemente el documento refleja una exposición descriptiva y poco crítica; aunque eso es natural ya que la información la proporcionan las propias dependencias gubernamentales, además de que el Instituto no se propuso hacer de ella una revisión crítica.

Con todo, el trabajo es sumamente valioso debido a que sistematiza la información agrupándola en los seis temas mencionados. No obstante, tiene la limitante de que no da a conocer los problemas con los que se topó, ni tampoco las necesidades que las administraciones públicas estatales presentan.

En su nueva investigación sobre entidades federativas (*Profesionalización de servidores públicos locales en México*, también dividida en seis temas: régimen jurídico y laboral de los servidores



públicos, administración de personal, condiciones de trabajo, tamaño y composición de la burocracia estatal, formación y capacitación en la administración pública, y perspectivas de la profesionalización), el INAP vuelve a señalar que

*"La investigación de la administración pública en las entidades federativas es una urgente necesidad para coadyuvar en la modernización del Estado mexicano."*

*INAP, 1999:3*

Más adelante, en agosto de 2001, el mismo Instituto publica una obra más; en esta ocasión conformada por dos tomos: *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México*, donde analiza 13 estados de la República: Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

En un primer apartado nos presenta en cada uno de los estados, los antecedentes y problemas de la modernización y la simplificación administrativa; enseguida describe la base legal, organizativa y programática que sustenta las acciones de simplificación y desregulación; para posteriormente mencionar los logros y resultados de la simplificación y la mejora regulatoria.

En el siguiente apartado el INAP hace referencia a las experiencias más relevantes en la materia; por último señala los retos y perspectivas de la modernización y la simplificación administrativa.

Pero, al igual que en la investigación anterior, su exposición también es descriptiva y poco crítica. En síntesis, los documentos que el INAP ha publicado en los últimos años no han sido más que meramente descriptivos, enfocándose sólo a los antecedentes, las funciones, el marco jurídico y la estructura orgánica.

Por otro lado, José Chanes Nieto publicó en 1993 un documento extraordinario llamado *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana: catalogo de publicaciones mexicanas en la materia desde 1811 hasta 1989*, en el que da cuenta de los problemas de investigación más comunes y las fuentes históricas y actuales.

A decir del investigador, entre 1811 y 1940 se encuentran diez trabajos relevantes; siete tratan temas diversos que atañen a las entidades federativas en general y únicamente tres son trabajos sobre estados específicos: Tabasco, Zacatecas y Yucatán. En definitiva, una fundamental para la difícil tarea de investigar.

A partir de 1940 y hasta 1989 Chanes Nieto menciona cuarenta publicaciones más; de ellas, veintidós se refieren a una entidad federativa específica y dieciocho tratan temas sobre entidades federativas en general. Al igual que el INAP, Chanes Nieto coincide en el descuido que ha tenido la investigación en los estados del país:

*"Las investigaciones sobre las administraciones estatales son las que han recibido una menor consideración, en tanto, por el centralismo administrativo, la administración federal concentra la mayor parte de los esfuerzos y por motivos políticos la municipal resulta más atrayente."*

*Chanes, 1993: 211*

Sin lugar a dudas las causas que han influido en la escasez de estudios sobre la administración pública estatal son diversas, pero las que ahora nos interesa resaltar son las siguientes:

- Ausencia de una red nacional de información que dé cuenta de los estudios que se llevan a cabo en las entidades federativas.
- Desconocimiento del trabajo de los investigadores estatales, quienes si bien conocen los problemas de su región, difícilmente cuentan con el apoyo en tiempo y en recursos académicos y financieros.
- Las limitaciones de la investigación no son sólo financieras o de tiempo: también están otras como la cultura general del país y la pobre cultura administrativa de las dependencias gubernamentales, encargadas de preservar la documentación que ellos mismos generaron durante sus gestiones (informes con sus anexos memorias, acuerdos y demás).

Pese a que la investigación en la administración estatal ha sido exigua, los estudios hasta ahora comentados han hecho una importante labor descriptiva; enfocándose a los antecedentes, las funciones, el marco jurídico y la estructura orgánica, con lo que reiteran los problemas que han prevalecido en la administración pública por décadas debido a la falta de voluntad política que ha habido para enfrentarlos.

Para colmo, hay que agregar los males crónicos de México, como el excesivo centralismo, la injusta distribución de la riqueza y el desequilibrio regional (Pichardo, 1984; Martínez, 1992; INAP 1999).

### **1.10 LOS ESTUDIOS MÁS RECIENTES Y DESTACADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Si bien ha habido otras investigaciones que han podido combinar el análisis administrativo con las interpretaciones políticas acerca del papel y la importancia de sus actores, como es el caso de los gobernadores (Almada, 1982; Salazar *et al.*, 1990; Barrera, 1997), lo cierto es que son pocos los estudios que analizan la administración pública de alguna entidad federativa en concreto: Martínez (1992), González (2001), INAP (1981, 1997, 1999 y 2001), Mena (1989), Guerrero (1991), Uvalle (1992) y Aragón *et al.* (1995).

Los cuatro últimos, más el primero del INAP, analizan con mayor profundidad la administración pública de algún estado durante un periodo específico de las dos últimas décadas del siglo XX. Vale la pena detenerse a analizar algunos de ellos para observar su metodología y sus alcances, lo que nos permitirá confirmar que no han abordado todavía su análisis desde los modelos gerenciales aplicados al gobierno.

Para este efecto tomaremos el estudio del INAP (1981), el de Ricardo Uvalle (1992), el de Aragón *et al.* (1995), el de Mena (1989) y el de Guerrero (1991). Primero desmenuzaremos su estructura y luego haremos un recuento del estado del arte y su relación con la forma como se han efectuado estos trabajos específicos

sobre la administración pública de los estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Sinaloa y Sonora.

### 1.10.1 CHIAPAS

En 1981 el INAP publica la monografía *Estructura administrativa del estado de Chiapas*, documento relevante para la administración pública por ser el primero que expone la realidad administrativa de un espacio territorial del actuar gubernamental. En su momento, la investigación pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- “Ser el punto de partida para plantear los lineamientos a seguir en vías de la superación de la administración pública del estado [...]”
- Contribuir al desarrollo del estado, sirviendo como instrumento de conocimiento y consulta [...]
- Constituir una unidad de información que exprese la administración pública actual del estado” [...]

INAP, 1981:23

La estructura de la monografía consta de cuatro grandes apartados: El primero comprende una amplia descripción sobre las características geográficas, sociales, económicas y políticas de Chiapas.

El segundo presenta una reseña relativa a la evolución de la administración pública del estado, el marco de su organización gubernamental, el marco jurídico de la acción político-administrativa del ejecutivo estatal, y la organización administrativa estatal (centralizada, desconcentrada y paraestatal).

La tercera parte del documento describe el marco jurídico, las formas y el funcionamiento de la administración federal en el estado de Chiapas.

El último apartado se centra en la administración municipal: marco jurídico, forma de organización, distribución y administración financiera del municipio.

Los alcances de esta investigación pueden considerarse en dos sentidos: por un lado da cuenta de la estructura y las funciones de la administración estatal, y por el otro explica la actividad administrativa del gobierno federal en sus dos modalidades: centralizada y paraestatal, en el nivel estatal, así como las diversas relaciones que hay entre sí.

#### **1.10.2 ESTADO DE MÉXICO**

*La magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México. Ángulo de interpretación cuantificable* (Mena, 1989) es el nombre de la investigación donde se analiza la administración pública del Estado de México; desde el tamaño y la composición de las dependencias y las entidades que integran el gobierno en sus tres ámbitos: federal, estatal y municipal.

Con la intención de saber cuál era la magnitud que el aparato administrativo público tenía en el Estado de México, en relación con su sociedad en 1989, el autor efectúa un análisis cuantitativo con datos actualizados al primero de enero de ese año, y obtenidos por medio de cuestionarios especialmente diseñados para cada tipo de entidad gubernamental: desde las representacio-

nes federales, el sector central y los organismos auxiliares del gobierno del estado, hasta los poderes legislativo y judicial, junto con los municipios del estado (Mena, 1989:128).

En el primer capítulo el investigador establece la delimitación del objeto de estudio, al tiempo que precisa la concepción de cada una de las categorías consideradas: sectores de gobierno (centralizada y paraestatal), relación laboral (sindicalizados y otros trabajadores), composición funcional (de desarrollo político, social, y económico) y distribución geográfica (oriente y poniente).

En el segundo presenta un panorama global del número de trabajadores que integran las diferentes dependencias y entidades del aparato administrativo estatal; además de los resultados que obtiene al jugar con dos o más categorías al mismo tiempo, agregándole la variable población.

Los siguientes tres capítulos exponen de manera detallada la conformación de la administración pública federal en el Estado de México, su administración pública estatal y su administración pública municipal, relacionando en cada caso las categorías consideradas para efectos de este análisis.

Aunque el estudio de Mena carece de conclusiones generales, proporciona algunos resultados como la relación entre servidor público y habitante; que en el caso de la administración pública federal en el estado es de 9/1000, mientras que la estatal y municipal es de 8/1000 y 2/1000 respectivamente.

De tal manera que, pese a los esfuerzos que se han hecho por fortalecer el ámbito municipal, el número de servidores públicos en este terreno está por debajo de los gobiernos federal y estatal (Mena, 1989:41).

Cierto que *La magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México* únicamente analiza un elemento de la administración pública estatal: el tamaño del aparato burocrático; no obstante, gracias a él es posible observar otros aspectos no menos relevantes de la investigación.

En primer lugar nos encontramos con datos reales y actuales del periodo analizado, algo difícil de obtener; en segundo, esos datos los encuadra el investigador dentro de dos elementos ordenadores: recursos humanos y estructura organizacional; en tercer lugar, el análisis de este estudio propicia una serie de interrogantes que fácilmente pueden dar pie a otros trabajos; por último, se trata de un estudio con bases cuantitativas: no muy común en investigaciones sobre administración pública.

### **1.10.3 GUERRERO**

*La administración pública en el estado de Guerrero* es una investigación de Omar Guerrero (1991) cuya finalidad consiste en mostrar los diversos cambios que ocurrieron en la administración pública de ese estado, luego de implementar el programa de modernización administrativa durante el periodo en el que gobernó Francisco Ruiz Massieu.



Cabe señalar que Guerrero se concentró en las acciones efectuadas por el poder ejecutivo; para efectos de la presentación del documento, el estudioso concibe su investigación en dos tiempos:

En el primero hace un examen exhaustivo acerca del régimen administrativo de la administración pública; es aquí donde expone el marco normativo de la administración estatal partiendo del plan sexenal y del programa de acción inmediata, a la vez que menciona los diversos cambios organizacionales y normativos-jurídicos que se originaron desde que comenzó el gobierno de Ruiz Massieu.

Una aportación interesante del autor en esta parte de su estudio es que explica de manera sistemática esos cambios, al tiempo que retoma algunos conceptos teóricos que ayudan a explicar la actuación del gobierno analizado.

Además, Omar Guerrero establece una manera muy peculiar para ver el régimen administrativo: como una espiral, cuyo foco de movimiento lo componen los secretarios de Estado. De las directrices y acciones de estas secretarías se originan actividades sucedáneas de un conjunto de entidades administrativas que,

*“desde la perspectiva del principio de jerarquía, se aproximan y se alejan según sean órganos administrativos desconcentrados u organismos públicos descentralizados, u organismos públicos de participación social u organismos públicos de participación ciudadana.”*

*Guerrero, 1991:15*

En la segunda parte el autor nos muestra ya el estudio que efectuó en la administración pública guerrerense, o lo que él mismo denomina: la acción administrativa. Es aquí donde visualizamos una tendencia hacia la descentralización y desconcentración, junto con ciertas acciones que fomentan la participación y colaboración de la sociedad civil en diversas actividades gubernamentales, buscando resolver los problemas (económicos y sociales) con que se topó la gestión de Ruiz Massieu (Guerrero, 1991:247).

Al igual que la obra de Mena (1989), en esta investigación Omar Guerrero va más allá de una mera descripción: ambas se preocupan por hacer un análisis más detallado aunque –rigurosamente hablando– no presentan un marco teórico conceptual, en todo momento se aprecia su sustento metodológico.

Es más, las dos investigaciones son innovadoras en la forma de abordar sus objetos de estudio; ya que el primero tiene bases cuantitativas y el segundo presenta, por medio de un análisis dual, el deber ser (jurídico-normativo) al mismo tiempo que lo «que es» (las acciones reales).

#### **1.10.4 SINALOA**

El énfasis de *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: el gobierno del estado de Sinaloa* (Uvalle, 1992:8) lo encontramos en el proceso de modernización administrativa que se llevó a cabo en las direcciones de programación y presupuesto y control del gasto de administración, lo mismo que en la coordinación de

sistemas de la Secretaría de Administración, durante el gobierno de Francisco Labastida Ochoa (1986-1992).

Gracias a este testimonio observamos la manera como se modernizaron los procesos administrativos gubernamentales con el auxilio de la tecnología; lo novedoso es que, como lo reconoce su autor, no tiene citas bibliográficas especializadas: en su lugar utiliza las consultas que Uvalle hizo a los documentos oficiales, que a su vez son el marco jurídico-normativo de las operaciones de la gestión administrativa (Uvalle, 1992:8).

Para Ricardo Uvalle es claro desde un principio que se necesita un gobierno moderno, capaz de responder a las demandas de la sociedad de manera efectiva, oportuna y consistente; y a ello se consagra en la primera parte de su investigación.

En la segunda, resume las causas que originaron la Secretaría de Administración (unidad donde se ubican las direcciones que él tomó como objeto de estudio), y más adelante señala los aspectos en los que la dirección de programación y presupuesto y control de gasto administrativo se ha modernizado.

Por último describe un ejemplo acerca de cómo la coordinación de sistemas de la subsecretaría de modernización administrativa aplicó la tecnología gubernamental.

De la misma manera que la investigación del INAP (1981), este documento describe la forma como el gobierno de Sinaloa hizo esfuerzos en algunas dependencias para modernizar su admi-

nistración pública. Aunque no es el propósito de Uvalle analizar críticamente la administración ni tampoco observarla desde el punto de vista de la gerencia pública, sí lo hace pensando en la modernización administrativa.

#### **1.10.5 SONORA**

*La evolución de la administración pública de Sonora durante el periodo 1917 a 1991* es una notable investigación de Aragón *et al.* (1995), donde no sólo considera el aspecto administrativo sino también el político y obviamente la evolución de su economía.

Al estilo de los análisis de principios de los ochenta a cargo de autores como Leopoldo Solís (*La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*) o Miguel Basañez (*La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*), de la misma manera Aragón describe las etapas de crecimiento económico que hubo en el estado: Sonora premoderna 1917-1943 (ajuste posrevolucionario), Sonora moderna 1943-1979 (consolidación y desarrollo estabilizador) y Sonora contemporánea 1979-1991 (agotamiento del Estado benefactor y surgimiento del neoliberalismo).

En su investigación, Aragón *et al.* revisa la composición orgánico institucional que la administración pública de Sonora ha tenido, tomando como fuente de información sus leyes orgánicas junto con otras leyes y decretos que proporcionan información relacionada, lo mismo que los informes de gobierno del periodo antes mencionado.

A diferencia de los estudios del INAP (1981) y de Uvalle (1992), éste no sólo pretende describir las dependencias y órganos estatales, lo mismo que su estructura y personal, sino también busca determinar la relación que la estructura orgánica tiene con la agenda de los diferentes gobiernos.

La hipótesis que esta investigación buscaba comprobar es:

“mostrar que no hay una relación unívoca correspondiente de uno a uno entre los elementos de la agenda de gobierno y los elementos de la estructura orgánica”

es decir

“si bien la organización burocrática constituye el principal instrumento de política del gobierno del Estado, no toda la agenda del Estado ha sido implementada en base a organizaciones.”

El método que los investigadores emplearon en este trabajo fue la comparación y el contraste entre la agenda que se desprendía de los informes de gobierno y la estructura orgánica respectiva.

No cabe duda que sus innovadoras aportaciones enriquecen los estudios de administración pública, dado que presentan una hipótesis para comprobar, junto con un análisis en el que la sustentan, mostrando de esta manera un fuerte rigor metodológico.

Por otro lado, al describir y reseñar la evolución de la administración pública de Sonora, *La administración pública del estado de Sonora, 1991-1991* beneficia su información histórica.

Por lo anterior, es fácil concluir que las investigaciones sobre los estados de Chiapas (INAP, 1981) y Sonora (Aragón *et al.*, 1995)

centran su atención para describir la evolución de la administración pública estatal de cada uno de esos estados.

Sin embargo, también salta a la vista una diferencia: que la de Sonora no sólo muestra la manera como ha evolucionado la estructura y las funciones de la administración pública, sino también busca establecer la relación que tienen los cambios suscitados en la organización con la agenda de gobierno; al grado que llega a la conclusión de que no existe una relación unívoca entre ambas variables.

Pero también encontramos que las dos investigaciones dedicadas a analizar la modernización administrativa en una entidad federativa (Guerrero, 1991 y Uvalle, 1992) son distintas:

El trabajo de Omar Guerrero analiza los cambios y efectos que el programa modernizador tuvo en toda la administración pública estatal, además de hacer un análisis dual en el que expone la normatividad y el marco jurídico del programa modernizador, así como las acciones realmente efectuadas por la administración pública del estado.

El de Ricardo Uvalle se limita a estudiar dos direcciones de una misma secretaría de Estado, aunque también considera dos aspectos de la modernización: la racionalización de procedimientos (normas y disposiciones) y el uso de la tecnología administrativa (desarrollo de sistemas informáticos y base de datos).

Por último, de las cinco investigaciones sólo una se abocó a estudiar el tamaño de la burocracia y para ello utilizó datos cuantitativos; cosa que, como comentamos en su momento, no es muy común en los estudios de la administración pública.

En síntesis, efectivamente se han hecho estudios sobre administración pública estatal, pero han sido pocos los que han incluido el análisis que permite entender lo que acontece en su muy particular realidad; esto en virtud de que la mayoría se ha dedicado a describir los cambios de la administración pública, sin detenerse a pensar si responden o no a los problemas que la aquejan.

Sea como sea, las obras que acabamos de comentar son las de más reciente publicación sobre el tema de la administración pública en entidades federativas, o por lo menos las de mayor difusión nacional y que en los últimos años han sido muy consultadas en las más prestigiadas instituciones dedicadas al estudio y la investigación de la administración pública.

Cierto que también hay otros trabajos que tratan sobre la administración pública de algún estado (Barrera y Conzuelo, 1997; Heyser, 1999; Mena, 1999; Muñoz, 1999 y Velasco, 1999), pero fundamentalmente describen los esfuerzos que ha hecho la administración pública estatal, de tal manera que por lo general sus conclusiones se basan en revisiones documentales.

Ahora bien, a la evidente falta de investigaciones en las entidades del país dedicadas a sus gobiernos y su administración

pública, se suma la llegada de la nueva gerencia pública como estrategia de administración gubernamental para el modelo económico que dominó a inicios de la década de los ochenta como única opción.

Razón por la cual nos parece necesario motivar las investigaciones en las entidades federativas con la intención de enriquecer los conocimientos teórico-prácticos de la administración pública en el ámbito estatal, y a la vez fomentar que las acciones que se emprendan sean acordes con la realidad; pero también que permitan establecer sus propios límites y alcances♦



## **ANTECEDENTES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO**

### **2.1. ESCENARIO POLÍTICO INTERNACIONAL**

**S**I TUVIÉRAMOS QUE UBICAR EL escenario político que favoreció la implementación de las ideas gerenciales, necesariamente tendríamos que señalar la caída de la Unión Soviética, a fines de los setenta del siglo pasado: cuando el capitalismo alcanza una de sus grandes victorias y de inmediato prepara nuevas estrategias para establecer un dominio más férreo sobre el planeta.

Al ejercicio militar que el capitalismo ha ejercido en África y Medio oriente a principios del siglo XXI como posibilidad de incrementar su poder, se añade la economía, junto con la afinación y diseño del modelo económico que en América latina conocemos como neoliberalismo; de manera paralela planea también los mecanismos que pueden incidir en la conducción del Estado.

En consecuencia, el sistema capitalista articula los argumentos contra las formas administrativas de los estados que pretende

«conquistar», como los latinoamericanos; por ejemplo, asegura que –como la burocracia es excesiva e ineficiente– ella misma obstaculiza la libertad en el mercado sobrerregulando y efectuando actividades productivas que deberían estar reservadas al sector privado.

Desde este punto de vista resulta lógico que se busque probar otros modelos; y, de acuerdo a la política económica dominante, el empresarial es la propuesta más pertinente.

Pero, como de administrar se trata, son las empresas las que están obligadas a aportar su experiencia ya probada en la consecución de ganancias, para que el Estado aprenda de ellas: a esto se refieren los escritores norteamericanos Osborne y Gaebler cuando –en su libro *Reinventando el gobierno*– consideran que el «espíritu empresarial» (*entrepreneurial spirit*) está permeando las oficinas gubernamentales.

Un autor que logra explicar de manera convincente y definitiva la satisfacción del mundo occidental ante la caída de los gobiernos del bloque socialista es Henry Mintzberg, quien advierte que suponer que el capitalismo ha triunfado es erróneo, pero aún más: Mintzberg afirma que semejante idea no hace sino corroborar que se ha confundido toda relación entre empresa y gobierno.

Uno de los ejemplos más claros de esta confusión es la idea internacional que se tiene acerca de la pertinencia de privatizar las tareas gubernamentales y sustituir cualquier viejo

esquema de administración, a cambio de implantar nuevas modalidades del management con técnicas como la de la nueva gerencia pública (NGP):

"El capitalismo no triunfó en absoluto; lo hizo el equilibrio. En occidente hemos estado viviendo en sociedades equilibradas con fuertes sectores privados, fuertes sectores públicos y una gran solidez en los sectores intermedios."

*Mintzberg. 1996:197*

## **2.2 INCORPORACIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO Y EN OTROS PAÍSES**

Desde los años ochenta hemos observado una serie de reformas en el aparato gubernamental; reformas engendradas en países anglosajones como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, de donde se extendieron a muchas partes del mundo hasta convertirse en una tendencia (Kettl, 1999).

Por lo mismo el continente americano no podía ser la excepción: en casi toda América latina se han intentado reformas gubernamentales con denominaciones similares a las efectuadas en gobiernos anglosajones.

De ahí que Estados Unidos haya sido uno de los países donde este tipo de reformas ha tenido un importante auge, además porque la administración pública estadounidense sigue siendo una disciplina de estudio muy relevante; al grado que estas

investigaciones han sido fundamentales para el desarrollo de la administración pública.<sup>3</sup>

Al conjunto de esta ola de reformas hechas a los entes gubernamentales se le ha denominado *New Public Management* (NPM). Es importante recordar que la palabra *management* refleja una cultura administrativa propia de los anglosajones, por lo que su traducción a otros idiomas es difícil, de tal manera que, como consecuencia, actualmente tiene múltiples acepciones: tal como lo señala Omar Guerrero (1998) en su artículo «El management público: una Torre de Babel».

Esta es la razón por la que *New Public Management* puede traducirse como nueva gerencia pública (Cabrero, 1998 y 1999), nueva gestión pública (CLAD, 1998; Arellano, 1995 y 1999; Echebarría y Mendoza, 1999), nueva administración pública (Hood y Jackson, 1997; Brugué, 1996) y neomanejo público, (Guerrero, 1998 y 1999); esta última acepción atendiendo a la tradición española en la que *management* se refería al manejo de los negocios privados y hacendarios.

Pero no olvidemos que por lo general *management* se traduce al español como gerencia; de aquí que sin la intención de agotar la controversia mencionada, para fines de esta investigación la utilizaremos con ese mismo sentido: como gerencia.

---

<sup>3</sup> Entre los autores norteamericanos más importantes que han hecho aportes fundamentales al estudio de la administración pública destacan Frank J. Goodnow con *Politics and Administration* (1900), Woodrow Wilson, *The Study of Administration* (1945), Paul Appleby, *Policy and Administration* (1949), Dwight Waldo, *The Administrative State* (1948), Robert Dahl, *La ciencia de la administración pública* (1947), Gulick y Urwick, *Notes on the Theory of Organization* (1937).

Según Cabrero (1999), la nueva gerencia pública se puede definir como

“un conjunto de métodos de análisis y de decisión que les permite a los gobiernos reconceptualizar sus acciones”

aunque también puede conceptuarse como

“la implantación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno”

*Guerrero, 1999:140*

o bien como

“un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado administrativo.”

*Guerrero, 1999:141*

Cualquiera que sea su definición, para los teóricos de la gerencia pública hay dos razones por las que deben implementarse las técnicas de esta nueva gerencia: porque admite rescatar el estado administrativo y al mismo tiempo proponer una estrategia de reforma utilizando técnicas del sector privado; y porque considera insalvable al Estado y pugna por un cambio radical de su gobierno para adoptar un concepto de empresa privada competitiva (Guerrero, 1999:141).

En México, después de la gestión de José López Portillo, el presidente Miguel de la Madrid propuso medidas económicas que lanzan un nuevo modelo de ajuste estructural para la eco-

nomía, congruente con el programa neoliberal que también sugiere medidas para «ajustar» la administración pública.

Ejemplo de estas medidas son: la obsesión por redimensionar el tamaño del aparato gubernamental, liberalizar el comercio, disminuir las restricciones impuestas a la propiedad extranjera y adaptar la legislación mexicana a los estándares internacionales. Como se recordará, para complementar la apertura comercial México se adhirió al GATT (De la Madrid, 1995).

En los sexenios siguientes, las reformas continuaron en los distintos ámbitos de gobierno: se profundizaron las privatizaciones y el adelgazamiento del aparato gubernamental. De ello destaca la venta de Teléfonos de México y de las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; en el de Ernesto Zedillo Ponce de León, el programa de modernización de la administración pública y el inicio de la alternancia política.

Con la transición política y la ampliación de la democracia en México se corroboró que, más allá de la ideología de los partidos políticos, los programas de gobierno deben marchar conforme lo sugiere el modelo económico. Con el presidente Vicente Fox Quesada las medidas gerenciales igualmente se han profundizado, sólo que en este caso acorde al pensamiento y la ideología del Partido Acción Nacional (PAN).

Si los postulados de la nueva gerencia pública han influido en las acciones modernizadoras de la administración pública de un

gran número de países, es lógico que también influyeran en la de México. No obstante, es curioso que los estudios efectuados sobre alguna entidad federativa de nuestro país hayan tratado escasamente el tema de la gerencia pública o las técnicas administrativas del sector privado aplicadas al sector público (Chanes, 1993).

Lo mismo sucede con las investigaciones que se han hecho sobre nueva gerencia pública: se han dedicado a estudiar en particular los ámbitos municipal y federal; de los primeros destacan los efectuados por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); como es el caso de Cabrero, 1995, 1998 y 1999; y de Arellano et al. 1999.

### **2.3 ORIGEN EN MÉXICO**

Como mencionamos en el capítulo anterior, a finales de los setenta y principios de los ochenta muchos países –entre ellos México– efectuaron diversas reformas tanto en el ámbito económico como en el político, en el administrativo y en el social.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), debido a la crisis económica que afectó al país, se optó por revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo de forma tal que no sustituyera al mercado; para ello el gobierno promovió reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de desarrollo planificado donde se definía la coparticipación del Estado, de la iniciativa privada y del sector

social en las actividades económicas (economía mixta), al tiempo que se precisaban las esferas estratégicas que quedarían reservadas de manera exclusiva al Estado (De la Madrid, 1995:335).

En este periodo, igualmente se efectuaron reformas en el ámbito económico; como la liberalización del comercio, la disminución de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera, la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales, y la apertura comercial por la que México se adhirió al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Aunque también se hizo énfasis en el federalismo y en el aspecto político electoral, agrario y judicial, por mencionar sólo algunas.

En los sexenios siguientes las reformas continuaron en los otros ámbitos hasta profundizar las privatizaciones y el adelgazamiento del aparato gubernamental (como la venta de Teléfonos de México y de las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari) y modernizar la administración pública (como el Programa de modernización de la administración pública de Ernesto Zedillo Ponde de León).

Como se ve, los cambios y reformas que se han hecho en el actuar del Estado definitivamente han tenido que repercutir en la administración pública mexicana. Con la finalidad de adentrarnos más en todos estos movimientos y corroborar que ellos implican características de la nueva gerencia pública, a continuación exponemos algunos de los aspectos más relevantes de



la gestión de Carlos Salinas de Gortari, de Ernesto Zedillo Ponce de León y del primer año de gobierno de Vicente Fox Quesada.

Empero esto no quiere decir que en los sexenios anteriores no haya habido cambios: sí los hubo, y muchos; sólo que en estos periodos es cuando el Estado comienza a sufrir serias transformaciones en sus diferentes sectores.

Con el objeto de establecer cuáles son las reformas y acciones que se llevan a cabo en las entidades federativas, así como observar si hay similitud entre las que propone el gobierno federal con la de los estados de la república –además de identificar el tipo de orientación o apoyo que el gobierno federal le brinda al estatal para que adopte determinadas diligencias o técnicas que identifican la nueva gerencia pública– enseguida presentaremos algunas de las reformas que se llevaron a cabo en las gestiones señaladas.

## **2.4 GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)**

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se diseñó la estrategia política denominada «liberalismo social», cuyo desarrollo involucró una supuesta reforma del Estado, que de acuerdo con Méndez (1994) significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, la sustitución del Estado propietario por el Estado promotor, y el surgimiento del Estado solidario.

Con el objeto de dismantelar la intervención estatal en la economía y redimensionar el sector público, junto con los efectos económicos, políticos y de beneficio personal que significaron, el gobierno de Salinas se apoyó en la privatización y en la desregulación (García y Agudelo, 1997:335; Méndez, 1994:191).

La primera incluyó empresas como Teléfonos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Altos Hornos de México, Mexicana de Aviación y Minera de Cananea, entre otras (Méndez, 1994; Lustig, 1994; García y Agudelo, 1997).

En tanto la segunda,<sup>20</sup> la desregulación, ocurrió en diversas áreas liberando: tarifas y rutas del transporte aéreo nacional de pasajeros, con ciertas restricciones, tarifas en transporte federal de pasajeros, la industria salinera (que permitió la competencia tanto en precios y cantidades como en mercados), la comercialización de azúcar y cacao, que permitieron inversiones en plantas para la autogeneración colectiva de energía eléctrica, y más de 748 productos químicos (Martínez y Fárber, 1994).

En resumen, la desregulación en este periodo significó una liberalización financiera y de precios, donde se eliminaron mecanismos regulatorios en ciertos ramos industriales específicos (Lustig, 1994:139).

---

<sup>20</sup> Para abundar en las medidas de desregulación efectuadas durante la gestión de Salinas de Gortari, se sugiere consultar a Martínez y Fárber (1994).

Por lo que toca a la administración pública federal, en ella se estableció un programa de simplificación administrativa que comenzó en 1989 con la reforma a la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, seguida del *Programa nacional para la modernización de la empresa pública 1990-1994*, con el fin de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales. Este programa propuso que se establecieran índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y suscribir convenios de desempeño con la participación de cada entidad (Promap, 1996).

Otro aspecto de la reforma del Estado en esta administración es que se pasó del Estado propietario al Estado promotor, es decir, se procedió a limitar los programas estatales industriales en áreas específicas. Por lo que se refiere al surgimiento del Estado solidario, se implementó un programa de solidaridad (Pronasol) con diferentes programas dirigidos a apoyar obras públicas en algunas de las zonas pobres del país (Méndez, 1994:192).

No obstante, Villareal (1993) añade un cuarto aspecto sobre el replanteamiento del papel del Estado: que éste debe ser un Estado negociador en las relaciones económicas internacionales.

En cuanto a lo político-electoral, Salinas también hizo algunos cambios que permitieron la mayor participación de los partidos políticos e incluso llegar a la alternancia política; además, creó el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, sin olvidar que la oposición alcanzó por primera vez triunfos en varios estados de la república: en 1989 en Baja California, en 1991

en Guanajuato, y en 1992 en Chihuahua; las tres en manos del Partido Acción Nacional (PAN).<sup>21</sup>

Por lo que se refiere al ámbito del federalismo y de la descentralización, el gobierno de Salinas de Gortari llevó a cabo una reforma en el sector educativo a la que denominó *Federalización de la educación básica y normal*, y con la que culminó la descentralización educativa comenzada en 1978.

El objetivo de esta reforma era fomentar la participación de los estados en el gasto para educación y para mejorar su calidad (Gershberg, 1997:58); además de pretender homogenizar la preparación de los maestros, que variaba según el lugar en el que habían estudiado (Arnaut, 1999:91).

La modernización educativa abarcó reformas de carácter legal (modificaciones al artículo tercero constitucional y sustitución de la Ley federal de educación de 1973 por la Ley general de educación), junto con un programa para reestructurar al sector educativo, contenido en el Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y la elaboración de libros de texto gratuitos (Perschard y Peralta, 1997:89).

La descentralización del sector educativo consistió en transferir responsabilidad y derechos del gobierno federal a los estados mediante convenios específicos en los que se trasladaron cien mil edificios escolares e inmuebles para su administración, más

---

<sup>21</sup> [www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html), página consultada el 10 de octubre de 2001.

de 22 millones de muebles y equipo, y 513 mil plazas de maestros proporcionadas junto con más de 115 mil puestos administrativos (Ornelas, 1998:290).

A partir del ciclo escolar 1992-1993 los estados prestaron servicios a cerca de dos millones 500 mil niños de preescolar, más de nueve millones para primaria, y más de 75 mil para estudiantes de normal; además de las obligaciones que ya tenían (Ornelas, 1998:290).

Sin embargo, de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley general de educación, las autoridades federales tienen la facultad de determinar los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, establecer el calendario escolar, y autorizar el uso de los libros de texto para la educación primaria y secundaria, entre otras.

A las autoridades locales les corresponde, de forma exclusiva, prestar los servicios de educación básica y normal, otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria o para la formación de maestros, y proponerle a la SEP contenidos regionales, por ejemplo (SEP, 1993:54).

Considerando las facultades que le otorga la Ley general de educación al gobierno federal y al estatal, observamos que el primero conserva las tareas más importantes para el desarrollo de la educación básica y normal, lo mismo que las cuestiones

referentes al control; por su parte los estados únicamente desempeñan actividades operativas.

De lo anterior se deduce que con la modernización educativa se centraliza el poder y descentraliza la administración, dando origen a un modelo intermedio entre centralización y descentralización (Ornelas, 1998:301).

Otras acciones efectuadas durante la gestión de Salinas de Gortari fueron, en la política monetaria, la autonomía del Banco de México respecto al poder ejecutivo; en los derechos humanos se fundó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en el sector agrario se reformó el artículo 27 constitucional teniendo como consecuencia la creación de la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario (Promap, 1996).

## **2.5 GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)**

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora de la administración anterior, profundizando incluso algunas de las reformas del Estado; tal como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 con sus objetivos fundamentales: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable (PND, 1995:4).

Para nuestros fines, el tercer objetivo (construir un desarrollo democrático) es el que nos interesa resaltar ya que influye en la transformación de la administración pública y del aparato gubernamental, a la vez que muestra algunas características de la nueva gerencia pública, como promover una reforma electoral definitiva, establecer una nueva relación entre los poderes de la unión, crear un nuevo federalismo, fortalecer a los estados, motivar la participación social e instituir la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública.

Concretamente para reformar el gobierno y modernizar la administración pública, el PND establece la necesidad de orientar la administración pública al servicio de las necesidades e intereses de la población, respondiendo con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del país, así como promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Para conseguirlo se establecieron las siguientes estrategias: promover la descentralización administrativa, profesionalizar a los servidores públicos, los sistemas de control y la rendición de cuentas, así como simplificar y adecuar el marco normativo, y modernizar la gestión pública y la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos (PND, 1995:53).

Con la finalidad de unir esfuerzos y estrategias para hacer efectiva la modernización de la administración pública federal se creó el Programa de modernización de la administración pública 1995-2000.

### **2.5.1 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de planeación, y a partir de las premisas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal (Secodam) elaboró e instrumentó el Programa de modernización de la administración pública 1995-2000, donde describe el propósito de trasformarla en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, y capaz de contribuir a la satisfacción cabal de las legítimas necesidades de la sociedad.

Asimismo, la Secodam se compromete a combatir la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

En este programa, mejor conocido como Promap, se establecieron los siguientes subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Sin expresar que el Promap formaría parte de un ejercicio de innovación gubernamental (como ahora lo señala Ramón Muñoz de la oficina de la presidencia con Vicente Fox Quesada), estos subprogramas tocaban los mismos temas que la actual gestión panista; pero con diferente denominación: evaluación y



medición de la gestión pública, de la ética del servidor público y de las medidas de control de calidad gubernamental (vía Secretaría de Hacienda).

Éstas fueron las diligencias ejecutadas en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, con pobres resultados y escasa difusión de resultados a la sociedad.

**Participación y atención ciudadana.** Este subprograma tenía como objetivo lograr una participación más activa de la sociedad en cuanto a la definición, la ejecución y la evaluación de las líneas institucionales; con la finalidad de proporcionarle una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Para lograrlo, las dependencias y entidades gubernamentales se comprometieron a establecer consultas sistemáticas a la población, buscando conocer sus necesidades y propuestas concretas mediante el desarrollo de la contraloría social y la utilización de buzones; junto con otros dispositivos que facilitarían la captación de quejas y sugerencias.

Asimismo, prometieron darle un seguimiento exhaustivo a las quejas y denuncias presentadas, apoyándose en una comunicación más ágil y moderna de las unidades de captación y de un mayor número de mecanismos para mejorar la atención al público (como por ejemplo, estableciendo días y horarios de servicios en función de las necesidades de la población).

**Descentralización y desconcentración administrativa.** Este subprograma buscaba fortalecer el pacto federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades; pero además quería dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para que se adecuaran a las nuevas realidades, respondieran a los objetivos establecidos y promovieran su racionalización permanente con la finalidad de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Para fortalecer el pacto federal y la descentralización administrativa se impulsó la redistribución de funciones, de recursos y de acciones en todos los ámbitos y niveles de competencia; asimismo se les proporcionó mayor autonomía de gestión a los organismos desconcentrados y las entidades coordinadas, se delegaron funciones operativas dentro de las dependencias y entidades, y se buscó simplificar los trámites para el ejercicio presupuestario.

**Medición y evaluación de la gestión pública.** Los objetivos de este subprograma fueron: fortalecer la rendición de cuentas mediante el desarrollo de modernos esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, a fin de que los administradores públicos adquirieran mayor flexibilidad en su operación garantizando los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos; además de recuperar la confianza de la población en el actuar gubernamental; aspecto muy relevante para alcanzar la legitimidad del gobierno federal.

Para conseguir estos objetivos las dependencias y entidades tenían la obligación, a su vez, de establecer objetivos claros en el ámbito institucional e intermedio, vinculados a programas, acciones o servicios concretos con metas significativas y cuantificables en términos de resultados; así como crear un conjunto de indicadores de desempeño en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios proporcionados por estas dependencias y entidades, sin olvidar el fortalecimiento y la independencia de los órganos internos de control.

**Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.** Este subprograma tenía como finalidad contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública para garantizar la adecuada selección, el desarrollo profesional y el retiro digno de los servidores públicos; además de contribuir a que en los relevos de los titulares de las dependencias y entidades se aprovechara su experiencia y conocimiento para darle continuidad a la función administrativa.

Asimismo se preveía impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honradez, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio.

Para alcanzar estos fines se establecieron rigurosos procedimientos de tal manera que no resultara fácil ingresar a la administración pública y permanecer en ella; así se planeó actualizar permanentemente los conocimientos y habilidades de los servidores públicos, proporcionar mejores perspectivas de desarrollo, fortalecer los valores cívicos y éticos en el servicio pú-

blico, y procurar la efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

### **2.6.2 NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)**

Otra medida gerencial promovida en la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León es la Nueva Estructura Programática (NEP), que pretendía transformar el sistema de administración financiera y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La reforma al sistema presupuestario consistió en orientar el gasto público hacia las necesidades sociales instituyendo una nueva estructura programática con la finalidad de incrementar y certificar, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el valor agregado de los recursos de los contribuyentes, permitiendo así contar con un enfoque sobre los resultados.

Como primer paso se organizó un diagnóstico de la estructura programática vigente con el que se demostró un sinnúmero de debilidades, como por ejemplo que la información programática era insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro de las decisiones de política de gasto, además de que les dificultaba la flexibilidad operativa a los programas y hacía más rígida la ejecución de éste; de tal manera que se inhibía la iniciativa de las unidades responsables para ahorrar y buscar eficiencia (SHCP, 1997).

También, que las auditorías se centraban en el cumplimiento de la norma y no en la obtención de resultados, por lo que no permitían identificar los programas cuyos resultados eran des-

favorables o no correspondían a los objetivos estratégicos; en general, igualmente que ningún programa o subprograma reflejaba vinculación alguna ni con el Plan Nacional de Desarrollo ni con los programas sectoriales (SHCP, 1997).

Como solución, este gobierno consideró necesario reformar el sistema presupuestario y para ello ordenó un replanteamiento integral de la estructura programática, seguido de la introducción de indicadores estratégicos tanto para evaluar como para monitorear los programas y las principales acciones gubernamentales.<sup>22</sup>

La finalidad de ambas medidas era promover una administración a los resultados, eliminando las rigideces de los actuales procedimientos administrativos que se emplean como instrumento del control presupuestario (SHCP, 1997).

Por lo tanto, se considera que esta nueva estructura programática es

“un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional”

*Arellano et al., 1999:5*

integrada por las siguientes categorías, interesadas en definir el universo de acción gubernamental y clasificar el gasto (SHCP, 1997):

---

<sup>22</sup> Arellano *et al.* (1999) establece que estas innovaciones tienen sus bases en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), fundamento de la nueva estructura programática.

**Funciones:** máxima agregación de la clasificación del gasto público relacionada directamente con la clasificación sectorial de éste.

**Subfunciones:** desglosan la función y atienden campos específicos de la administración pública federal.

**Programas sectoriales:** representan las políticas públicas necesarias para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

**Programas especiales:** creados para resolver un problema concreto, mejorar una situación o prever algún acontecimiento.

**Actividades institucionales:** conjunto de operaciones que hacen las unidades responsables para cumplir con su misión.

**Proyectos institucionales:** propuestas específicas para mejorar un producto o la prestación de un servicio; consta de un propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos, metas, estimación del costo que representa alcanzarlas, evaluación ex ante de los beneficios y costos de su realización.

**Proyectos de inversión:** todo tipo de maniobras que emprende el sector público con el objeto de incrementar sus activos fijos; consta de una evaluación costo-beneficio, de un estudio de prefactibilidad y otro de factibilidad, y de una valuación de los costos de operación, de la conservación y del mantenimiento de la obra concluida.

Ahora bien, los elementos que integran la nueva estructura programática con el propósito de medir los resultados obtenidos con los recursos públicos son (SHCP, 1997).

**Misión-propósito Institucional:** justifica la existencia y da sentido a la razón de ser de una dependencia, entidad o unidad responsable.

**Objetivos:** se caracterizan por ofrecer una descripción cualitativa y explícita de lo que la organización o la categoría programática pretende alcanzar.

**Indicadores estratégicos:** miden la eficiencia, la eficacia, la calidad, la cobertura, el resultado, el impacto y el costo-efectividad de las tareas gubernamentales.

**Metas de los Indicadores:** son el valor numérico del indicador, cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas.

### **2.5.3 SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

El Sistema de Evaluación del Desempeño es un esquema que retoma gran parte de los compuestos de la nueva estructura programática, con el objeto de fortalecer el cambio de la gestión gubernamental a fin de obtener resultados y satisfacer a los usuarios en vez de únicamente desarrollar actividades; así como analizar el desempeño de las entidades públicas con respecto a sus objetivos. Los elementos que lo integran son (SHCP, 1997):

- auditorías al sistema
- encuestas a la población
- incorporación de tecnologías de información
- convenios de desempeño
- construcción de indicadores estratégicos distintos a los del Promap.

Tanto el Promap como la nueva estructura programática son propuestas de la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León para intentar darle un giro a la administración pública; aunque también hubo otras intervenciones que –pese a no haber sido identificadas como programas gerenciales– igualmente utilizaban estrategias que la nueva gerencia pública considera como válidas en su aplicación; tales como la descentralización.

#### **2.5.4 NUEVO FEDERALISMO**

Como parte de los esfuerzos para construir un nuevo federalismo destaca la descentralización del servicio de salud y de los recursos destinados al desarrollo regional y a la lucha contra la pobreza para los estados y municipios, mediante el ramo 26 (posteriormente denominado ramo 33).

En agosto de 1996 Ernesto Zedillo Ponce de León firma el *Acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud*, junto con los representantes de los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal; a partir de entonces comienzan a



trasferirse a las entidades la responsabilidad de los recursos humanos y presupuestales, de los bienes muebles e inmuebles, de los equipos y de las instalaciones existentes en cada estado con la finalidad de que le prestaran el servicio a la población no derechohabiente de la seguridad social.

De acuerdo con Cabrero *et al.* (1997), la política descentralizadora pretendía consolidar los servicios estatales de salud relativamente autónomos por medio de dos estrategias complementarias: flexibilizar la programación del gasto y entregar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros a los servicios estatales; así como capacitar administrativamente a los funcionarios responsables de los servicios estatales para que conocieran sus nuevas responsabilidades.

Un año antes (julio de 1995) ya se había anunciado el proceso de transferencia de los recursos, las funciones y las facultades de los programas de Solidaridad y Desarrollo Regional a los estados y municipios del país; esto confiando en que en dos años y medio podría darse por concluido, pues en 1995 se haría un 50% de transferencia, en 1996 ya se había avanzado a las dos terceras partes, y para 1997 ya se había distribuido la totalidad de los recursos.

El marco normativo de este proceso de descentralización quedó plasmado en el presupuesto de egresos de la federación de 1996, en el que se señalaba que el Fondo de Desarrollo Social Municipal (correspondiente al 65% del ramo 26) se distribuiría entre los

estados y municipios, según una fórmula basada en indicadores de pobreza.

Asimismo, la Ley de presupuesto condicionaba la inversión de los recursos de este Fondo a proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrización, electrificación, urbanización, construcción y conservación de infraestructura de salud, crédito a la palabra y construcción de caminos.

Por lo que respecta al 35% restante, con él se constituyó el Fondo de Desarrollo Regional y Empleo; pero como no se especificaban los criterios para distribuir los recursos en los estados, la asignación quedó a expensas de la negociación que cada estado tuviera con la Sedesol, vía su delegación estatal.

Posteriormente, en 1998, este ramo 26 se transformó en 33 y la Sedesol dejó de tener una participación importante en el suministro y supervisión de las operaciones, proporcionándoles mayor autonomía a los municipios pese a que los recursos seguían estando etiquetados.

Aunado a estas acciones que el ejecutivo federal emprendió, también se observaron esfuerzos por parte de distintas dependencias y entidades del gobierno federal para modernizar sus aparatos y mejorar la prestación del servicio a la población. Una muestra de lo que se llevó a cabo en este renglón lo comentaremos en las líneas que siguen.

## 2.5.5 EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN DEPENDENCIAS PÚBLICAS

Los últimos subprogramas del Promap (medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público) se vincula directamente con las técnicas de gerencia pública, de manera más particular con el trabajo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien hizo un notable esfuerzo para echar a andar el servicio civil de carrera: aunque su éxito fue relativo.

Algunas de las experiencias de la Secodam, en este sentido recayeron particularmente en la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), diseñada para instrumentar el programa de modernización de la administración pública (Promap), gracias a los grupos de trabajo formados en las 240 dependencias y entidades del gobierno federal.

Luis Padilla Aguilar nos explica al respecto:

*"Pensamos que modernizar sólo por cumplir con un programa de calidad sería un error; esto en principio nos sirvió como motor, pero hoy se trata de que en las instituciones del gobierno federal haya una cultura, una mentalidad, una convicción y un compromiso con la calidad de parte de la gente."*

*Cortés, 2000:30*

En las instituciones en las que se instalaron sistemas de calidad, los más sobresalientes fueron el del Instituto Nacional de Migración (INM), los de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), el del Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS) y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

**Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).** Esta secretaría es la que más participó en el diseño de instrumentos para medir la calidad. Gracias a su programa institucional de calidad logró que todas sus delegaciones –en el país y en el extranjero, lo mismo que en oficinas como la dirección general de servicios al comercio exterior y la de normas– fueran certificadas por la norma ISO 9000, al estandarizar cada uno de sus procedimientos en el enfoque de la modernización, desregulación y garantía en la prestación de servicios.

**Instituto Mexicano del Seguro Social.** Debido a su mala imagen en la consulta externa, donde el trato a los pacientes y familiares suele ser muy descortés y en ocasiones inhumano (a más del largo tiempo de espera tanto en la atención médica como administrativa), es difícil pensar que el IMSS haya tenido alguna vez una dependencia dedicada a promover la calidad en el servicio; pero lo cierto es que sí y además está documentada la actividad de dos oficinas con tareas de este tipo:

- de la coordinación general de atención y orientación al derechohabiente, que media su grado de satisfacción con los servicios recibidos; y
- de la dirección de organización y calidad, que diseñó el plan integral de calidad del IMSS, consensado con el sindicato, a raíz de los foros donde tanto patrones como tra-

bajadores expresaron su opinión acerca de los servicios de la institución.

Cabe señalar que desde el diseño hasta la instrumentación del sistema de calidad y del premio interno de calidad tuvo el respaldo del CIDE y de la consultora Pearson, por lo que es dable considerarlos como acciones de nueva gerencia pública.

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** El INEGI operó un sistema de calidad que planteó primero capacitar a todo el personal en los conceptos básicos del modelo de calidad:

*“Esto implicó capacitar a más de 25 mil personas invirtiendo para ello 500 mil horas aproximadamente.”*

*Cortés, 2000:36*

Gracias a este sistema se logró que el personal documentara cada acto de mejora, como lo recomiendan las sugerencias de la técnica de la innovación, e incluso en 1999 se llevó a cabo el certamen de calidad INEGI para premiar las propuestas que más contribuyeron a la mejora institucional. Como consecuencia el Instituto declara haber puesto en marcha más de tres mil 500 propuestas

Los mecanismos de evaluación que el INEGI utilizó son:

- Calendarización de la entrega de los indicadores económicos de coyuntura, con día y hora de cada uno de los que se irán dando a conocer.

- Encuestas y sondeos de opinión para evaluar la satisfacción de los usuarios acerca de la información estadística y geográfica que proporciona el Instituto, además de incorporar las mejoras sugeridas por los usuarios.
- Organización de reuniones con potenciales usuarios previo al lanzamiento de nuevos productos con el fin de alinearlos a sus necesidades reales.

La democracia, como un ideal que se aspira a alcanzar luego de la prolongada permanencia de un solo partido en el poder y de ser el sistema político que más se adapta a las necesidades del mercado, es un paradigma que buscan los partidos de oposición y los mexicanos con convicción.

Durante el gobierno Zedillista también se efectuaron reformas en el ámbito político-electoral:

“...se puso límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de diputados y se fortaleció la pluralidad en la representación en el senado con 32 miembros electos por el principio de representación proporcional a través de una sola lista nacional.”<sup>23</sup>

En este sentido el Tribunal Electoral se incorporó al poder judicial federal, se le otorgó una completa autonomía al Instituto Federal Electoral (por lo que el ejecutivo federal dejó de tener injerencia en él) y se estableció un nuevo esquema para el financiamiento de los partidos políticos; que es preponderantemente

---

<sup>23</sup> [www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html), página consultada el 10 de octubre de 2001.

público y que propició mayor equidad en el proceso y desarrollo de las elecciones.

Igualmente la endoprivatización continuó su curso como primera etapa del modelo de ajuste estructural neoliberal y como medida del gerencialismo, asimismo destaca el proceso de privatización de empresas paraestatales; de donde sobresalen los sistemas de ferrocarriles, los servicios portuarios y aeroportuarios, las telecomunicaciones y las instalaciones de almacenamiento agropecuario (González, 2001:108).

En suma, las reformas efectuadas en el gobierno mexicano se han caracterizado por el redimensionamiento del aparato gubernamental, una mayor autonomía de gestión para el sector público estatal, la descentralización y desconcentración, la desregulación, la simplificación administrativa, la contraloría social y las privatizaciones (Cabrero, 1995:47).

Por lo expuesto podemos concluir que tanto el gobierno de Carlos Salinas de Gortari como el de Ernesto Zedillo Ponce de León hicieron acciones para avanzar en el gerencialismo, con sus respectivos límites.

## **2.6 GOBIERNO DE VICENTE FOX QUESADA (2001- 2006)**

La actual administración pública federal que encabeza Vicente Fox Quesada también refleja características de la nueva gerencia pública; e incluso consideramos que con mayor énfasis que

los gobiernos anteriores: tal como se comprueba con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006.

### **2.6.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006**

En el PND de este sexenio es evidente la planeación estratégica y sus elementos:

**Visión** de México para un periodo de 25 años.

**Misión** del poder ejecutivo federal de este sexenio:

*“la misión es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.”*

*Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,  
presidencia de la república, 2001:38*

**Estrategias** para alcanzar la misión, relacionadas con la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, con el objeto de tener un gobierno inteligente, eficaz y efectivo que haga más y cueste menos; así como innovar en todos los planos de la vida nacional, establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo el PND señala que las funciones de la actual administración se apoyan en tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio.



En particular este último es el que nos interesa para nuestra investigación, ya que toma en cuenta la innovación en el gobierno y ello permite concebir nuevas formas de hacer las cosas y mejorar las que se han estado haciendo bien; además de recomendar que debe consolidarse un gobierno dedicado a administrar resultados, con sentido estratégico en la conducción del desarrollo del país y dispuesto a rendir cuentas.

De igual manera el plan menciona cuatro criterios centrales para el desarrollo de México: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional. De acuerdo con el marco teórico, la competitividad es un elemento característico de la nueva gerencia pública, por lo que a continuación resaltamos lo que establece respecto a la gestión pública federal (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, presidencia de la república, 2001:42):

*“El gobierno adoptará también estrategias que mejoren la competitividad y la eficacia de los servicios que ofrece, para así crear un clima propicio para la competitividad del sector productivo: reglas claras, sencillas y permanentes; rendición de cuentas; servicios de calidad; [e] infraestructura adecuada.”*

Pero el PND además considera cinco normas básicas de acción gubernamental:

1. Apego a la legalidad: que las autoridades gubernamentales hagan sólo lo que está permitido por la ley.
2. Gobernabilidad democrática: la administración pública ejerce el poder público con las formas propias de una democracia,

respetando el esquema de competencias de los otros dos poderes (legislativo y judicial) y de los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal); además de fortalecer los esquemas de participación de la ciudadanía y del sistema de partidos.

3. Federalismo: el ejecutivo federal se compromete a acelerar el proceso de federalismo, redistribuir el gasto y la capacidad para generar ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos hacia los gobiernos locales.

4. Transparencia: los servidores públicos se obligan a informar con amplitud y puntualidad sobre las acciones efectuadas y los alcances y recursos utilizados.

5. Rendición de cuentas: considera un sistema que sea claro en la designación de los responsables de las actividades y programas de la administración pública federal, al mismo tiempo que les proporcione a los servidores los instrumentos y la capacitación adecuados para que efectúen sus funciones de manera eficaz, y además disponga de un sistema de indicadores de desempeño que permita premiar o sancionar a los servidores públicos.

También el PND establece que es necesario construir un gobierno capaz de responder a las demandas y necesidades de la población; en otras palabras, un gobierno participativo, estratégico y competitivo, inteligente, ágil y flexible, abierto y transparente, global, austero y confiable: o sea, un gobierno innovador y de calidad total.

Y todavía más: este documento marca los cambios en la estructura del poder ejecutivo federal, como la reorganización de áreas en la oficina de la presidencia de la república (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, presidencia de la república, 2001:69):

“...estas áreas incluyen tanto las de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales.”

### **2.6.2 OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL**

Como lo señala el PND, una de las áreas producto de estos cambios es la oficina de la presidencia para la innovación gubernamental,<sup>24</sup> encargada de transformar el gobierno en una institución competitiva capaz de alcanzar los objetivos planeados en cuanto a crecimiento económico, orden y respeto, y desarrollo humano y social.

Además, esta oficina ha formado la Red de Socios Estratégicos para la Innovación y Calidad, integrada por los oficiales mayores, los responsables de las áreas de innovación y calidad, de recursos humanos, de informática y de las unidades de desarrollo administrativo de la Secodam y del servicio civil de carrera de la SHCP. A su vez, esta red cuenta con los siguientes grupos de trabajo:

- innovación y calidad
- grupo innova pinos

---

<sup>24</sup> [www.innova.presidencia.gob.mx/index2.shtml](http://www.innova.presidencia.gob.mx/index2.shtml), página consultada el 29 de octubre de 2002.

- red e-gobierno
- comité técnico de e-gobierno.

La oficina de la presidencia para la innovación gubernamental busca alcanzar los siguiente objetivos:

- “Transformar al gobierno en un aparato competitivo que alcance los resultados planeados.
- Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de la ciudadanía.
- Romper con inercias culturales, administrativas, económica y políticas.
- Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el gobierno.”

Para alcanzar estos objetivos, la oficina de la presidencia diseñó el modelo estratégico para la innovación gubernamental, junto con su programa de innovación y calidad.

### **2.6.3 MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD GUBERNAMENTAL**

Este modelo retoma los elementos mencionados en el PND: visión, misión, principios, criterios y normas; al tiempo que se basa en un esquema denominado *Administración cruzada*, cuyas características son: conectar proyectos con procesos, sumar recursos de todas partes, apoyarse en procesos como ISO-9000 o *Just in time*, potenciar el trabajo en equipo, la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización, y enfocarse en los resultados, con tiempos claramente definidos.

El propósito, que según el modelo estratégico debe tener el gobierno, es mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana, recuperando con ello la confianza en sus autoridades. Para alcanzarlo se elaboró un enfoque estratégico con los siguientes elementos:

- visión y misión compartidos
- demandas y prioridades sociales
- definición de objetivos
- políticas de relación
- reposicionamiento
- definición de los clientes a los que se va a servir y de las necesidades que se van a satisfacer.

## 2.7 CONCLUSIÓN

La gestión de Miguel de la Madrid Hurtado planteó un dilema que permaneció en el ánimo de muchos de los sectores de la sociedad mexicana. Después de la sorpresa causada por José López Portillo en 1982 al nacionalizar los bancos, el país estaba en condiciones de optar por el proyecto nacionalista o por el proyecto neoliberal; tal como lo plantearon Rolando Cordera y Carlos Tello en el libro *La disputa por la nación*.

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari, presidente entrante, optó por la segunda posibilidad: el proyecto neoliberal; pero, 21 años después de que Miguel de la Madrid tomó la decisión, todo pa-

rece indicar que el dilema era falso. Es decir, los grupos internacionales dominantes nunca hubieran permitido ninguna vía nacionalistas y mucho menos de izquierda en América latina.

El decreto nacionalizador del expresidente José López Portillo sin duda fue un estertor de la agonía del Estado intervencionista: fue su último aliento antes de morir y de empezar una época de nuevo liberalismo en México; época que arrancó con Miguel de la Madrid y continuó con los últimos presidentes priístas del siglo XX: Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, resistiendo incluso, la transición política con la llegada de Vicente Fox Quesada, del PAN, quién continuó con el mismo modelo económico.

Mientras el proyecto económico en México se consolidaba entre 1982 y 1988, en el mundo avanzaba el modelo administrativo-gerencial, funcional al modelo económico, denominado nueva gerencia pública.

La época en la que se puso en marcha en el mundo anglosajón fue durante la década de los ochenta; su expansión a México y América latina ocurrió en los últimos años del siglo XX y los que llevamos del XXI.

En menor medida con Miguel de la Madrid Hurtado y con Carlos Salinas de Gortari el avance gerencial en la administración pública se perfila tal y como lo comentamos en las páginas previas, pero es con Ernesto Zedillo Ponce de León y con Vicente Fox Quesada donde se observan más claramente

las acciones administrativas–gerenciales tendientes a introducir conductas de la nueva gerencia pública; aunque sin un plan previamente establecido por la federación para poder sugerirles modelos a las propias dependencias federales, pero y mucho menos a las entidades federativas.

Entre esas conductas de la nueva gerencia pública apreciamos sugerencias generales como las de orientarse hacia el buen gobierno, atender a los clientes, empujar el e-government como nueva tecnología de información, innovar, entregar resultados y ser eficiente.

Empero, lo que no señalan son los mecanismos y los presupuestos para lograrlo: no existe un sistema de evaluación del desempeño que, sugerido durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se hubiera desvirtuado y minimizado en la siguiente administración federal.

En suma, los antecedentes de la nueva gerencia pública muestran que su aplicación más clara en México ocurrió doce años después de que el modelo económico actual comenzara su vigencia con el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, tratando de consolidarse 18 años después: en el año 2000 con la oficina de innovación gubernamental creada por Ramón Muñoz♦

## NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

**E**N ESTE CAPÍTULO EXPONEMOS algunas de las prácticas que más se identifican con la gerencia pública, junto con algunas de las entidades federativas que las están llevando a cabo para modernizar sus administraciones públicas, hacer más eficiente el gasto público y mejorar los servicios que le prestan a la población.

El objetivo es demostrar que varios de los aspectos que caracterizan la nueva gerencia pública están presentes en los documentos oficiales de esos estados; incluso algunos han diseñado programas para implementar técnicas y elementos gerenciales.

Las entidades que seleccionamos para analizar en este capítulo son Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; lo mismo que el Distrito Federal, dada su importancia en el contexto nacional.

Para cumplir con nuestro objetivo vigilamos que tanto la información documental como la disponibilidad de los servidores públicos de estos estados nos proporcionaran cuestionarios y



entrevistas sobre los procesos de modernización que están aplicando.

Asimismo, buscamos documentar la filiación política del ejecutivo en turno con la intención de tener al menos un estado gobernado por cada uno de los partidos políticos que actualmente dominan las preferencias electorales de la población, a fin de determinar si la ideología partidista tiene relación con que las entidades federativas sigan o no principios de la nueva gerencia pública. Por supuesto que también hicimos todo lo posible por incorporar un grupo significativo de los estados.

Con el objeto de cuidar el porcentaje de representatividad de gobernadores por partido político, seleccionamos el mayor número de estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en virtud de que es el partido que gobierna más entidades federativas (7); le siguen las gobernadas (4) por el Partido de Acción Nacional (PAN), y una junto con el Distrito Federal, encabezadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD): partido que representa la tercera fuerza política con sólo tres entidades gobernadas (Michoacán, Zacatecas y Distrito Federal).

Por último también consideramos un estado encabezado por la Coalición, dado que ésta ha obtenido cuatro triunfos en las últimas elecciones estatales: Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala.

Además, complementamos la información ofreciendo una breve descripción de las principales características sociodemográficas<sup>26</sup> de cada entidad, seguida de algunas particularidades de su sistema político estatal; aunado a las diferentes acciones que están llevando a cabo los gobiernos estatales con la intención de modernizar e introducir tanto las técnicas como el lenguaje gerencial en la administración pública.

### **3.1 AGUASCALIENTES**

#### **3.1.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>27</sup>**

Aguascalientes representa el 0.3% de la superficie del país con una población de 944 mil 285 habitantes, de las que 51.7% son mujeres; 80.22% habita en zonas urbanas y 35.48% de todos los hidrocálidos son económicamente activos y de ellos 65.57% son hombres. Su densidad de población es de 179 habitantes por kilómetros cuadrados.

En el sector educativo, 95.1% de la población de 15 años en adelante es alfabeta; en cuanto a los servicios: básicos, éstos se encuentran en 199 mil 398 viviendas, cerca del 98% cuenta con

---

<sup>26</sup> La información estadística que se expone en cada uno de los estados analizados en esta investigación, fue obtenida en el año 2001, ya que era necesario establecer una fecha límite en esta información, para que permitiera realizar el análisis de la misma. Además, el INEGI, que fue la fuente principal de información de esta naturaleza, constantemente está actualizando su base de datos, lo que implica que continuamente esos datos varíen e influyan en el análisis. Es por esta razón que se tomó como fecha de corte, el año 2001.

<sup>27</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/espa%20ol/fags.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espa%20ol/fags.html) página consultada el 8 de agosto de 2001.

energía eléctrica, 98.1% tiene agua entubada y 95% dispone de drenaje.

Los recursos públicos con los que contó Aguascalientes en 2001 ascendieron a cinco mil trescientos millones 784 mil pesos, provenientes principalmente de aportaciones federales (50.84%) y de participaciones federales<sup>28</sup> (42.33%); le siguen los ingresos por financiamiento (2.65%), por derechos (1.90%), por concepto de productos (1.32%), por recaudación de impuestos (0.64%), por aprovechamientos (0.26%), y por otros ingresos (0.07%).

Asimismo en ese mismo año tuvo los siguientes gastos: 59.70% de sus egresos se concentraron en subsidios, transferencias<sup>29</sup> y ayudas; 16.87% en recursos federales y estatales a municipios, 12.01% en gastos administrativos, 11.20% en obras públicas y acciones sociales, 0.12% en deuda pública<sup>30</sup> y 0.10% en otros egresos.

---

<sup>28</sup> Las participaciones de ingresos federales comprenden «las asignaciones previstas en el presupuesto de egresos de la federación, destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables, que de acuerdo con las disposiciones legales captan las oficinas recaudadoras y deben entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios; así como al gobierno del DF, derivados de los convenios de coordinación fiscal suscritos por el gobierno federal (INEGI, 1999:688).

<sup>29</sup> Se entiende por transferencias el «traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica o social» (INEGI, 1999:691).

<sup>30</sup> En el concepto de deuda pública se consideran tres aspectos: uno referente a la suma de las obligaciones insolutas del sector público derivadas de la celebración de empréstitos (internos y externos) sobre el crédito de la nación; otro que incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto de servicios personales, los servicios personales y los de devo-

De las 32 entidades del país, Aguascalientes ocupó en 2001 el lugar número 25 por el producto interno bruto (PIB) que obtuvo: 17 mil 610 millones 885 mil pesos; lo que representa el 1.2% del total nacional.

### **3.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>31</sup>**

Por primera vez en su historia política Aguascalientes está gobernada por el representante de un partido distinto al PRI: Felipe González González, surgido de las filas del PAN. Su congreso local lo integran 10 diputaciones de este partido, 12 del PRI, dos del Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y una el PRD.

### **3.1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>32</sup>**

Llamado un gobierno al servicio de la sociedad, en Aguascalientes uno de los puntos cruciales en su actuar gubernamental es su administración pública, considerada dentro del primer eje en

---

lución de ingresos percibidos indebidamente; y el último es el que se refiere al capítulo presupuestario especial, con el mismo nombre y con las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno federal por el concepto de su deuda pública interna y externa agrupadas, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados (INEGI, 1999:683).

<sup>31</sup> [www.aguascalientes.gob.mx/portal/enlaces/index.htm](http://www.aguascalientes.gob.mx/portal/enlaces/index.htm) y [www.congresoags.gob.mx](http://www.congresoags.gob.mx), páginas consultadas el 20 de agosto de 2001.

<sup>32</sup> [www.aguascalientes.gob.mx/portal/plan\\_estatal\\_de\\_desarrollo/fraframeinf\\_ped\\_eje1](http://www.aguascalientes.gob.mx/portal/plan_estatal_de_desarrollo/fraframeinf_ped_eje1), página consultada el 30 de julio de 2001, y en el tercer informe de gobierno, consultado el 30 de noviembre de 2001 en [www.aguascalientes.gob.mx/portal/gobierno/3erinfome/eje1.html](http://www.aguascalientes.gob.mx/portal/gobierno/3erinfome/eje1.html).

el Plan Estatal de Desarrollo (1998-2004). Para hacerla cada vez más eficiente se basa en los siguientes aspectos:

- Primero redimensionar el registro de los actos civiles de los ciudadanos y establecer una vinculación entre el Registro Público de la Propiedad y el Comercio con la Dirección del Catastro, a fin de otorgarles un servicio profesional inmediato y directo a los estratos que conforman la sociedad.
- A continuación transformar la administración pública en una organización eficaz y eficiente, gracias a una cultura de calidad en el servicio buscando satisfacer a cabalidad las legítimas necesidades de la sociedad.

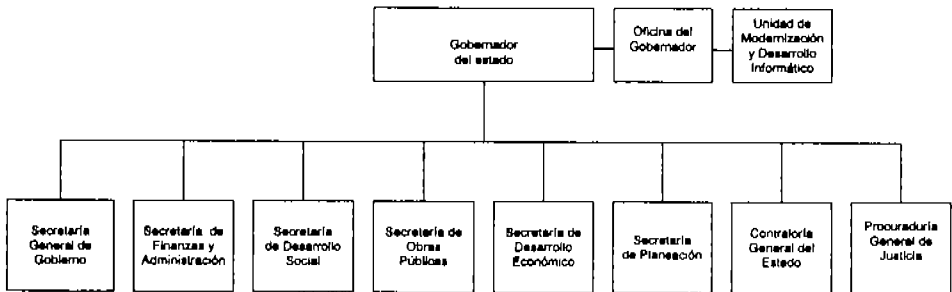
Para ello el gobierno de Aguascalientes considera necesario implantar sistemas enfocados a la atención directa de la población, promover la participación activa de la sociedad tanto para la definición como para la ejecución y la evaluación de las actuaciones de gobierno; así como fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo y la implantación de programas para evaluar el desempeño, además de establecer el servicio civil de carrera.

- Finalmente impulsar medidas preventivas y de control con el objeto de fortalecer con firmeza y de manera decidida las medidas correctivas necesarias.

La Ley orgánica de la administración pública de este estado señala en su artículo 4 que, para el despacho de los asuntos que le competan al poder ejecutivo, éste se auxiliará directa-

mente con la secretaría particular, la secretaría privada, la Dirección de atención a la ciudadanía y giras, la Dirección general de información, la Dirección general de difusión institucional, la representación en el Distrito Federal, la Unidad de modernización y desarrollo informático, y las demás unidades administrativas que se requieran para administrar programas especiales y de asesoría.

Por otro lado, el artículo 22 de este mismo ordenamiento establece que para el despacho de los asuntos de los diversos ramos de la gestión pública, el gobernador del estado se auxiliará de las dependencias que aparecen en el siguiente organigrama:



Como parte de las acciones que se han llevado a cabo en la actual administración para mejorar y hacer más eficiente la gestión pública, destacan las siguientes técnicas gerenciales; a decir de los responsables:

- Sistema de medición y evaluación de la gestión gubernamental (Simegg)
- Sistema de calidad
- Planeación estratégica
- Reingeniería
- Modernización
- Benchmarking.

#### **3.1.4 SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL**

El sistema de medición y evaluación de la gestión gubernamental (Simegg) está coordinado por la secretaría de administración y tiene como objetivo evaluar el grado de avance y cumplimiento de la gestión pública basándose en los compromisos asentados en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.

Los objetivos específicos que el Simegg pretende alcanzar son: contar con una herramienta para medir la gestión, evaluar internamente cada dependencia, e impulsar la mejora continua de la gestión pública. Para cumplirlos fue necesario diseñar un sistema computacional con el que se ordenaron los diferentes indicadores de desempeño.

Respecto a la evaluación interna, ésta se efectúa mediante indicadores de productividad y de desempeño del personal; en tanto la medición del impacto en el ámbito externo se mantiene a prueba utilizando encuestas de satisfacción de los clientes y buzones de quejas y sugerencias.

El Simegg se efectúa en cuatro etapas:

- a) en la primera se integran equipos de facilitadores y guías por dependencia, además de organizar pláticas de sensibilización;
- b) en la segunda se capacita a los facilitadores en la metodología para implantarla en dependencias;
- c) en la tercera se ubica a los facilitadores en cada dependencia y se le da seguimiento a la asesoría de implantación que hacen los consultores externos;
- d) en la última, los consultores externos instalan el sistema en un servidor con equipos de cómputo en cada dependencia.

### **3.1.5 SISTEMA DE CALIDAD**

Otra de las herramientas utilizadas en la administración pública del estado de Aguascalientes es el sistema de calidad, basado en la Norma ISO 9000 cuya aplicación se muestra en la secretaría de administración, plasmado en el «Manual de calidad» con el fin de «crear una cultura dentro de la dependencia, la cual se identifique como un área competitiva y eficiente».

Este sistema de calidad lo comenzó la secretaría de administración elaborando su propia planeación estratégica, analizando su entorno y las necesidades de los clientes, y ordenando el diagnóstico del sistema actual; posteriormente la secretaría estableció su visión, su misión, sus políticas y sus objetivos de calidad.



La estructura del sistema consta de un líder del proyecto (el secretario de administración), un asesor externo, un representante de la dirección, un coordinador de usuarios (titulares de las áreas) y los representantes del comité de calidad.

Las áreas responsables de aplicar las técnicas son la Dirección de calidad y productividad, y la Coordinación de reingeniería: ambas pertenecientes a la secretaría de administración del gobierno del estado.

Sin embargo, cabe señalar que esto era antes de la última reforma a la ley orgánica a la que hicimos alusión en párrafos precedentes, ya que actualmente esas dependencias han cambiado de nombre y de adscripción: ahora se denominan Dirección de Mejora Continua y Dirección de Reingeniería de Procesos, bajo la dirección de la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático, encabezada por el maestro en administración de sistemas de información, Francisco Javier Solís Guerrero.

También es necesario mencionar que estos cambios organizacionales influyeron en el desarrollo de los programas, como el que se estaba implementando en la Secretaría de Administración (el del sistema de calidad), que al quedar sin el respaldo del titular de la secretaría por haber sido removido del cargo, y sin la dependencia responsable del programa (Dirección de Calidad y Productividad), ahora sólo se aplica en algunas áreas; es más, incluso las certificaciones de ISO-9000 quedaron olvidadas.

Uno de los beneficios sociales que derivan de la aplicación de estas técnicas gerenciales es la posibilidad de proporcionar una mejor atención a los usuarios de los servicios que presta la secretaría de administración y a la población en general.

Los informes de gobierno son una excelente fuente de información para conocer las acciones efectuadas por el gobierno estatal en la modernización administrativa. En el caso de Aguascalientes, su informe más reciente es el tercero, donde el gobernador Felipe González anuncia que una de las medidas instituidas para acercarse a la población y fomentar su participación es el «Programa de audiencias públicas», en el que se recibieron 11 mil 175 demandas específicas y de las cuales el gobernador ha respondido dos mil 376.

En este tercer informe se explica también que el programa de audiencias públicas se inició como un compromiso de gobierno, pero actualmente es un instrumento de política pública que está plasmado en la nueva Ley de participación.

En cuanto al área administrativa, el gobierno estatal puso en funcionamiento la red gubernamental con la intención de enlazar con voz, datos e imagen a 30 dependencias y cinco municipios; gracias a su infraestructura el servicio está garantizado para cuando menos los próximos dos sexenios.

En el aspecto del control, el estado atendió el área social en su Contraloría General, capacitando a cinco mil 201 personas para integrar los comités comunitarios y consejos de desarrollo en sus

once municipios con el objeto de supervisar el manejo de los recursos públicos.

En este mismo sentido, y con la finalidad de buscar transparencia en las comparas del gobierno, el gobierno de Aguascalientes implantó en septiembre de 2001 el *Compranet estatal*, con la finalidad de que los ciudadanos pudieran consultar las adquisiciones del gobierno y a los nombres de las empresas que les compra.

Además, tanto la radio como la televisión del estado siguen cumpliendo con su función educativa, cultural, recreativa e informativa hacia la población.

## **3.2 COAHUILA**

### **3.2.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>33</sup>**

La población de Coahuila de Zaragoza es de dos millones 298 mil 70 habitantes, de los cuales más de 89% vive en zonas urbanas; del total, sólo 36.2% es económicamente activa y de ella las mujeres participan en un 30.8%. Su densidad de población es de 15 habitantes por kilómetro cuadrado y su superficie representa el 7.7% de todo el país.

Los indicadores de los servicios básicos de Coahuila son: del total de las viviendas particulares habitadas (539 mil 169), 98.1% goza del servicio de energía eléctrica, 96.9% del servicio de agua

---

<sup>33</sup> [www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estadeos/fcoa.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estadeos/fcoa.html), página consultada el 7 de octubre de 2001.

entubada y 83.5% del servicio de drenaje; asimismo, del total de la población mayor de 15 años, 96% es alfabeta.

Por lo que se refiere a los recursos públicos en 2001, Coahuila obtuvo ingresos por un total de 12 mil 719 millones 947 mil pesos; de los cuales 52.25% provenían de aportaciones federales, 38.76% de participaciones federales, 3.65% de derechos, 2.38% de impuestos, 1.60% de contribuciones y mejoras, 1.26% de productos y 0.10% de aprovechamiento.

Del total de los ingresos obtenidos en ese mismo año, 60.35% se utilizó en gastos administrativos, 13.04% en recursos federales y estatales a municipios, 12.77% en transferencias y ayudas, 11.01% en obras públicas y acciones sociales, 1.81% en disponibilidad final y 1.02% en deuda pública.

Además, por el monto de su PIB, que fue de 45 mil 150 millones 523 mil pesos; Coahuila ocupó el décimo lugar de entre las 32 entidades federativas; lo que representa el 3.1% del total nacional.

### **3.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>34</sup>**

El estado de Coahuila está gobernado por el licenciado en economía Enrique Martínez y Martínez, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Congreso estatal lo integran 32 diputados: 19 del PRI, cinco del PAN, dos del PRD, dos de la Unión

---

<sup>34</sup> [www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY\\_ORG/leycoah.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY_ORG/leycoah.htm), página consultada el 20 de agosto de 2001.

Democrática Coahuilense, dos del Partido Cardenista Coahuilense, uno del PT y uno del PVEM.

Por su parte al Congreso local lo conforman 20 diputados electos según el principio de mayoría relativa –mediante el sistema de distritos electorales uninominales– y hasta 12 diputados electos bajo los principios de representación mínima y proporcional.

### **3.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>35</sup>**

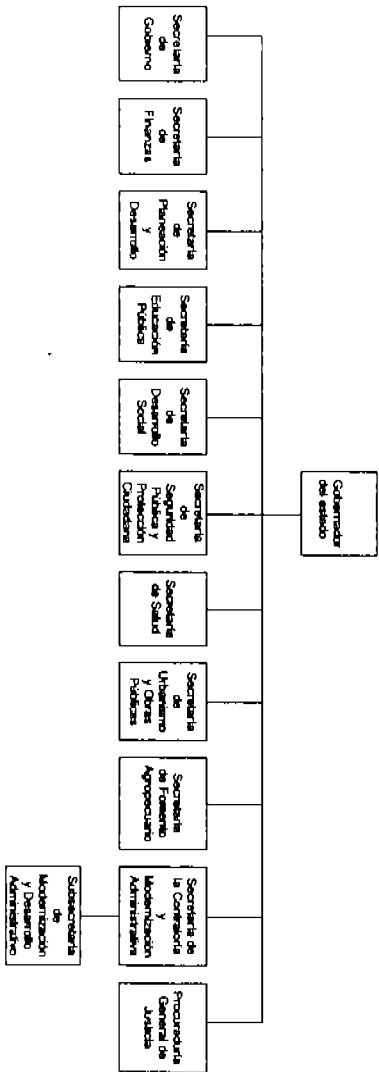
De acuerdo con la Ley orgánica de la administración pública de esta entidad, el artículo 17 establece que el titular del ejecutivo contará con las siguientes dependencias para planear y despachar los asuntos de la administración pública.

El artículo 18 de este mismo ordenamiento indica que para tramitar los asuntos que le corresponden directamente al gobernador, éste tendrá el apoyo de las secretarías particular, privada y técnica.

Dentro de las actividades administrativas que desarrolla el gobierno de Coahuila sobresale su interés por modernizar y hacer más eficiente a la administración pública, tal como se observa

---

<sup>35</sup> [www.coahuila.gob.mx](http://www.coahuila.gob.mx) y <http://www.coahuila.gob.mx/contraloria>, página consultada el 30 de julio de 2001, y primer informe de gobierno, consultado el 30 de noviembre de 2001 en la misma dirección electrónica.



en el Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005 en su vertiente «Democracia, gobierno y administración pública»; donde se indica que debe fortalecerse la vida democrática, perfeccionar el quehacer del gobierno y hacer más eficiente y transparente la gestión de los asuntos públicos.

Esta vertiente se subdivide en «Gobierno y desarrollo político», y «Control y modernización administrativa». Los objetivos del primero son: fortalecer la democracia del estado, fomentar los valores de la participación social e impulsar el federalismo.

A su vez, las metas del segundo (control y modernización administrativa) consisten en garantizar la probidad y honradez de los servidores públicos, apoyar a las dependencias, entidades y municipios junto con sus responsables para el control, la evaluación y el seguimiento de la inversión pública y los programas sociales; así como planear, dirigir y coordinar programas de modernización y calidad total con el fin de mejorar la productividad de la administración pública estatal.

En cuanto a su visión, ésta consiste en:

- “Garantizar a la población que los recursos públicos se utilicen con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia...”
- Avanzar con rapidez y eficiencia hacia la prestación eficiente de servicios integrados al público...
- Combatir la corrupción y la impunidad...
- Fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública...”

Por otro lado, el Plan Estatal de Desarrollo señala que para contratar servicios profesionales en auditorías gubernamentales es preciso establecer los casos de contratación de despachos de auditores externos, las normas de ejecución y las de cumplimiento.

### **3.2.4 PROGRAMA GENERAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El gobierno de Coahuila también instauró el «Programa general para la modernización de la administración pública» (Progemap), bajo la responsabilidad de la Dirección general de desarrollo y modernización administrativa de la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, con cuatro programas a cargo.

**Programa integral de calidad administrativa**, con el objeto de desarrollar y mejorar el desempeño de la administración pública estatal mediante la implementación de metodologías de calidad y mejora continua, a fin de lograr la satisfacción ciudadana.

A su vez, este programa está conformado por tres subprogramas: el de reingeniería y mejora continua, el de aseguramiento de calidad, y el de promoción de una cultura de calidad.

**Programa estatal para el desarrollo integral del servidor público**, con la finalidad de incrementar su conocimiento general, desarrollar sus habilidades y adecuar sus actitudes, así como generar una cultura de calidad en beneficio de los ciuda-



danos, al tiempo que proporciona los conocimientos necesarios para implementar los sistemas de calidad.

Además, este programa tiene considerado capacitar a todo el personal que labora en las dependencias mediante cursos adecuados al nivel y con los requerimientos de los sistemas de calidad que se van a aplicar.

**Programa estatal de desarrollo Informático**, diseñado para desarrollar y mejorar el desempeño de la administración pública gracias a la implementación de estrategias informáticas; como desarrollar la página electrónica del gobierno del estado, actualizar el hardware y software de las dependencias públicas, impulsar y promover los servicios del gobierno vía internet (coahuila.net), y establecer una red funcional donde las distintas dependencias del gobierno estatal puedan intercambiar información al mismo tiempo que disponen de los lineamientos formales que aseguren la información y los recursos de cómputo.

**Vertientes colaterales**, responsables de promover las reformas necesarias para fijar la normatividad y proporcionar la infraestructura requerida para efectuar las actividades mencionadas.

De los esfuerzos que el gobierno de Coahuila ha hecho –concretamente sobre lo relacionado con la calidad administrativa– predominan los siguientes:

- á) se integraron 15 diagnósticos generales para mostrar las áreas de oportunidad de cada dependencia;

b) se revisaron y diagramaron 197 procesos que impactan en la calidad del servicio público (de ellos se identificaron 71 procesos críticos para someterlos a reingeniería y hacer cambios sustanciales en corto tiempo);

c) se seleccionaron procesos administrativos potencialmente certificables de cada dependencia u organismo en la norma internacional ISO-9000.

Un ejemplo de la modernización es el proyecto del Registro Civil con el que se ha avanzado hacia un servicio moderno con respaldo de tecnología de punta (Segundo informe de gobierno).

En cuanto al desarrollo de una cultura de calidad total en la administración pública de este estado, cabe señalar que, por primera vez, diversas dependencias del gobierno estatal participaron en el Reconocimiento a la Calidad Coahuila de las cuales cuatro integraron los comités de calidad, como instrumento para implantar herramientas de mejora continua.

De igual manera se puso en funcionamiento un programa de análisis sicorganizacional tendiente a evaluar las estructuras orgánicas y el desempeño del servidor público, con la finalidad de hacer más eficientes los recursos humanos y alcanzar resultados óptimos de desempeño (Segundo informe de gobierno).

Por otra parte, dentro del «Programa estatal de desarrollo informático», entre las actividades que buscan darle transparencia a la administración pública del estado predomina la instrumentación de la página web, dado que permite colocar información

en internet relacionada con las obras públicas y los programas sociales; lo mismo que el monto, la ubicación, el concepto y el origen de los fondos y de la cuenta pública del ejecutivo y de sus organismos paraestatales.

Asimismo, se instaló el *Declaranet*: sistema electrónico que permite enviar la declaración patrimonial vía internet mediante el servidor público (Segundo informe de gobierno).

Igualmente se practicaron 149 auditorías administrativo-financieras, de las cuales 57 fueron de manera directa y el resto (92) con el apoyo y participación de auditores de reconocido prestigio.

Las primeras se llevaron a cabo en todas las secretarías y en cada una de sus respectivas unidades administrativas, en la Procuraduría General de Justicia, en 18 organismos públicos descentralizados y en cinco fideicomisos (Segundo informe de gobierno).

Además, el 17 de mayo de 2001 el gobernador de Coahuila firmó un acuerdo de coordinación con el Ejecutivo federal vía la Secretaría de la Contraloría, denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción».

El acuerdo busca fortalecer los mecanismos de atención y participación ciudadana a fin de proporcionarle un servicio eficaz y oportuno, efectuar acciones conjuntas orientadas a fortalecer los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipal, promover determinadas maniobras que prevengan

y sancionen las conductas de aquellos servidores públicos que infrinjan las normas jurídicas aplicables; así como establecer de manera conjunta los mecanismos de información que le permitan a la Secretaría de la Contraloría cumplir con sus funciones de control.

Entre las acciones que el acuerdo establece llevar a cabo sobresale el establecimiento del sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, y la consolidación del sistema electrónico de contrataciones gubernamentales; ambos con la intención de garantizar la aplicación eficiente de recursos públicos (Compranet).

Igualmente se instrumentaron y aplicaron medidas tendientes a desregular y simplificar trámites y servicios, promover la expedición de un ordenamiento legal que garantice el acceso de los ciudadanos a la información sobre el desempeño y la responsabilidad en la actuación de sus gobernantes, lo mismo que la rendición clara, completa y oportuna de cuentas; así como fomentar y apoyar la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, además de compartir conocimientos y experiencias que han presentado resultados positivos en materia de modernización y transparencia de la gestión pública y en el combate a la corrupción.

De los esfuerzos que se han hecho en desarrollo informático podemos enumerar el diseño y desarrollo del sistema de auditorías internas y externas, elaborado para llevar el control y el

seguimiento de las auditorías programadas en las dependencias y entidades estatales.

Asimismo se diseñaron e implementaron otros tres sistemas: el de proveedores y contratistas, el de control y fiscalización de obra pública, y el de quejas y denuncias. También, actualmente ha comenzado la implementación del sistema de trámites y servicios (Tramitanet) en el que se señalan los requisitos necesarios para cubrir los trámites de servicios en las diferentes dependencias del gobierno estatal (INAP, 2001).

De la misma manera el gobierno coahuilense ha impulsado también el federalismo: entre las estrategias planeadas para este fin se distinguen la reforma a la Constitución política del estado y la iniciativa de reformas a la legislación secundaria en materia municipal: ambas aprobadas y publicadas el 20 de marzo de 2001.

La reforma municipal proporciona la redefinición y el establecimiento del municipio libre como orden constitucional de gobierno, el establecimiento de las categorías fundamentales del fortalecimiento municipal como directriz para lograr el desarrollo de la entidad, el diseño de un nuevo modelo basado en el municipalismo cooperativo e interdependiente, y el establecimiento de la justicia constitucional local.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana, en el estado de Coahuila se han hecho esfuerzos para fomentarla mediante el convenio «Fortalecimiento del sistema estatal de control y eva-

luación de la gestión pública», y la selección de obra pública que beneficiará a la comunidad.

### **3.3 DISTRITO FEDERAL**

#### **3.3.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>36</sup>**

El Distrito Federal (DF) es la segunda entidad más poblada de la república, después del Estado de México, con ocho millones 605 mil 239 habitantes, de los cuales la mayor parte vive en zonas urbanas (99.7%). Del total de ellos sólo 44.5% son económicamente activos, siendo los varones los que más participan (con un porcentaje superior al 60%); su densidad de población es de cinco mil 643 habitantes por kilómetro cuadrado.

Por lo que respecta a la cobertura de servicios básicos, del total de las viviendas particulares habitadas en la Ciudad de México (dos millones 103 mil 752), 99.5% goza del servicio de energía eléctrica, 97.9% del servicio de agua entubada y 98.2% del servicio de drenaje; además, 97% de la población mayor de 15 años es alfabeta.

En 2001, de entre las 32 entidades federativas, el Distrito Federal ocupó el primer lugar por el PIB que obtuvo: 329 mil seis millones 907 mil pesos, lo que representa el 22.4% del total nacional. En ese mismo año obtuvo ingresos por un total de 62 mil 171 millones 150 mil pesos, de los cuales 41.51% provenían de participaciones federales, 21.46% de impuestos, 15.19% por concepto de

---

<sup>36</sup> [www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados/df/sociodem/educación/edu\\_05.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados/df/sociodem/educación/edu_05.html), página consultada el 31 de mayo de 2002.

derechos, 9.59% por aportaciones federales, 6.46% por financiamiento, 2.06% por productos, 1.80%, aprovechamientos, 1.91% por disponibilidad inicial y 0.02% por contribuciones de mejoras.

Del total de esos ingresos, 61.22% se utilizó en gastos administrativos, 16.60% en disponibilidad final 10.53% en subsidios, transferencias y ayudas, 6.70% en obras públicas y acciones sociales, 4.83% en deuda pública y 0.12% en inversión financiera.

### **3.3.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>37</sup>**

El Distrito Federal está gobernado por Andrés Manuel López Obrador, postulado por el PRD; al igual que los estados, el DF también cuenta con un poder legislativo al que se le denomina Asamblea legislativa, integrada por 19 diputados del PRD, 17 del PAN, 16 del PRI, ocho del PVEM, tres del Partido Democracia Social, dos del Partido Convergencia por la Democracia y uno del Partido del Trabajo (PT).

### **3.3.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>38</sup>**

En el gobierno de López Obrador también se efectúan acciones que buscan modernizar la gestión pública y forman parte del «Programa general de desarrollo del Distrito Federal», concretamente en el apartado correspondiente a la administración y las finanzas.

---

<sup>37</sup> [www.asambleadf.gob.mx/princip/En1-04f.htm](http://www.asambleadf.gob.mx/princip/En1-04f.htm) página consultada el 4 de junio de 2002.

<sup>38</sup> [www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/6.html](http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/6.html), página consultada el 10 de junio de 2002, gacetas oficiales e informes de gobierno.

### 3.3.4 PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO

Este apartado cuenta con una sección que tiene por objeto llevar a cabo la reforma integral de la administración pública del Distrito Federal, bajo las siguientes líneas de acción:

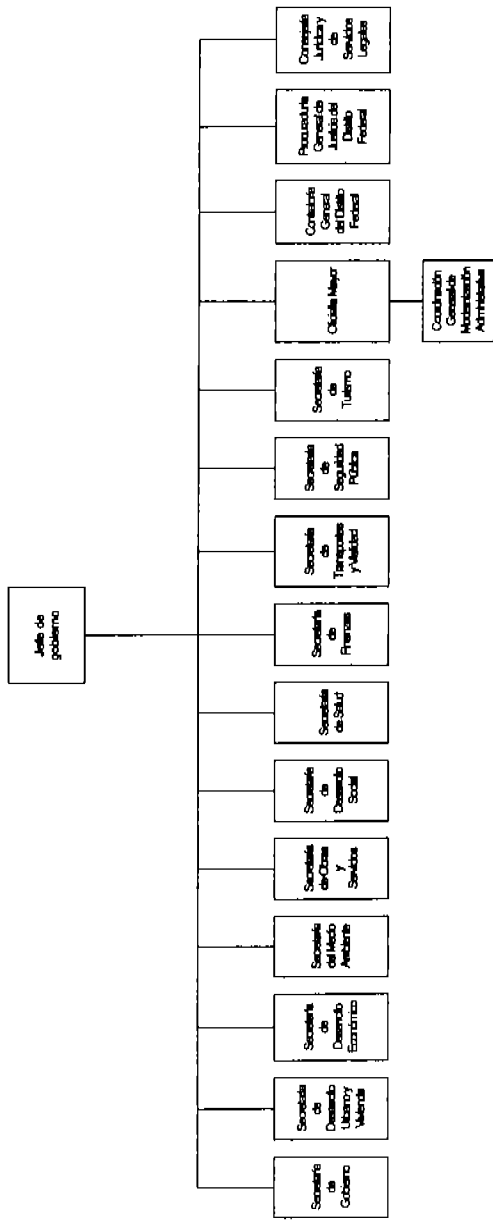
- Reorganización del actual gobierno por medio de gabinetes.
- Descentralización de actividades hacia las delegaciones.
- Austeridad en el gasto público.
- Mejoramiento y actualización de los sistemas informáticos.

El gobierno del Distrito Federal, además ha llevado a cabo las siguientes acciones:

**Rendición de cuentas:** en este aspecto se utilizan indicadores de gestión, al tiempo que se desarrollan otros que permiten medir la productividad y el nivel de satisfacción de los ciudadanos, además de hacer evaluaciones trimestrales.

Asimismo, diariamente se publican los ingresos, los gastos y la nómina en internet; se instauró el Consejo de seguimiento a la transparencia de finanzas públicas, donde participan cinco ciudadanos, y se han abierto los consejos de administración y los comités de adquisiciones, donde participan 148 ciudadanos independientes, con voz y voto, en decisiones relacionadas con el manejo administrativo, la obra pública y las compras del gobierno (Gobierno del DF, 2001:215).





**Visión del ciudadano como cliente.** El gobierno del DF ha aplicado diversas técnicas gerenciales en sus distintas dependencias y delegaciones; tales como reingeniería, calidad total y planeación estratégica; además de considerar el punto de vista de la población en la prestación de servicios públicos, y establecer buzones de quejas y módulos de atención al público en la Contraloría General y en la Procuraduría Social.

Igualmente se efectúan encuestas acerca de la calidad de los servicios recibidos (principalmente en las delegaciones) y, con la información obtenida, se llevan a cabo medidas que permiten incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre los proyectos que se están desarrollando en las dependencias y órganos desconcentrados destacan: la implantación de una metodología para mejorar el ambiente físico de trabajo, la medición y evaluación en la atención de servicios y trámites mediante indicadores, la certificación de procesos basados en las normas ISO-9000, el registro digital y la simplificación de trámites.

Por último, el gobierno del DF también abrió la posibilidad de que los ciudadanos pudieran hacer sus pagos de contribuciones en bancos vía internet

**Empleo de las tecnologías de información.** En la página electrónica del gobierno del DF se reciben sugerencias y comentarios de los ciudadanos, para luego turnarlos a las áreas de competencia a fin de darles respuesta; a más de organizar conferencias en línea con los servidores públicos.

**Programa de modernización administrativa.** Programa actualmente en operación bajo la dirección de la Coordinación general de modernización administrativa, adscrita a la oficialía mayor.

Por otra parte, es importante mencionar que el artículo 15 de la Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal establece que el jefe de gobierno, en el ejercicio de sus atribuciones (que comprenden el estudio, la planeación y el despacho de los negocios del orden administrativo), se auxiliará de las dependencias que aparecen en el organigrama siguiente; resaltando que el área responsable de coordinar los esfuerzos de modernización administrativa es la Coordinación General con el mismo nombre, dependiente de la Oficialía Mayor, cuyo responsable es el ingeniero industrial Víctor Manuel Navarro Cervantes.

### **3.4 ESTADO DE MÉXICO**

#### **3.4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>39</sup>**

El Estado de México tiene una población de 13 millones 96 mil 686 habitantes y cerca del 14% de ella vive en zonas rurales; su densidad de población es de 611 habitantes por kilómetro cuadrado y su población económicamente activa asciende a cuatro millones 536 mil 232 personas, de las que aproximadamente 69% son hombres.

---

<sup>39</sup> [www.inegi.gob.mx/estadística/español/estados/mex/sociodem/educación/edu\\_05.html](http://www.inegi.gob.mx/estadística/español/estados/mex/sociodem/educación/edu_05.html) página consultada el 5 de agosto de 2001.

El Estado de México dispone de dos millones 743 mil 144 viviendas particulares habitadas, de las cuales 97.9% cuenta con energía eléctrica, 93.4% con agua entubada y 86.3% con drenaje: en general vive un promedio de 4.5 ocupantes por vivienda.

Aun cuando estos porcentajes reflejan una adecuada situación en cuanto a servicios públicos, en el Estado de México algunos municipios como Villa Victoria, Villa de Allende y San Felipe del Progreso tienen un porcentaje muy por debajo del promedio estatal en lo que se refiere a agua entubada y drenaje (entre 42% y 68% en agua entubada, y menos del 20% en drenaje).

En el aspecto económico, en 2001 el Estado de México tuvo un PIB total de 159 mil 482 millones 740 mil pesos,<sup>40</sup> lo que representa el 10.8% del PIB nacional y segundo lugar entre los estados que más aportan.

Asimismo, obtuvo ingresos por concepto de participaciones federales (43.64%), aportaciones federales (45.06%), financiamiento (4.58%), impuestos (3.72%), derechos (2.26%), aprovechamiento (0.39%), productos (0.33%) y contribuciones de mejoras (0.02%).

Del total de esos recursos, 34.28% se utilizó en subsidios, transferencias y ayudas, 30.34% en gastos administrativos, 18.14% en recursos federales y estatales a municipios, 8.45% en obras públicas y acciones sociales, 5.27% en deuda pública y 3.52% en disponibilidad final.

---

<sup>40</sup> Cantidad considerada a precios de 1993.

### **3.4.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL**

Actualmente al Estado de México lo gobierna Arturo Montiel Rojas (1999-2005), de filiación priísta; aunque en la legislatura local la situación es diferente: antes se caracterizaba por tener mayoría absoluta del partido gobernante y hoy en día está integrada por 45 diputados de mayoría relativa y 30 de representación proporcional, de los cuales 13 pertenecen al Partido Independiente (PI), 16 al PRD, 16 al PAN, 25 al PRI, uno al Partido Democracia Social, dos al Partido Verde Ecologista de México y otros dos al Partido del Trabajo.

### **3.4.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**

En el gobierno del Estado de México, al igual que en otras entidades, se observa una gran preocupación por mejorar la prestación de los servicios públicos y su administración pública estatal; tal como lo reflejan los documentos normativos que intervienen en la gestión pública.

Este es el caso del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, más concretamente el capítulo «Modernización integral de la administración pública», dividido en dos apartados: el primero, referido a la consolidación de una gestión pública eficaz y eficiente, y el segundo, al desarrollo de la función pública y ética en el servicio público.

Los objetivos del primer apartado son promover una gestión pública, eficiente, eficaz, legal y transparente, junto con la par-

participación ciudadana; además de mejorar la calidad de los servicios públicos y racionalizar su empleo.

Las estrategias para alcanzar estos objetivos son: fortalecer los mecanismos de participación ciudadana tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de las políticas públicas, redimensionar el aparato público estatal, promover la desconcentración de organismos y dependencias hacia diferentes regiones de la entidad, y consolidar las acciones de desregulación administrativa; por nombrar algunas.

En cuanto al segundo apartado, los objetivos que se establecieron son: mejorar las condiciones de trabajo de los servidores públicos, elevar sus niveles de vida, diseñar un modelo de servicio civil de carrera, y fomentar el apego invariable de los servidores públicos a la ética.

Sus políticas y estrategias consistieron en fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de la gestión, ampliar los esquemas de contraloría social, y diseñar mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a la información de la gestión pública.

La Ley orgánica de la administración pública del Estado de México es el ordenamiento que tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la administración pública; en su artículo 19 estipula que:

“para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo,”

las dependencias que se muestran en el siguiente organigrama.

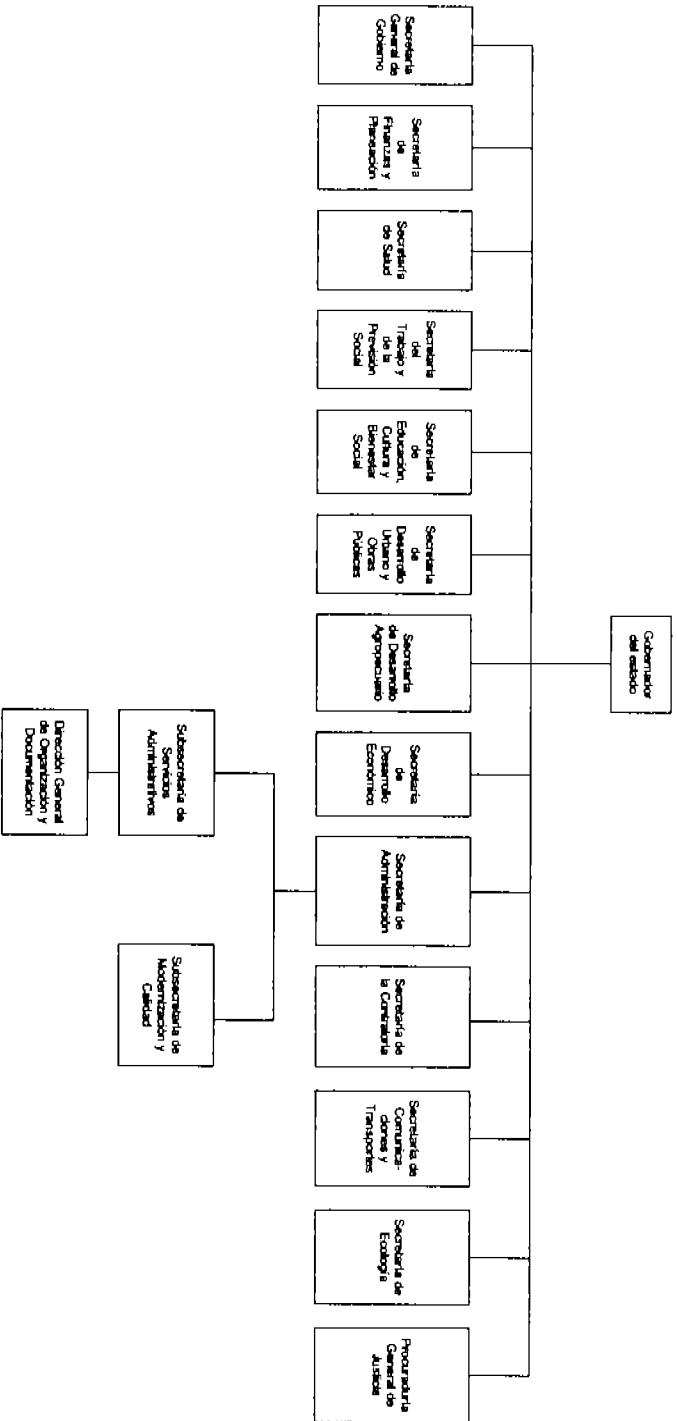
En lo que se refiere a las acciones de modernización administrativa, el gobierno del Estado de México tiene dos dependencias responsables de implementar esas acciones: la Dirección de Organización y Documentación, perteneciente a la Subsecretaría de Servicios Administrativos, y la Subsecretaría de Modernización y Calidad.

Ambas adscritas a la Secretaría de Administración y ambas, también encabezadas por egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

#### **3.4.4 PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACIÓN Y TRASPARENCIA ADMINISTRATIVA**

Por otro lado, la administración de Arturo Montiel también implementó el «Programa general de simplificación y transparencia administrativa», coordinado por la Secretaría de la Contraloría, con el fin de que se consolide una nueva gestión pública, eficiente y eficaz.

Para el año 2000 este programa tenía proyectos orientados a mejorar la atención al público, agilizar los trámites, desconcentrar y descentralizar, así como alcanzar la transparencia de la gestión pública y la mejora regulatoria.





Otro elemento que encontramos en la actual administración estadomexiquense es la rendición de cuentas, dado que se desarrolló el Sistema integral de evaluación del desempeño del gobierno del Estado de México, consistente en darle seguimiento a las intervenciones gubernamentales mediante reportes de evaluación en tres niveles de apertura programática y uno de la estructura orgánica. Es en este sistema donde más se aprecia la metodología de la planeación estratégica.

También, el 29 de mayo de 2001 la Secretaría de la Contraloría firmó un acuerdo de coordinación con el ejecutivo federal denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción», con las mismas características que las enunciadas en el estado de Coahuila; además de haber ordenado auditorías y evaluaciones a programas gubernamentales.

#### **3.4.5 PROGRAMA GENERAL DE CALIDAD GUBERNAMENTAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Igualmente se implementó el «Programa general de calidad gubernamental y simplificación administrativa», coordinado por la subsecretaría de Calidad gubernamental y simplificación administrativa con el objetivo de promover una cultura de calidad en el servicio público, identificar procesos críticos de los diferentes servicios y programas del ejecutivo estatal, fomentar la participación ciudadana en las actividades de calidad y simplificación gubernamental, establecer indicadores de medición de la calidad de los servicios, e impulsar la mejora continua.

La particularidad de este programa es porque combina la planeación estratégica (dado que se hace un diagnóstico integral de las necesidades del cliente-ciudadano y de los clientes-internos mediante el análisis, con la reingeniería de procesos (pues se busca mejorarlos) y el ISO-9000, ya que se busca certificar los procesos ante un organismo nacional de certificación y verificación acreditado con la intención de aumentar la confianza del ciudadano en el gobierno.

Otra de las intervenciones del gobierno del Estado de México es la celebración de contratos de servicios con instituciones públicas o privadas, con la finalidad de elaborar los estudios necesarios para llevar a cabo los proyectos que las secretarías del gobierno estatal planean efectuar; además de aquellos que puedan contratarse de acuerdo con la Ley de adquisiciones y la Ley de obras públicas de esta entidad.

Por lo que se refiere al uso de las tecnologías de información, en el año 2000 se incorporaron 22 páginas electrónicas en la Página Única del Gobierno, con la intención de difundir las actuaciones del gobierno estatal; igualmente se instaló el Sistema de administración municipal en 11 ayuntamientos y se les dio mantenimiento a 164 programas de este sistema.

Asimismo se puso en marcha el programa Gobierno electrónico c-edomexico, por medio del cual la población puede efectuar los diversos trámites que se ofrecen en las dependencias de la administración pública estatal; además de emplear las tecno-

logías de información para hacerles las adecuaciones y mejoras a mil 62 programas de sistemas de información.

En cuanto a las actividades que fomentan la participación ciudadana encontramos, aparte de la reforma de 1995 en el artículo 15 constitucional, lo establecido en el artículo 14 de este mismo ordenamiento; sin olvidar que en los informes se señala que se han constituido cuatro mil 878 comités ciudadanos de control y vigilancia.

### **3.5 GUANAJUATO**

#### **3.5.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>41</sup>**

Guanajuato cuenta con una población de cuatro millones 663 mil 32 habitantes; de ellos, 31.69% es económicamente activa siendo los varones los que contribuyen con un 69%; además, 67.2% de los habitantes vive en zonas urbanas. Su densidad de población es de 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

La cantidad de viviendas en el estado de Guanajuato asciende a 918 mil 822, de las cuales poco más del 96% cuenta con energía eléctrica, 92% con agua entubada y 76% con drenaje.

En 2001 esta entidad federativa obtuvo un PIB de 48 mil 431 millones 407 mil pesos,<sup>42</sup> o sea 3.3% del total nacional, equivalente al octavo lugar nacional. En cuanto a sus finanzas públicas,

---

<sup>41</sup> [www.inegi.gob.mx/estadistica/espa%20ol/estados/gua/sociodem/sociodem.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espa%20ol/estados/gua/sociodem/sociodem.html)  
página consultada el 21 de agosto de 2001.

<sup>42</sup> Cantidad considerada en 1993.

Guanajuato obtuvo ingresos por 19 mil 624 millones 196 mil pesos, cuyo principal origen fueron las aportaciones federales (46.72%), seguido de las participaciones federales (39.49%), la disponibilidad inicial (7.60%), los derechos (2.98%), los productos (2%), los aprovechamientos (0.62%) y los impuestos (0.58%).

Del total de esos ingresos, 50.99% se utilizó para subsidios, transferencias y ayudas, 18.87% para recursos federales y estatales a municipios, 15.64% para gastos administrativos, 6.47% para disponibilidad final, 3.87% para obras públicas y acciones sociales, 2.17% para otros egresos, 1.86% para inversión financiera y 0.13% para deuda pública.

### **3.5.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL**

Actualmente Guanajuato está gobernado por Juan Carlos Romero Hicks, de filiación panista. El congreso estatal está compuesto por 36 diputados: 23 del PAN (con la mayoría absoluta), nueve del PRI, dos del PRD, uno del Verde Ecologista (PVE) y uno más del Partido Auténtico Socialista (PAS).

### **3.5.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**

En el artículo 5 de la Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato, publicada el 15 de diciembre de 2000, se establece que, para auxiliarse en el desempeño de sus funciones el gobernador del estado tendrá directamente adscritas las unidades de asesoría, de apoyo técnico y administrativo, de coordi-

nación, de control de gestión, de tecnología de información y de comunicación social.

En el artículo 13 de esta misma ley se asienta que la administración pública centralizada del poder ejecutivo se encuentra constituida por los organismos que se mencionan en la página siguiente.

Para efectos de coordinar las acciones de modernización y mejora administrativa, el actual gobierno cuenta con una dependencia denominada: Coordinación en Desarrollo Gubernamental, cuyo titular es el ingeniero industrial y de sistemas Jorge Humberto Loyola.

La administración de Romero Hicks, como la de Vicente Fox Quesada, practica diversas acciones para mejorar la gestión pública, mediante sus programas «Desarrollo de la institución», «Satisfacción al cliente», y «Proyecto piloto»: los tres orientados al cliente y a mejorar la prestación de servicios públicos.

Como en otros estados, el 15 de mayo del 2001 el representante del gobierno firmó un acuerdo de coordinación con el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de la Contraloría, denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción».

### **3.5.4 MODELO ESTRATÉGICO DE LA REINGENIERÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO**

Dado que este gobierno es muy reciente y en nuestro trabajo tenemos que presentar la mayor cantidad de aspectos de modernización en la administración pública, consideramos conveniente tomar en cuenta las medidas adoptadas durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, cuando se llevó a cabo el «Modelo estratégico de la reingeniería del gobierno del estado de Guanajuato» mediante las siguientes estrategias:

- administración por calidad
- federalismo-municipalización
- continuidad y abandono
- gobierno abierto y participativo
- reformas jurídicas y normativas
- desaparición de las restricciones
- unión de la retaguardia con la vanguardia
- mercadotecnia social
- Benchmarking
- financiamiento emprendedor
- informática y telecomunicaciones
- subcontratación de servicios.

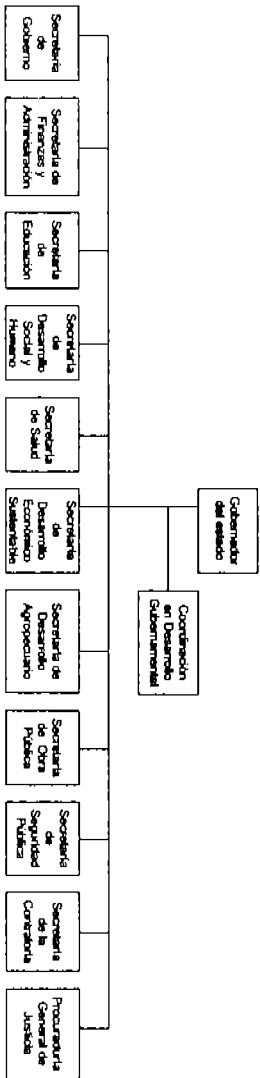
Como parte de la administración por calidad se organizó el «Premio Guanajuato a la calidad», y el «Programa de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos estatales»; en cuan-

to a la municipalización, algunos de los servicios públicos que prestaba el gobierno estatal fueron trasladados a los gobiernos municipales que tenían posibilidad de hacerlo.

Por lo que toca al gobierno abierto, se instituyeron maniobras de rendición de cuentas en las que se informó sobre las finanzas gubernamentales mediante el programa *Cuentas claras*, y *¿Cómo vamos?*, así como el Sistema Estatal de Evaluación; por otro lado, también se aplicó la subcontratación en los servicios de fotocopiado, vigilancia de edificios a empresas de seguridad privada y construcción de obras públicas.

### **3.5.5 RED ESTATAL DE INFORMÁTICA**

Respecto a la mayor utilización de tecnología de información, el gobierno de Vicente Fox Quesada diseñó la red estatal de informática y aprovechó la tecnología informática para rediseñar los macro-procesos clave. Esta red comenzó en la Coordinación de asesores en desarrollo gubernamental, para continuar en la Dirección general de informática de la Secretaría de Planeación y Finanzas: área que por ley debe atender las necesidades informáticas del gobierno.





Para utilizar más tecnología, la red estatal de informática incluye tres estrategias:

- a) internet (hacia el exterior del gobierno), intranet (hacia el interior del gobierno) y grupoware (para trabajar de manera automática dentro del gobierno);
- b) servicios electrónicos gubernamentales o e-government (para proporcionar los servicios y trámites gubernamentales por vía electrónica);
- c) uso de las anteriores para el rediseño de macroprocesos (Muñoz, 1999: 155).

## **3.6 HIDALGO**

### **3.6.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>43</sup>**

El estado de Hidalgo aproximadamente tiene 20 mil 905 kilómetros cuadrados de superficie, lo que representa el 1.1% de la superficie total del país; según el último censo, su población es de dos millones 235 mil 591 habitantes: lo que equivale a una densidad de población de 108 habitantes por km<sup>2</sup>. De esta población, alrededor del 51% vive en zonas rurales; sólo el 33% es económicamente activa y 70% de ella está integrada por hombres.

El estado de Hidalgo cuenta con 491 mil 482 viviendas particulares habitadas, de las cuales 91.9% dispone de energía eléctrica, 85% de agua entubada y 65.7% de drenaje; viviendas en las que

---

<sup>43</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/cspanol/fhgo.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/cspanol/fhgo.html), página consultada el 24 de agosto de 2001.

en promedio habitan 4.5 personas en promedio. Asimismo, del total de la población mayor de 15 años, 85% es alfabeta.

En el aspecto económico, en el 2001 esta entidad obtuvo un PIB de 20 mil 425 millones 784 mil pesos, lo que representa el 1.4% del total nacional y el vigésimo segundo lugar en el país.

En ese mismo año se obtuvieron ingresos por 11 mil 197 millones 420 mil pesos, cuya fuente principal fue por aportaciones federales (62.22%), participaciones federales (32.40%), financiamiento (3.13%), impuestos (1.07%), derechos (0.89%), productos (0.17%) y aprovechamiento (0.12%).

Del total de esos ingresos 62.63% se aplicaron a subsidios, transferencias y ayudas, 20.07% a recursos federales y estatales a municipios, 8.44% a obras públicas y acciones sociales, 8.22% a gastos administrativos, 0.38% a deuda pública y 0.26% a otros egresos.

### **3.6.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>44</sup>**

El poder legislativo del estado de Hidalgo está integrado por 18 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa, de los cuales dos pertenecen al PAN y el resto (16) al PRI; por el principio de representación proporcional dos escaños pertenecen al PRI, cinco al PAN, tres al PRD y uno al PT. En cuanto al poder

---

<sup>44</sup> [www.paginas.infosel.com/congreso/hgo/archivos/index.htm](http://www.paginas.infosel.com/congreso/hgo/archivos/index.htm), página consultada el 24 de agosto de 2001.

ejecutivo, el estado está presidido por Manuel Ángel Núñez Soto, de filiación priísta.

### **3.6.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>45</sup>**

La actual administración pública del estado de Hidalgo tiene como premisa fundamental que la actuación de su gobierno es producto del compromiso social adquirido mediante una oferta política que el pueblo aprobó: razón por la cual establece como propósito ineludible reafirmar la multidimensionalidad de las funciones del Estado con la finalidad de atender de forma equilibrada todos los aspectos.

Claro, sin olvidar el compromiso de asumir la tarea de consolidar una cultura de calidad en la administración y gestión pública, bajo un mecanismo eficaz de administración de los recursos públicos y rendición de cuentas de los servidores públicos ante la sociedad.

En función de los propósitos señalados, el gobierno del estado aspira a proyectar una imagen democrática, promotora, rectora, eficiente, honrada, conciliadora e impulsora del desarrollo social.

Para lograr su desarrollo integral, el gobierno hidalguense tiene considerados cuatro ejes estratégicos en su plan estatal: de-

---

<sup>45</sup> Parte de la información que aquí se expone la obtuvimos mediante un cuestionario presentado al coordinador de Modernización de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Hidalgo, y en el segundo informe de gobierno consultado el 27 de noviembre de 2001, en [www.hidalgo.gob.mx/gobierno/informes/informe\\_gobierno2/desarrollo\\_politico/administracion\\_publica.asp](http://www.hidalgo.gob.mx/gobierno/informes/informe_gobierno2/desarrollo_politico/administracion_publica.asp).

sarrollo político, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo regional.

Dentro del eje de desarrollo político, los temas que abarca son: democracia y participación social, Estado, derecho pleno, administración pública honrada y eficiente, procuración e impartición de justicia, seguridad pública, paz y tranquilidad social, desarrollo municipal, y respeto pleno a los derechos humanos.

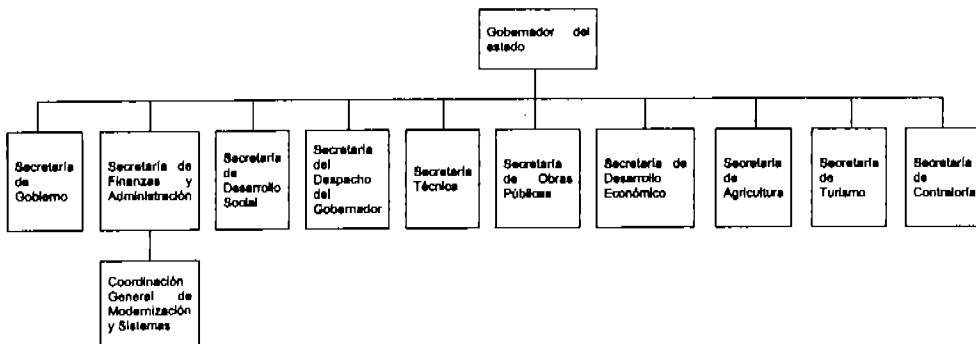
Todos con el propósito de fortalecer la vida democrática del estado y avanzar hasta su normalidad, alentar la participación social para definir de la acción gubernamental, consolidar un estado de derecho pleno y perfeccionar los mecanismos de competencia política y partidista.

Asimismo aspiran a garantizar la eficacia de la procuración e impartición de justicia, instaurar mecanismos que fortalezcan la seguridad pública, promover la eficiencia de la administración y la transparencia de la gestión pública, fortalecer la figura del municipio, vigorizar las relaciones con el gobierno federal y establecer canales permanentes de comunicación con todos los sectores sociales.

Para llevarlas a cabo, el ejecutivo se auxilia en las dependencias que la Ley orgánica de la administración pública de este estado estipula en su artículo 13, así como en las unidades de apoyo, de control de gestión y de comunicación social que determine según sus atribuciones y el presupuesto autorizado a cargo del secretario del despacho del gobernador.

### 3.6.4 PROGRAMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y MODERNIZACIÓN

Acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en el artículo 25 de la Ley estatal de planeación, y en el Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005), el gobierno del estado de Hidalgo estableció el «Programa de desarrollo administrativo y modernización» con la finalidad de darles flexibilidad y oportunidad a los cambios que registra la población, exigiendo nuevas y eficientes formas para atender las necesidades y los intereses de la sociedad.



Este programa de desarrollo administrativo y modernización abarca los siguientes subprogramas: participación ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, profesionalización del servidor público, medición y evaluación de la gestión pública, tecnología e infraestructura, fomento a la cultura informática y estadística, desregulación y simplificación administrativa, y calidad en los productos y servicios.

**Participación ciudadana:** su objetivo es lograr que la sociedad participe de manera activa desde la definición hasta la ejecución y evaluación de las actuaciones institucionales, con el fin de contribuir a que la prestación de los bienes y servicios que procura el sector público sea eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria.

Para alcanzar este objetivo el gobierno de Hidalgo determinó establecer mecanismos electrónicos para darle seguimiento a la gestión, al registro y al análisis sistemático de quejas y denuncias; así como propiciar que los lugares y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población.

Igualmente decretó promover la utilización de sucursales bancarias, teléfonos, oficinas, correo postal y telegráfico para el desahogo de trámites; lo mismo que definir estándares realistas y transparentes de calidad en los servicios, y otorgarle a la tecnología de la información un papel central en el proyecto de modernización administrativa.

**Descentralización y desconcentración administrativa:** por un lado busca fortalecer el pacto federal descentralizando las

funciones y desconcentrando sus facultades, y por el otro dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria así como promover su racionalización permanente.

**Medición y evaluación de la gestión pública:** sus objetivos son fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y hacer que la población confíe en que los recursos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia. Para conseguirlos, el gobierno hidalguense creó indicadores de desempeño y un sistema integral de información, con el fin de fortalecer los órganos internos de control.

**Profesionalización del servidor público:** con este subprograma el gobierno del estado de Hidalgo espera contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública, así como impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos.

Para obtenerlo el gobierno hidalguense asentó la normatividad que debe regir y orientar la profesionalización, instrumentó el mecanismo adecuado para el ingreso de los servidores públicos al servicio civil de carrera, fijó actuaciones específicas de capacitación, organizó una evaluación periódica y diseñó un sistema de estímulos económicos.

**Tecnologías de Información:** para la modernización de la administración pública es indispensable aprovechar el potencial que la tecnología ofrece para producir, procesar e integrar la información; de tal manera que permita optimizar los procesos y la toma de decisiones en la administración pública del estado.

**Fomento a la cultura informática y estadística:** su objetivo es crear conciencia entre los usuarios acerca de la importancia que tiene la información en los procesos administrativos, por lo que es preciso emplear herramientas informáticas para darle mayor velocidad a sus operaciones. Para ello constituyeron el sistema estatal de información.

**Desregulación y simplificación administrativa:** con el objeto de proponer cambios que permitan simplificar, desregular y acercar los servicios a la población, así como impulsar la inversión y el empleo, con este subprograma el gobierno de Hidalgo determinó orientar los esfuerzos de desregulación a áreas críticas con alto impacto económico y social, al mismo tiempo que promovió el desarrollo de técnicas de reingeniería de procesos, calidad y mejora continua.

**Calidad en los productos y servicios:** se pretende aquí hacer más eficientes los procesos de trabajo que proporcionan las dependencias y organismos del poder ejecutivo estatal, considerando promover cada uno de los aspectos antes señalados.

La dependencia encargada de conducir la política informática, administrar y dirigir la información estratégica gubernamental para convertirla en soporte del desarrollo político, social, económico y administrativo del estado es la Coordinación General de Modernización y Sistemas, bajo la dirección del ingeniero Pablo Ángeles Cornejo.



### **3.6.5 MEJORA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Con la intención de mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos se establecieron buzones de quejas y sugerencias en las dependencias del gobierno estatal esperando que la ciudadanía exprese sus demandas e inconformidades.

Asimismo, en la página de internet del gobierno del estado se pueden recibir opiniones de la sociedad dándoles atención y seguimiento, además de proporcionar seis audiencias de atención ciudadana en cuatro municipios de la entidad.

La encuesta de opinión es otra de las herramienta utilizadas por el gobierno de Hidalgo a fin de saber qué opina la población sobre los servicios que le presta, de tal manera que en su sexto mes de gestión instaló un módulo encargado para ello; las encuestas incluyen aspectos de forma y tiempo de atención, tipo de respuesta que se proporciona, y ambiente del lugar en el que se efectúa el trámite, entre otros.

Gracias a este instrumento pudieron identificarse las deficiencias en la prestación de servicios que podían haberse atendido de inmediato; con el de mejora continua se perfeccionó la mayoría de los servicios con los que el gobierno tiene contacto con la ciudadanía.

Los indicadores de desempeño que el gobierno del estado de Hidalgo utiliza miden la eficiencia de su gestión pública, por ejemplo, del total de solicitudes recibidas por parte de la ciudadanía, cuántas tuvieron una respuesta favorable, cuál es el

ejercicio real del gasto con relación al gasto total por programa, cuánto tiempo tarda en atenderse una petición, con qué eficiencia se paga a los proveedores y cómo se atienden las quejas de la ciudadanía. El resultado de estos indicadores permite instrumentar medidas de mejora continua.

Además, el gobierno hidalguense diseñó un programa de autoevaluación legal y administrativa con el que detecta, en coordinación con un despacho externo, los avances y retrasos de sus proyectos estatales a fin de corregirlos en función de sus metas; además de establecer un seguimiento en los parámetros de medición.

En cuanto al aprovechamiento de la tecnología de información, el estado cuenta con una base de datos única para todas las entidades, así como un sistema electrónico que les permite a los ciudadanos hacer consultas y trámites por vía electrónica: gracias a esta tecnología ha sido posible simplificar y agilizar el trabajo interno de las dependencias públicas.

Otra de las actividades que el gobierno estatal ha desarrollado es la capacitación a los servidores públicos, cuyos logros obtenidos hasta el segundo informe de gobierno corresponden a 16 cursos impartidos, 336 servidores públicos capacitados y un total de cinco mil 600 horas hombres acumuladas, para el beneficio directo de 35 órganos internos de control en dependencias y entidades gubernamentales, en la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, en la contraloría interna del

Tribunal Superior de Justicia del estado y en contralorías municipales.

Al igual que Coahuila, el gobierno de Hidalgo firmó un convenio de coordinación con el ejecutivo federal, como se testifica en el segundo informe del gobierno del estado: «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de desarrollo administrativo».

### **3.7 JALISCO**

#### **3.7.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>46</sup>**

El estado de Jalisco representa el cuatro por ciento de la superficie del país, con una población de seis millones 322 mil dos habitantes, lo que lo coloca en el cuarto lugar de los estados más poblados; 51.4% de sus habitantes son de sexo femenino, 37.7% es económicamente activa 66.7% son varones. La mayor parte de su población vive en zonas urbanas (84.55%), con una densidad de población de 80 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el ámbito educativo, 93.5% de su población con 15 años en adelante es alfabeta; del millón 378 mil 666 viviendas con que cuenta Jalisco, 97.5% tienen energía eléctrica, 92.9% agua entubada y 91.8% drenaje.

En cuanto a su economía, en 2001 Jalisco obtuvo ingresos por 29 mil 311 millones 701 mil pesos, de los cuales 45.61% proviene de

---

<sup>46</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fjal.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fjal.html), página consultada el 8 de agosto de 2001.

aportaciones federales, 40.51% de participaciones federales, 3.80% de impuestos, 3.79% por cuenta de terceros, 1.99% por derechos, 1.50% por financiamiento, 1.14% por aprovechamiento, 1.05% por productos y 0.61% por disponibilidad inicial.

Del total de esos ingresos, 42.14% se destinó a gastos administrativos, 30.15% a subsidios, transferencias, y ayudas, 19.04% a recursos federales y estatales a municipios, 3.79% a cuenta de terceros, 2.02% a deuda pública, 1.99% a obras públicas y acciones sociales, 0.09% a otros egresos y 0.78% a disponibilidad final.

Por lo que se refiere al PIB nacional, esta entidad obtuvo en ese mismo año la cantidad de 94 mil 779 millones 59 mil pesos, lo que representa el 6.4% del total, equivalente al cuarto lugar en el ámbito nacional.

### **3.7.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>47</sup>**

El Congreso del estado de Jalisco está compuesto por 40 diputados electos de forma directa cada tres años, de los cuales la mitad corresponde al principio de mayoría relativa (uno por cada distrito electoral uninominal) y la otra a la de representación proporcional (diputados que representan a los partidos políticos de manera proporcional a los votos obtenidos): 21 representan al PAN, 16 al PRI, dos al PRD y uno al Verde Ecologista.

---

<sup>47</sup> [www.jalisco.gob.mx/plegista/CONGRESO/congreso.html](http://www.jalisco.gob.mx/plegista/CONGRESO/congreso.html), página consultada el 20 de agosto de 2001.

De 1995 a 2001 la administración pública jalisciense estuvo encabezada por Alberto Cárdenas Jiménez, de filiación panista, al igual que el actual gobernante Francisco Javier Ramírez Acuña.

### **3.7.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>48</sup>**

Considerando que la actual administración es aún muy reciente, eso puede limitarnos en información y conocimiento sobre lo que el gobierno está llevando a cabo para mejorar la administración pública, así como los logros obtenidos en el mismo aspecto; por lo mismo, para fines de esta investigación el periodo que analizaremos es el de Alberto Cárdenas Jiménez.

El plan de desarrollo 1995-2001 de Jalisco es un documento gubernamental que permite analizar con nitidez los argumentos utilizados por la gerencia pública para atacar la organización administrativa de los gobiernos priístas, luego de haber obtenido la alternancia política con Alberto Cárdenas. Los argumentos que aducen son:

Que la cultura organizacional (forma de pensar y actuar)

*“Se ha mantenido vigente durante las últimas décadas, lo cual ha frenado de manera sistemática el desarrollo de la entidad al evitar [...] la modernización de los servicios públicos que proporcionan las dependencias del gobierno.”*

---

<sup>48</sup> Una parte de la información referente a este aspecto de modernización administrativa se obtuvo mediante entrevista telefónica con el personal de la Dirección de Reingeniería del gobierno del estado; la otra proviene del primero y sexto informe de gobierno, consultados en la página electrónica del gobierno del estado.

Que ha habido

“ausencia de una planeación estratégica sistemática que definiera un rumbo claro para la gestión gubernamental a mediano y largo plazos.”

Que

“no ha existido, hasta ahora una definición explícita de la razón de ser o misión del poder ejecutivo, lo cual ha dificultado la identificación de cuál debe ser la contribución de cada dependencia.”

Que

“muy pocas dependencias investigan de manera sistemática los requerimientos de los usuarios debido a que no los consideran como clientes.”

Que

“el gobierno del estado cuenta con estructuras rígidas y obesas”.

Que

“se ha observado que no hay una base de datos confiable y oportuna que permita tomar decisiones de manera rápida y eficiente, ya que no cuenta con una plataforma tecnológica adecuada”.

Que

“priva una deficiencia en la administración del personal.”

Que

“falta eficiencia y transparencia en la administración de bienes y servicios”

*Gobierno del estado de Jalisco, 1996:1*

Estos argumentos dieron origen a siete estrategias generales para todas las dependencias del poder ejecutivo, coordinadas por la Dirección General de Desarrollo Organizacional, adscrita

a la Secretaría de Administración y encabezada por la trabajadora social Andrea Aguayo Sánchez:<sup>49</sup> planeación estratégica, reingeniería de estructuras y procesos, modernización tecnológica de los procesos, modernización del proceso de presupuestación, transparencia en la administración de recursos, desarrollo de los servidores públicos, y consolidación de una cultura de calidad y excelencia en el servicio.

#### **3.7.4 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Diversas dependencias del estado de Jalisco, como el Instituto de Información Territorial, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), las secretarías de Administración, de Finanzas, de Desarrollo Urbano y la de Medio Ambiente utilizaron la planeación estratégica como una práctica para sus actividades; de tal manera que se llevaron a cabo 400 talleres durante este periodo en los que participaron siete mil 819 empleados del poder ejecutivo de los municipios y de los sectores, invirtiendo más de 115 mil horas.

#### **3.7.5 REINGENIERÍA DE ESTRUCTURAS Y PROCESOS**

Otra de las estrategias utilizadas por el gobierno de Alberto Cárdenas es la reingeniería, dado que la legislación anterior era muy rígida, poco flexible y les permitía a los servidores públicos informar solamente a sus jefes; actitud que permitió a los recién llegados considerar a sus antecesores como un «gobierno burocrático, ineficiente y corrupto».

---

<sup>49</sup> Actualmente esta dirección se denomina Dirección de Reingeniería y Mejora Continua, bajo la responsabilidad de la misma persona y adscrita a la misma secretaría.

La reingeniería que este gobierno llevó a cabo buscaba, entre otras cosas, adecuar espacios, capacitar al personal, reducir el tiempo en la prestación de servicios y la cantidad de trabajadores; para ello creó una metodología contundente y clara, pero además se decidió no contratar a expertos externos y, al contrario, hacer participar al personal de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Administración (20 personas y entre cinco y siete líderes de proyectos), capacitadas por tres personas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y de la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA).

En este trabajo el gobierno cardenista ocupó cinco meses para simplificar y reducir los trámites, y cuatro para redefinir la estructura; posteriormente comenzó la reingeniería en vialidad logrando reducir el tiempo para expedir licencias: de cinco a una hora y media; además de poner en operación la ventanilla multitrámite.

No conformes, en el despacho del gobernador pudo mejorarse la atención ciudadana pues lograron resolver los asuntos en no más de dos o tres días, independientemente de si la respuesta era negativa o positiva.

También se disminuyó el tiempo de atención en el Registro Civil, en la Secretaría general de gobierno, y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio: lo que permitió mejorar el tiempo de atención en los servicios y abatir parte del rezago.



Otro de los logros obtenidos con la reingeniería es la reducción de niveles jerárquicos en las dependencias del poder ejecutivo, ya que de once niveles que seis años antes había, actualmente quedan cuatro niveles en promedio.

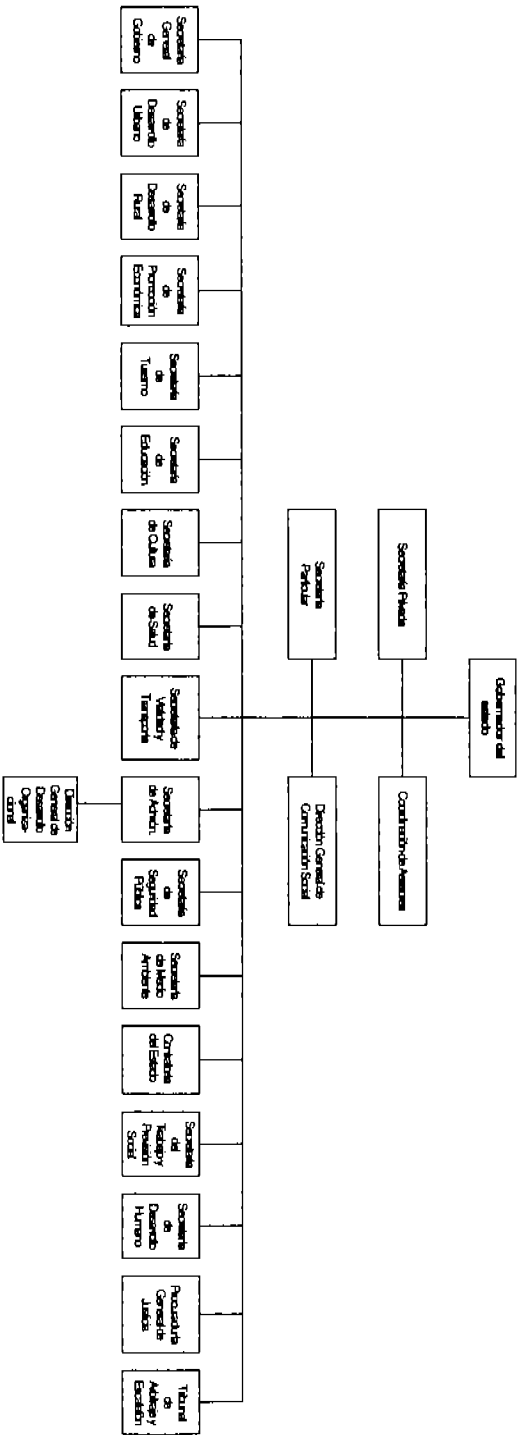
Aunque en la aplicación de esta reingeniería no hubo cambios radicales en el personal, se recibieron muchas críticas del nuevo enfoque empresarial; pese a que, como señaló la directora de Reingeniería de este estado

*“...no era con el afán de ser empresarial sino que sólo se quería modernizar y eficientar procesos, copiando lo que hacían las empresas y aprovechando la tecnología de mercado.”*

Como es natural, en la implementación de la reingeniería no dejaron de estar presente algunos problemas, como los que mencionó la funcionaria; sin embargo, salta a la vista que la inercia de 70 años no se resuelve en seis años, sino que hace falta profundizar en la cultura y continuar buscando la eficiencia, aunque el gobierno sea priísta: definitivamente aún queda mucho rezago social, a pesar de los programas de combate a la pobreza.

### **3.7.6 MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LOS PROCESOS**

Otra de las acciones llevadas a cabo por el gobierno del estado la certificación ISO-9000: la dirección general del Registro Civil obtuvo el certificado ISO-9002 por parte del organismo internacional Societé Générale de Surveillance, el Comité Administrador



del Programa Estatal de Construcción de Escuelas se certificó bajo la norma ISO-9001 por Bureau Veritas, y la Dirección General de Pensiones del Estado.

En lo que respecta a los esfuerzos de desconcentración, en el año 2000 el gobierno de Jalisco emprendió el proyecto piloto de la Unidad Regional de Servicios del Estado (Unirse) en su región norte con cabecera en Cocotlán, capaz de proporcionar más de 350 servicios mediante 18 dependencias entre las que se encuentra la Secretaría de Educación y la de Salud, con su propia infraestructura.

En este aspecto también participó el gobierno federal, sumándose al esfuerzo por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores con la expedición de pasaportes.

Las tecnologías de información no podían faltar dentro de las acciones gubernamentales, empleadas en diferentes áreas del gobierno del estado para automatizar 146 procesos que antes se hacían de forma manual; ejemplo de ellos son el módulo de administración de personal, la actualización del Sistema Integral de Control y Seguimiento, y el Sistema de Control de Consumos Telefónicos.

De la misma manera las tecnologías de información se han aplicado para la prestación de servicios a sectores sociales específicos y al público en general; entre ellas destacan la Plaza Virtual de Negocios, los Comerciantes Jaliscienses, la consulta de trámites con el Registro Público de la Propiedad y de Comercio,

el establecimiento de módulos de atención electrónica en distintas dependencias públicas, y el servicio de facilitación de edificios culturales.

En la administración pública de Jalisco también se han efectuado medidas para reducir el tamaño del aparato gubernamental, por lo que se evaluaron diez organismos paraestatales con la finalidad de identificar duplicación de funciones y organismos no necesarios.

Como consecuencia se le presentaron al Congreso del estado cuatro propuestas de extinción y una fusión de organismos, de los cuales en octubre del 2000 se emitieron los decretos de extinción del Patronato del tratamiento post-institucional del estado de Jalisco y el Sistema Intermedio de Traspotación (Sitra).

### **3.7.7 CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA DE CALIDAD Y EXCELENCIA EN EL SERVICIO**

En cuanto a la atención de inconformidades, quejas y denuncias de la ciudadanía, el gobierno de Alberto Cárdenas recibió 141 quejas en el año 2000 gracias a los mecanismos de captación como el Centro para la Atención y Seguimiento de Asuntos (CASE), dirigidos al gobernador, y el Sistema Federal de Quejas y Denuncias.

A la fecha del último informe de gobierno se habían concluido 101 quejas y denuncias y el resto se encontraba en trámite de investigación, además de una queja pendiente de atender desde el año anterior.

Como se observa en su Plan Estatal de Desarrollo, el gobierno del estado de Jalisco actualmente sigue utilizando la planeación estratégica al adoptar como pilares el desarrollo social, el desarrollo regional, la educación y la modernización administrativa.

Asimismo, el 10 de agosto de 2001 el gobierno estatal firmó el convenio «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción»; cuyas acciones incluyen sistema de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, participación ciudadana y sistema electrónico de contratación.

### **3.8 NUEVO LEÓN**

#### **3.8.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>50</sup>**

Nuevo León representa el 3.3% de la superficie del país y el noveno lugar nacional de los estados más poblados con tres millones 834 mil 141 habitantes, de los cuales 93.4% vive en zonas urbanas y aproximadamente 39% participa activamente en la economía del estado; de este porcentaje, 31% son mujeres. Su densidad de población es de 59 habitantes por kilómetro cuadrado.

De las 878 mil 600 viviendas particulares habitadas con que cuenta Nuevo León, 98.5% dispone de energía eléctrica, 95.5% agua entubada y 90.8% drenaje.

---

<sup>50</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fnl.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fnl.html), página consultada el 22 de agosto de 2001.

En cuanto a su ámbito educativo, del total de la población de 15 años en adelante, 96.6% sabe leer y escribir; en educación pre-escolar el gobierno neoleonés atiende 71.2% de la demanda; en educación primaria, por su eficiencia terminal ocupa el sexto lugar nacional, el último en deserción y penúltimo en reprobación: lo que muestra el buen desempeño de su sistema educativo.

El PIB de Nuevo León en 2001 fue de 101 mil 55 millones 244 mil pesos, equivalente al 6.9% del total nacional, por lo que ocupó el tercer lugar de los estados que más aportan en el país.

En ese mismo año el gobierno de Nuevo León percibió ingresos por 24 mil 238 millones 571 mil pesos por concepto de aportaciones federales (37.13%), participaciones federales (37.11%), disponibilidad inicial (8.85%), impuestos (5.53%), derechos (3.04%), cuenta de terceros (2.70%), otros ingresos (2.14%), productos (2.11%) y aprovechamiento (1.37%).

Todos esos recursos públicos se utilizaron en gastos administrativos (36.51%), transferencias y ayuda (23.82%), recursos federales y estatales (13.92%), disponibilidad final (10.55%), obras públicas y acciones sociales (6.47%), deuda pública (4.41%) y en otros egresos (4.33%).

### **3.8.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>51</sup>**

A partir del 13 de enero de 2003 Fernando Elizondo Barragán encabeza el gobierno del estado de Nuevo León, debido a que Jesús Canales Clariond (gobernador desde el 4 de octubre de 1997) fue requerido por el actual presidente de la república para que se integrara a su gabinete como secretario de Economía.

### **3.8.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>52</sup>**

Según el artículo 16 de la Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León, las dependencias que la integran son las que aparecen en el organigrama siguiente:

Cabe resaltar que de la Secretaría de la Contraloría General dependen dos direcciones que coordinan esfuerzos para modernizar la administración pública: la Dirección de Desarrollo Administrativo, bajo la responsabilidad del ingeniero Reynaldo Rodríguez Obregón, y la Dirección de Evaluación de la Gestión, del licenciado en economía Tomás Ibarra Guerra.

La modernización de la administración pública en el estado de Nuevo León es uno de los elementos relevantes del actual gobierno, por lo que en su Plan Estatal de Desarrollo (1997-2003)

---

<sup>51</sup> [www.congreso.nl.gob.mx/confpan.htm](http://www.congreso.nl.gob.mx/confpan.htm), página consultada el 21 de agosto de 2001.

<sup>52</sup> Parte de la información expuesta en esta sección se tomó de la página electrónica del estado: [www.nl.gob.mx/pagina/Gobierno/PlanEstatal/tema1.html](http://www.nl.gob.mx/pagina/Gobierno/PlanEstatal/tema1.html), consultada el 23 de agosto de 2001, y en el cuarto informe de gobierno, [www.nl.gob.mx/pagina/gobierno/Informes/cuarto/eje1.htm](http://www.nl.gob.mx/pagina/gobierno/Informes/cuarto/eje1.htm), consultado el 26 de octubre de 2001.

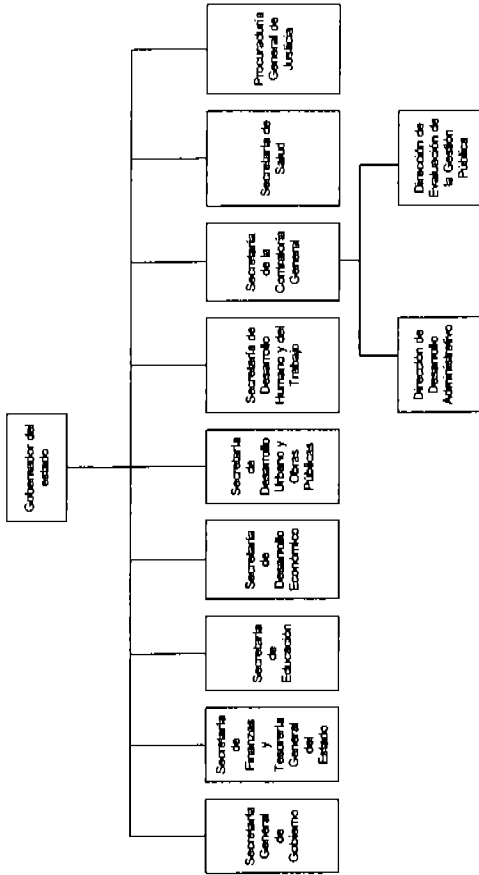
su primer apartado, denominado «Gobierno para el cambio», se dedica a detallar la problemática que la actual gestión enfrenta.

Por ejemplo, la falta de mecanismos para promover una participación ciudadana que incida en la toma de decisiones y ejecución de algunos programas de gobierno, el excesivo crecimiento del personal que trabaja en el sector público, o la falta de un sistema general de control interno que cubra todo el aparato gubernamental y sirva para medir los avances de calidad y eficiencia en el servicio a la comunidad.

Para mejorar la participación de su gente, la administración de Canales Clariond estableció como estrategias:

- educar para la democracia y la participación de los ciudadanos por medio de programas de educación formal y no formal;
- auspiciar la actualización de la Ley electoral del estado de Nuevo León;
- establecer mecanismos como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación;
- promover la organización ciudadana para desempeñar labores en beneficios de sus comunidades;
- establecer canales de comunicación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales.





En cuanto a mejorar la eficiencia administrativa, este gobierno se propuso:

- Promover entre el personal del gobierno del estado una cultura de profesionalización y trabajo centrado en el servicio al ciudadano, la honradez, la mejora continua, el trabajo en equipo y el respeto por la pluralidad.
- Dignificar el servicio público mediante un sistema de servicio civil de carrera.
- Redefinir la estructura administrativa y establecer procesos simplificados, orientados a satisfacer las necesidades de la comunidad.
- Establecer programas que le permitan al gobierno escuchar de forma directa la demanda de los ciudadanos.
- Adecuar el marco legal para reducir los márgenes de actuación discrecional de los servidores públicos.
- Hacer más explícito y transparente el proceso de asignación y operación del gasto público estableciendo un sistema de información para la ciudadanía.
- Fortalecer la contraloría del estado con la intención de ampliar las auditorías administrativas, técnicas, jurídicas y contables.

#### **3.8.4 EDUCAR PARA LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En sus estrategias encaminadas a proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos –basadas en esquemas con enfoque al

cliente, a los procesos y a los servidores públicos; además de la metodología de mejora continua– el gobierno neolanés ha continuado con el apoyo y la supervisión para certificar sus dependencias ante organismos internacionales de instituciones públicas; como es el caso del Laboratorio Estatal de Salud y del Sistema Metropolitano de Procesamiento de Derechos Sólidos (Simeprodeso).

Asimismo promovió las actividades del Premio Nuevo León a la calidad 2000 sector gobierno, en el que participaron 26 dependencias y organismos públicos a fin de que el Centro de Productividad de Monterrey –con apoyo logístico de la Contraloría– evaluara y premiara organizaciones públicas de los tres niveles de gobierno.

Por otra parte, la participación comunitaria en las acciones gubernamentales se lleva a cabo principalmente con el «Programa en línea directa», gracias al cual la población neolonesa puede expresar sus demandas y problemas; para ello se organizaron 29 actividades, 15 de ellas en el Palacio de Gobierno y 14 en municipios del estado.

Por lo que se refiere a la evaluación de la gestión pública, la administración de Canales Clariond puso en marcha el Sistema Estatal de Evaluación de la Gestión Pública, con el objeto de darle seguimiento a los indicadores derivados del plan estatal, de los programas y proyectos, de la calidad y transparencia en la prestación de servicios al público y la evaluación de la percepción ciudadana.

Uno de los mecanismos de este sistema es el «Programa de línea móvil», cuyo propósito es captar (mediante encuestas) la percepción de los usuarios de los servicios en oficinas de atención al público, además de revisar los estándares de calidad, organización y transparencia.

Otro es el «Programa de usuario simulado», con la finalidad de detectar conductas irregulares en la prestación de los servicios a la ciudadanía, actuar en función de la normatividad establecida, eliminar las posibles prácticas nocivas que se hubieran detectado, y verificar el cumplimiento de la calidad y la transparencia en los servicios.

Otra de las estrategias que promueven la participación ciudadana y permiten alcanzar una mayor transparencia en el quehacer gubernamental es el «Programa de contraloría social», constituido por dos mil 147 comités comunitarios con un total de 10 mil 269 integrantes; para ello se capacitó un total de 16 mil 421 personas entre integrantes y ciudadanos con diferentes cargos en los comités comunitarios, además de los beneficiarios de las obras y las acciones ejecutadas.

Al igual que otras entidades federativas y dependencias gubernamentales, el gobierno de Nuevo León también ha considerado importante mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos mediante el empleo de las tecnologías de información; tal como se puede comprobar con el proyecto Gobierno electrónico (e-gobierno), donde el ciudadano hace sus consultas e incluso trámites sin necesidad de hacer filas ni salir de su casa

u oficina. Otro esfuerzo dirigido en este sentido son los servicios de Informatel y Locatel.

Pero, además, con las tecnologías de información el gobierno de Nuevo León también ha podido sistematizar algunos procesos como el del Registro Civil, que con el Programa de modernización y automatización sistematizó seis millones de actos del registro civil (nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios) de 1930 a 2000, a la vez que llevó a cabo el equipamiento necesario para la automatización de 45 oficinas del Registro Civil del Estado.

A decir de los trabajadores del gobierno de Nuevo León, también se han aplicado varias técnicas gerenciales como innovación, reingeniería, modernización, calidad, gerencia pública, municipalización, federalización, planeación estratégica, benchmarking, administración por proyectos y estándares de servicios públicos.

Cada una de esas acciones gerenciales están coordinadas por la oficina del gobernador, la subsecretaría de atención ciudadana, la contraloría, el centro de capacitación y la secretaría de desarrollo humano y de trabajo.

### 3.9 OAXACA

#### 3.9.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>53</sup>

El estado de Oaxaca tiene una población de tres millones 438 mil 765 habitantes, de donde la mayoría (51.8%) son mujeres, pero no así de la económicamente activa (31.31%) pues 70.6% son varones; del total, 44.53% vive en zonas urbanas y su densidad de población es de 37 habitantes por kilómetro cuadrado.

En lo que se refiere a servicios básicos, Oaxaca tiene 738 mil 87 viviendas, de las cuales 87.3% cuentan con energía eléctrica, 73.4% con agua entubada y 45.6% con drenaje; en el aspecto educativo, 78.4% de la población de 15 años en adelante es alfabeta.

En términos económicos Oaxaca obtuvo en 2001 ingresos por 17 mil 453 millones 326 mil pesos, los cuales en 67.16% provenían de aportaciones federales, 27.25% de participaciones federales, 1.74% de productos, 1.37% de otros ingresos, 1.0% de derechos, 1.09% por financiamiento, 0.20% por aprovechamiento, 0.19% por impuestos.

Del total de esos ingresos 58.50% se utilizó para subsidios, transferencias y ayudas, 19.75% en recursos federales y estatales a municipios, 11.99% para gastos administrativos, 9.31% en acciones sociales y 0.46% en deuda pública.

---

<sup>53</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/espaol/foax.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espaol/foax.html), página consultada el 14 de agosto de 2001.

En cuanto a su PIB, en el mismo 2001 Oaxaca 22 mil 97 millones 276 mil pesos, lo que representa el 1.5% del total nacional y el décimo noveno lugar entre los estados de la república.

### **3.9.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>54</sup>**

El gobernador actual del estado de Oaxaca es José Murat, de filiación priísta y en funciones desde el 1 de diciembre de 1998; el poder legislativo está integrado por 42 curules: 25 de elección directa y 17 de representación; de ellos 25 pertenecen al PRI, 13 al PRD y cuatro al PAN.

### **3.9.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>55</sup>**

La Ley orgánica del poder ejecutivo del estado de Oaxaca establece, en su artículo 2 que, para el ejercicio de sus atribuciones, el gobernador del estado se auxiliará de las dependencias de la administración pública centralizada y las entidades de la administración pública paraestatal. Las dependencias que conforman la administración pública centralizada se detallan en el artículo 17, tal como se observa en el organigrama siguiente.

Dependiente de la Contraloría General se encuentra el área responsable de desarrollar las acciones de mejora administrativa; nos referimos a la Dirección con el mismo nombre. Como en

---

<sup>54</sup> [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx) página consultada el 21 de agosto de 2001.

<sup>55</sup> Información obtenida mediante entrevistas efectuadas al personal de la Dirección de modernización administrativa del estado de Oaxaca.

la actualidad no cuenta con un titular, su responsable directo es el contralor general: actuario Flavio Bayliss Gaxiola.

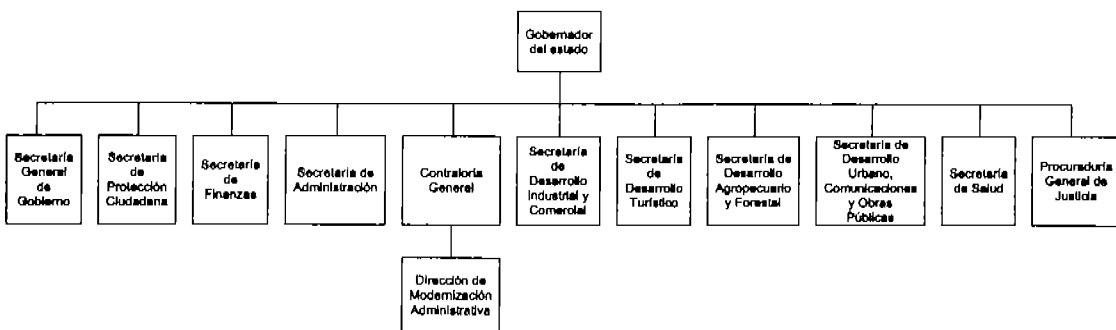
La preocupación por renovar la relación entre el gobierno y la ciudadanía es un elemento relevante para la gestión pública del gobierno oaxaqueño, por lo que ha establecido buzones y números telefónicos en sus diferentes dependencias públicas con la intención de conocer las quejas, las denuncias y las sugerencias que la población hace y así implantar las acciones pertinentes de corrección.

Razón por la cual las delegaciones de la contraloría recaban la papelería depositada en los buzones y proporcionan la atención correspondiente.

Por la misma razón se han aplicado encuestas mensuales a usuarios con la intención de conocer su opinión sobre la calidad de los servicios y las sugerencias que ellos mismos hacen para mejorarlos; estos mecanismos permiten ver al usuario como cliente.

Como se ve, la participación ciudadana es un elemento importante en la administración pública oaxaqueña ya que la opinión de los ciudadanos efectivamente es tomada en cuenta para determinar el orden de importancia de las obras y las acciones, así como su evaluación y fiscalización mediante la Contraloría Social.





Gracias a estos mecanismos ha sido posible disminuir el tiempo ocupado para la prestación del servicio, incrementar la calidad y evitar conductas irregulares en los servidores públicos.

Para efectos de la evaluación de las acciones públicas, la Contraloría General diseñó indicadores de desempeño para medir cuánto y cómo el gobierno ha logrado impactar en los diferentes aspectos de la sociedad: estos indicadores se utilizan para conocer la efectividad y el impacto de las acciones del gobierno, junto con otros programas de control, evaluación, verificación y fiscalización que ella misma coordina por medio de la Dirección de Control y Evaluación, la de Auditoría Gubernamental, la de Delegaciones de Contraloría, la de Contraloría Social y la de Modernización Administrativa.

En Oaxaca, al igual que en otros estados, también se emplea la tecnología de información en el sector público; tal es el caso del sistema electrónico por medio del cual los ciudadanos pueden

efectuar consultas y trámites sin necesidad de ir a las oficinas gubernamentales.

### **3.10 PUEBLA**

#### **3.10.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>56</sup>**

El estado de Puebla representa el 1.7% de la superficie del país, con una población de cinco millones 76 mil 686 habitantes de los cuales 51.8% son mujeres; aunque de su población económicamente activa (33.15%), cerca del 70% son hombres; asimismo, 68.28% vive en zonas urbanas y su densidad poblacional es de 149 habitantes por kilómetros cuadrados.

En Puebla 85.3% de la población de 15 años en adelante es alfabeto; del millón 28 mil 692 viviendas con que cuenta, 94.8% dispone de energía eléctrica, 84% de agua entubada y 65.6% de drenaje.

Económicamente hablando, en 2001 el gobierno poblano tuvo ingresos por 22 mil 190 millones 759 mil pesos, de los cuales 51.95% procedían de aportaciones federales, 34.68% de participaciones federales, 4.28% de disponibilidad inicial, 2.54% de aprovechamientos, 2% por cuenta de terceros, 1.54% por derechos, 1.40% por impuestos, 0.86% por otros ingresos y 0.75% por productos.

---

<sup>56</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/español/fpue.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/español/fpue.html), página consultada el 14 de agosto de 2001.

Del total de esos ingresos 44.85% se destinaron a gastos administrativos, 22.32% a subsidios, trasferencias y ayudas, 19.63% a recursos federales y estatales a municipios, 7.49% a obras públicas y acciones sociales, 3.06% a disponibilidad final, 1.93% por cuenta a terceros y 0.71% a deuda pública.

El PIB que obtuvo en ese mismo año ascendió a 50 mil 783 millones 630 mil pesos, equivalente al 3.5% del total nacional y séptimo lugar del país.

### **3.10.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>57</sup>**

La legislatura poblana está integrada por 39 curules: 26 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional; 25 de la primera están en manos del PRI y sólo una le corresponde al PAN, en tanto de la segunda siete pertenecen al PAN, tres al PRD, una al PRI, una al PT y una al Verde Ecologista.

Por lo que se refiere al poder ejecutivo, el gobierno del estado lo encabeza Melquíades Morales Flores, de filiación priísta.

---

<sup>57</sup> Información obtenida en la página electrónica del Congreso del estado de Puebla, [www.congreso.pue.gob.mx](http://www.congreso.pue.gob.mx), consultada el 21 de agosto de 2001.

### 3.10.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>58</sup>

A la administración pública del estado de Puebla la integran la gubernatura, 11 secretarías dos procuradurías: la General de Justicia y la del Ciudadano, y una Consejería Jurídica.

Para operar las acciones de modernización administrativa el estado cuenta con dos coordinaciones: una de Desarrollo Administrativo y Calidad, y otra de Evaluación; ambas dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación, adscrita a su vez a la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, bajo la responsabilidad del licenciado en derecho Gerardo Velásquez Mastretta.

Dado que la administración pública es el medio básico para convertir los objetivos, planes y programas de gobierno en acciones y resultados concretos, no cabe duda que la administración estatal no ha sido lo eficiente que debía de ser debido a que aún mantiene rezagos en el nivel educativo de sus funcionarios públicos.

Además de que la alta rotación de su personal impide la continuidad y el aprendizaje organizacional; sin olvidar que tampoco dispone de mecanismos o sistemas que permitan evaluar el impacto de las acciones públicas, lo mismo que de suficientes dependencias que permitan la participación ciudadana o darle solución a los problemas y explicar los resultados.

---

<sup>58</sup> [http://www.copladed.puebla.gob.mx/copladed/html/gobierno\\_demo\\_cratico.html](http://www.copladed.puebla.gob.mx/copladed/html/gobierno_demo_cratico.html); página consultada el 21 de agosto de 2001; y segundo informe de gobierno, [www.puebla.gob.mx](http://www.puebla.gob.mx), consultado el 30 de noviembre de 2001

Esta es la razón por la que la modernización de la administración pública en el estado de Puebla tiene como objetivo:

“lograr que las políticas públicas del gobierno se lleven a cabo exitosamente, incidiendo en un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Esto obliga a promover una reorganización, reingeniería y reinención de las instituciones públicas, sus procesos y su función estratégica.”

Para esta modernización el actual gobierno diseñó el «Programa de desarrollo administrativo y calidad del estado de Puebla», con la intención de hacer más eficiente y transparente su gestión; entre sus objetivos destacan:

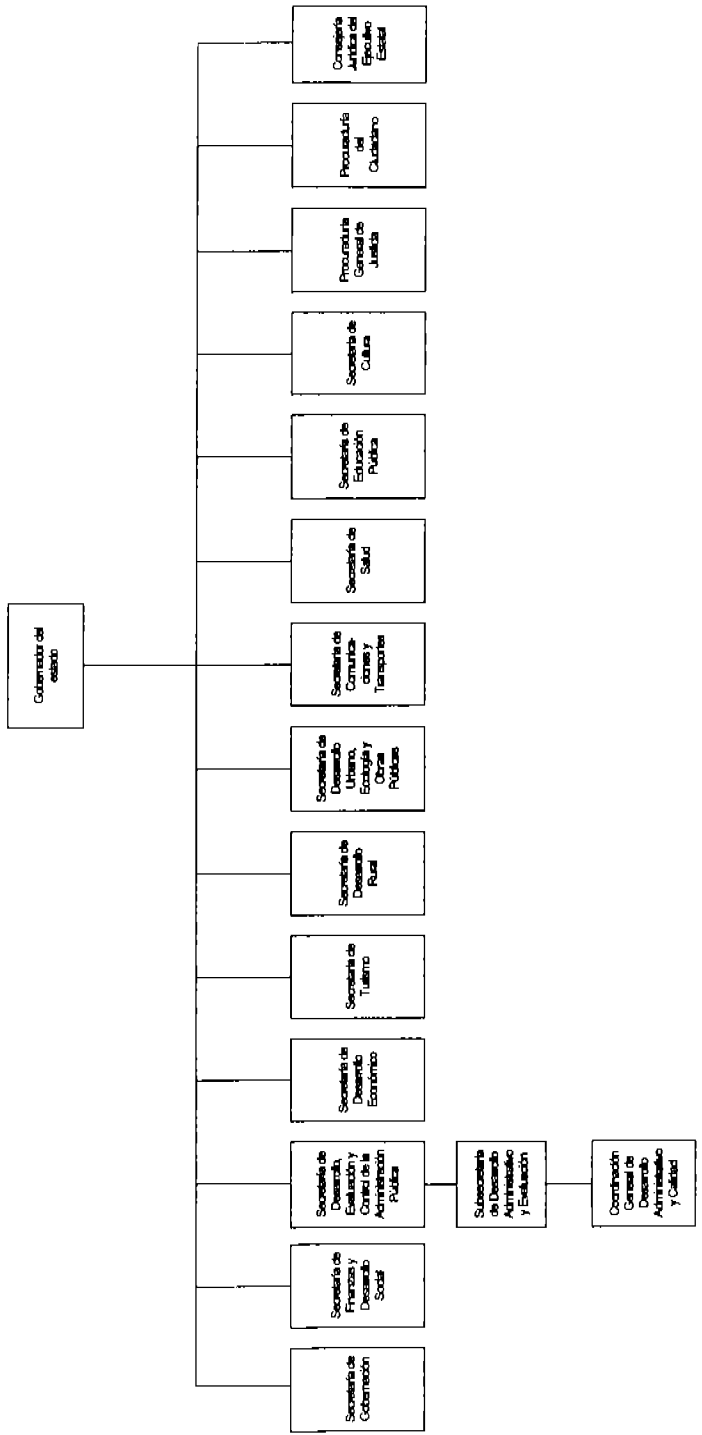
- Promover con eficiencia los servicios públicos a cargo del gobierno estatal y fomentar la calidad en la gestión pública.
- Desarrollar acciones de gobierno integrales para evitar duplicidades y coordinar esfuerzos.
- Fomentar una estrategia de comunicación social para difundir las principales acciones de gobierno.
- Llevar a cabo una eficiente administración de los programas y proyectos derivados del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, además de proveerse de los conceptos, las herramientas, los sistemas, las estructuras, las estrategias y las líneas de acción necesarias para prestar con mayor eficiencia los servicios públicos.
- Ampliar la evaluación gubernamental incorporando nuevos programas y proyectos de las dependencias y entidades estatales hasta cubrir la totalidad de la administración pública.

- Establecer políticas que permitan la permanente actualización y simplificación de las disposiciones normativas.
- Supervisar y controlar la aplicación de los recursos patrimoniales del estado y los que la federación transfiera a los municipios y comités.

Asimismo, el gobierno diseñó algunas estrategias y líneas de acción con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados: incrementar la calidad en la gestión pública y en la atención a los usuarios, fortalecer la planeación del desarrollo, impulsar la formación y el desarrollo de los servidores públicos, garantizar la transparencia en la gestión gubernamental, difundir las principales acciones de gobierno, propiciar la modernización y simplificación administrativa, y optimizar los procesos.

**Incrementar la calidad en la gestión pública y en la atención a los usuarios.** Para cubrir esta estrategia se fijaron las siguientes líneas de acción: mejorar los procesos de control y vigilancia, establecer oficinas de quejas y sugerencias, desarrollar sistemas de medición y monitoreo de la calidad de los procesos y los servicios públicos, y operar y perfeccionar permanentemente el sistema de evaluación de indicadores de desempeño para la administración pública estatal.

**Fortalecer la planeación del desarrollo.** En esta estrategia la idea es funcionar bajo una planeación presupuestaria basada en metas cuantificables, desarrollar un sistema de medición y segui-



miento de los resultados de los programas y proyectos, depurar e identificar (según el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005) proyectos de alto impacto social para impulsarlos por medio de las unidades de desarrollo administrativo, planeación e informática de las dependencias y entidades de la instalación del comité técnico de modernización, y por la simplificación administrativa en las dependencias y entidades.

**Garantizar la transparencia en la gestión gubernamental.** Para esta estrategia se instauró un sistema electrónico de información como apoyo a la gestión pública, se creó un procedimiento administrativo para impugnar actos de gobierno que vulneren los derechos de los gobernados, y se mejoraron los procesos de auditoría en obra pública; entre otras líneas de acción.

**Propiciar la modernización y simplificación administrativa, y optimizar los procesos.** En esta estrategia se buscó fomentar la reingeniería y optimizar los procesos gracias a la tecnología de información, con la que se pudieron reducir y eliminar trámites de gestión pública.

En cuanto a la rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública, el gobierno poblano firmó –junto con otros estados– el convenio «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción», el 24 de mayo de 2001.

Convenio que tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana mediante un sistema de quejas, denuncias y atención a



la ciudadanía, así como un sistema electrónico de contratación, entre otros.

De igual manera se organizaron evaluaciones periódicas a los programas de trabajo de las distintas dependencias, se les dio seguimiento puntual a los programas federalizados, y se practicaron tres mil 898 auditorías y revisiones a diferentes dependencias y entidades del ejecutivo; además de desarrollar el sistema de seguimiento y evaluación de obra pública.

También, con la intención de brindarle un mejor servicio a la ciudadanía, este gobierno desarrolló un sistema electrónico para que los ciudadanos consultaran y efectuaran sus trámites por internet; lo mismo que una oficina de quejas y sugerencias para invitarlos a que opinen sobre la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, se implementó el programa de calidad total en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social, además de obtener la calificación internacional ISO-9002 en los procesos de asignación de los recursos públicos por medio del Fondo Concurrible, en el registro y seguimiento del ramo 20 del Convenio de desarrollo social, lo mismo que en el proceso de adquisiciones públicas.

Por último, la ciudadanía poblana participa activamente en las acciones gubernamentales por medio de la Contraloría Social y, según el último informe de gobierno, se capacitaron a mil 773 comités de obra y 212 contralores municipales.

### **3.11 TABASCO**

#### **3.11.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS**

El estado de Tabasco representa aproximadamente el 1.3% de la superficie del país, con una población de un millón 891 mil 829 habitantes, de los cuales 50.60% son mujeres, 53.73% vive en zonas urbanas y 51.2% es económicamente activa. Su densidad de población es de 77 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el sector educativo 90.2% de la población de 15 años en adelante es alfabeta; en cuanto a los servicios básicos, de las 410 mil 388 viviendas, 94% cuenta con energía eléctrica 69.3% tiene agua entubada y 85.4% drenaje.

En 2001 el gobierno de Tabasco obtuvo ingresos por 15 mil 835 millones 903 mil pesos, procedentes de participaciones federales (59.98%), aportaciones federales (37.27%), derechos (0.88%), impuestos (0.76%), productos (0.67%), y aprovechamiento (0.45%).

El total de esos ingresos se destinaron a subsidios, transferencias y ayudas (43.04%), gastos administrativos (29.09%), recursos federales y estatales a municipios (17.57%), disponibilidad final (4.90%), obras públicas y acciones sociales (4.84%) y deuda pública (0.56%).

Ese mismo año Tabasco obtuvo un PIB de 17 mil 434 millones 156 mil pesos lo que representa el 1.2% del total nacional: correspondiente al vigésimo sexto lugar de las 32 entidades federativas.

### **3.11.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>59</sup>**

El estado de Tabasco está gobernado por Enrique Priego Oropeza, de filiación priísta; su cámara de diputados cuenta con 18 curules de mayoría relativa (16 pertenecen al PRI y dos al PAN), y 14 de representación proporcional; seis del PRI, uno del PRD, dos del PAN y uno del PT.

### **3.11.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>60</sup>**

A partir del 22 de marzo de 2002, cuando se publicó la nueva Ley orgánica del poder ejecutivo, la estructura orgánica de la administración pública de Tabasco se modificó; tal como se establece que debe estar integrada:

Como es natural, la dependencia que tiene como función dirigir las acciones de modernización administrativa, también se transformó: antes se denominaba Dirección de Desarrollo Administrativo, y pertenecía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de Contraloría), y ahora se llama Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental, adscrita a la oficina del gobernador, cuyo titular es el licenciado en contabilidad y finanzas Oscar Gómez Cruz.

---

<sup>59</sup> Información obtenida vía telefónica al poder legislativo del estado de Tabasco, el 27 de febrero de 2002.

<sup>60</sup> Información obtenida mediante cuestionario aplicado al personal de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006, en su apartado «Estado de derecho y cultura de la legalidad», establece entre sus objetivos:

- “Consolidar el fortalecimiento municipal, conforme las reformas constitucionales.
- Fomentar la organización social para enfrentar contingencias naturales.
- Impulsar la organización social como fundamento de la planeación participativa.”

Para alcanzar esos objetivos se plantearon las siguientes estrategias:

- “Fortalecer la representación y la participación de la sociedad en las decisiones públicas.
- Revisar el marco jurídico del municipio con el propósito de evaluar su aplicación y presentar las iniciativas legislativas correspondientes.
- Facilitar los medios de gestión y canalización de las demandas sociales que se vigorizan con la participación de las organizaciones civiles.
- Proponer un programa de modernización y automatización del Registro Civil.”

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, el Plan Estatal de Desarrollo de este periodo señala, en su apartado «Coordinación interinstitucional para el Desarrollo», los principios estratégicos que deben privar para una administración pública de excelencia; de ellos destacan:

- Rediseñar las funciones de las instancias de gobierno.
- Mejorar los procesos de planeación del desarrollo.

- Promover la revisión de los procesos de presupuestación, asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos.
- Vigilar el estricto cumplimiento de la declaración patrimonial de los servicios públicos.
- Implementar un gobierno menos costoso y más eficiente.

Además de reconocer que en el corto plazo es necesario dirigir los esfuerzos de la planeación estratégica enfocándola a resultados.

En este mismo punto el Plan Estatal establece el «Programa de desarrollo y modernización administrativa 2002-2006», donde considera las siguientes acciones: consolidar el Programa de desregulación de la actividad empresarial y simplificación administrativa; descentralizar las políticas de administración de personal; optimizar el sistema de compras; e implementar la reingeniería de procesos para la reorganización del gobierno.

Asimismo plantea proponerle al Congreso del estado la Ley del desempeño y los resultados gubernamentales, con la intención de promover el servicio civil de carrera, formular un esquema que profundice la descentralización administrativa hacia los municipios, e introducir nuevos esquemas de desarrollo del capital humano con el uso de las nuevas tecnologías.

En la actual administración tabasqueña se observan diferentes acciones orientadas a proporcionarle un mejor servicio al ciudadano: razón por la cual se ha puesto en marcha el «Programa de

modernización e innovación gubernamental», cuyos principales ejes de actuación son:

1. Fortalecer el capital humano: dirigido a los servidores públicos con la intención de abarcar acciones de profesionalización, de desarrollo de habilidades y de dignificación, entre otros.
2. Calidad total: centrándose en las organizaciones que integran la administración pública.
3. Comunicación y participación ciudadana: considerando a los ciudadanos como el fin primordial.
4. Uso de la tecnología como herramienta de apoyo para constituir el e-Tabasco, gracias al desarrollo de los sistemas de información y prestación de servicios a los ciudadanos.
5. Cultura organizacional y liderazgo: incluye servicio, honestidad, rendición de cuentas y participación de los servicios públicos.
6. Evaluación: parte de que la administración pública debe estar orientada más a resultados que a actividades, además de fomentar una cultura de rendición de cuentas.

De los avances alcanzados podemos enumerar los siguientes:

- En el año 2002 se efectuó un diagnóstico sobre las tareas de capacitación que se habían llevado a cabo en administraciones anteriores. Gracias a él pudieron diseñarse esquemas

de capacitación integrales, ajustados a las necesidades de las dependencias y al perfil de los servicios públicos.

- En el último cuatrimestre de ese año se capacitaron mil tres servidores públicos mediante 56 cursos-taller en materia de actitud y desarrollo profesional; en noviembre de ese mismo año se instaló un aula virtual del Sistema Tec de Monterrey (contratando para ello los servicios de esa institución), con la finalidad de capacitar a los servidores públicos; además de firmar convenios con universidades a fin de desarrollar programas para que se titularan los servidores públicos.
- En el aspecto de innovación tecnológica, esta administración trabajó en tres vertientes: establecer contacto vía electrónica con la población mediante su portal: [www.etabasco.gob.mx](http://www.etabasco.gob.mx); conectividad interdependencias por medio de la red gubernamental (se implantó la red de voz digital de gobierno); y la plataforma tecnológica de punta y homogénea.

Por otra parte, con la finalidad de conocer las quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, además de brindarle ayuda sobre la prestación de servicios de las dependencias públicas del gobierno estatal, se establecieron módulos semifijos para la atención ciudadana, la evaluación y los servicios; lo mismo que un sistema de atención telefónica (correo de voz) y una unidad móvil para atender a la población.

Asimismo se organizaron audiencias privadas y públicas vía radio, televisión local y correo electrónico; e igualmente se publicó la *Guía oficial de trámites y servicios*.

En el Registro Civil también se llevaron a cabo diversas acciones para mejorar la atención a los ciudadanos; algunas de las que se mencionan son: la rehabilitación de la oficialía del municipio de Macuspana y la creación de las oficialías 04, 06 y 02; la implementación del «Programa registro civil a las comunidades», y la organización de diversos cursos de capacitación orientados al desarrollo y profesionalización de los recursos humanos para el manejo de equipos de cómputo, eficiencia en calidad de los servicios, y sentido de responsabilidad y profesionalismo (Primer informe).

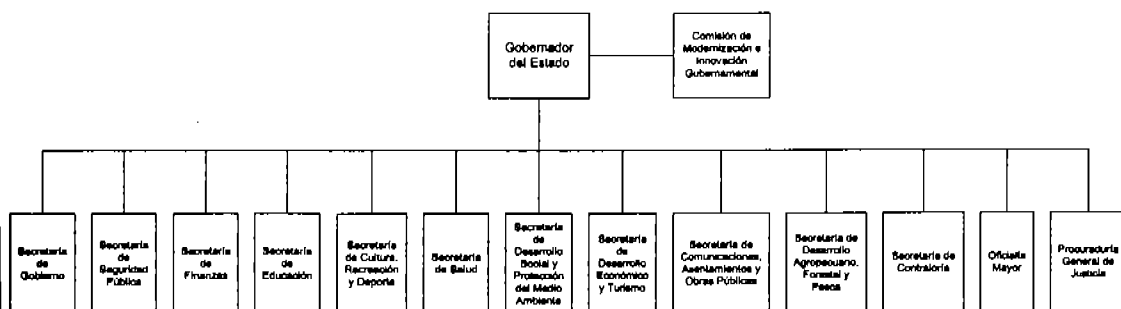
En materia de vialidad se puso en operación el proyecto Sistema digitalizado de expedición de licencias para conducir, y se crearon cuatro módulos regionales para atender con mayor prontitud a los usuarios en los municipios de Cárdenas, Emiliano Zapata, Teapa y Macuspana (Primer informe).

Con la finalidad de evaluar la atención al servidor público, el horario de atención, las condiciones de la instalación, el tiempo de atención y la existencia o no de señalamientos informativos según la cantidad de requisitos, en el lapso de un año se hicieron un promedio de dos evaluaciones por dependencia.



La manera como se practicaron las evaluaciones fue mediante encuestas aplicadas a los usuarios dentro de las propias dependencias de la administración pública del estado.

Por lo que toca a la participación ciudadana, esta administración la fomenta en la integración de comités de obra pública por medio de la Contraloría Social.



En 1997 el Instituto de Administración Pública de Tabasco le entregó el segundo lugar del Premio Anual a la Calidad Total a un profesor de la Facultad de Ingeniería de la UNAM (servidor público de Pemex y líder del equipo de calidad de esa paraestatal en la región), por su investigación sobre el tema cuyo enfoque ha sido probado en muchas organizaciones durante más de 40 años:

“[...] con un amplio repertorio de métodos técnicos y herramientas para lograr la implantación exitosa de esquemas administrativos basados en calidad total. Si antes la administración pública a [sic] permanecido impertérrita e invulnerable ante las corrientes administrativas de moda, ahora es el momento de tomar con seriedad el modelo de calidad total.”

*Pérez, 1997:11*

Pérez (1997) justifica de una manera poco usual la razón por la que la administración pública debe ser más eficiente: por lo regular, para muchos especialistas ésta debe mejorarse tanto para atender al gobierno como para servir a la sociedad, sin embargo, para el investigador, es el motor de muchas de las actividades que emprenden las empresas y

“para acompañarlas en sus esfuerzos, tiene que obtener niveles de eficacia y eficiencia comparables a las de cualquier otra organización del país.”

Como la visión de Pérez (1997) sobre la eficiencia y eficacia del gobierno es negativa, su propuesta de calidad total es interesante e incluso comprende más aspectos que los que ha usado Guanajuato de 1996 en adelante; además, propone un método para diagramar procesos, otro para analizarlos, otro para la implantación y otro más para la mejora: que incluye racionalización de procesos y reingeniería.

### **3.12 TLAXCALA**

#### **3.12.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>61</sup>**

Tlaxcala tiene una población de 962 mil 646 habitantes, de los cuales 51.2% son mujeres, 78.45% vive en zonas urbanas y alrededor del 35% están inmersos en la dinámica económica; de este porcentaje 70% son hombres. La superficie del estado representa el 0.2% de la del país.

---

<sup>61</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/ftlax.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/ftlax.html), página consultada el 27 de agosto de 2001.

Por lo que respecta a la economía del estado, en 2001 Tlaxcala obtuvo un PIB de ocho mil 210 millones 580 mil pesos, lo que representa el 0.6% del total nacional, equivalente al trigésimo primer lugar de entre las 32 entidades del país.

En ese mismo año sus ingresos ascendieron a cinco mil 278 millones 287 mil pesos, cuyas fuentes principales fueron aportaciones federales (51.53%), participaciones federales (36.02%), disponibilidad inicial (5.65%), derechos (2.13%), impuestos (1.54%), otros ingresos (1.73%), productos (1.03%) y aprovechamiento (0.38%).

El total de sus ingresos se ejercieron en subsidios, transferencias y ayudas (56.93), gastos administrativos (16.71%), recursos federales y estatales a municipios (16.50%), disponibilidad final (6%), obras públicas y acciones sociales (2.56%), otros egresos (0.84%) y adquisición de bienes muebles e inmuebles (0.45%).

De sus 193 mil 288 viviendas particulares habitadas, 97.2% goza de luz eléctrica, 96.5% de agua entubada y 82.2% de drenaje; el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.9% personas, además, 92.1% de su población mayor de 15 años es alfabeta.

### **3.12.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>62</sup>**

El Congreso de Tlaxcala está integrado por 19 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 13 por representación,

---

<sup>62</sup> Información obtenida de la página electrónica del Congreso de Tlaxcala, consultada el 21 de agosto de 2001; [www.cet.gob.mx/inicio.html](http://www.cet.gob.mx/inicio.html) (actualmente su dirección es [www.congre@tlax.gob.mx](http://www.congre@tlax.gob.mx)).

de los cuales 19 pertenecen al PRI, tres al PAN, seis al PRD, dos al PT, uno al PVEM y uno al Partido Demócrata; en tanto el poder ejecutivo está representado por Alfonso Sánchez Anaya, gracias a la coalición de los partidos PRD-PT-PVEM.

### **3.12.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>63</sup>**

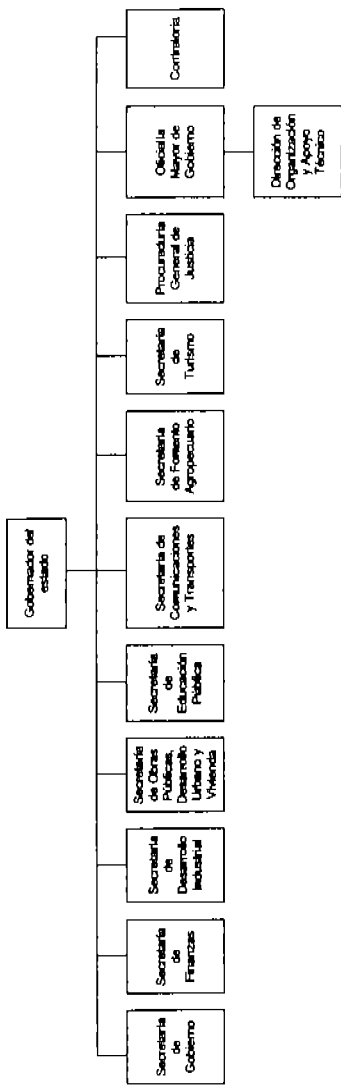
El artículo 11 de la Ley orgánica de la administración pública del estado de Tlaxcala establece que las secretarías que integran el poder ejecutivo son las dependencias en el organigrama de la página siguiente:

De todas estas dependencias sobresale la oficialía mayor de gobierno en el aspecto administrativo, ya que en ella recae la función de coordinar las acciones dirigidas a hacer más eficiente y mejorar la administración pública mediante la Dirección de organización y apoyo técnico, cuyo titular es un maestro en administración de empresas.

En el Plan Estatal de Desarrollo el gobierno de Tlaxcala contempla como retos: «Modernizar la gestión gubernamental, garantizar la seguridad pública y consolida la democracia», y «avanzar en el mejoramiento de las funciones y gestiones del gobierno».

---

<sup>63</sup> Información obtenida gracias a un cuestionario que respondió el personal de la Dirección de organización y apoyo técnico, y al segundo informe de gobierno, consultado en la página de electrónica del gobierno del estado ([www.tlaxcala.gob.mx](http://www.tlaxcala.gob.mx)) el 27 de noviembre de 2001.



Para alcanzarlos en su capítulo 5 enumera sus estrategias:

- manejo transparente de los recursos;
- promover la participación y decisión de la sociedad;
- propiciar la descentralización, desconcentración y regulación de competencias en procedimientos y acciones gubernamentales;
- echar a andar una campaña de lucha frontal contra las prácticas desleales apoyándose en el esfuerzo de los servidores públicos honrados y del pueblo en general.

Más adelante el gobierno de Sánchez Anaya explica sus políticas:

- simplificar y eliminar trámites para el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- desarrollar un método eficaz para la atención de las quejas y demandas de la ciudadanía;
- apoyar con técnicas administrativas a las dependencias gubernamentales;
- fiscalizar y recaudar de manera transparente y eficiente los ingresos del estado por enumerar sólo las más importantes.

### ***Modernización administrativa***

De igual manera se asientan también las líneas de acción en el aspecto de modernización administrativa:

- fortalecer los organismos de control y evaluación gubernamental para propiciar un manejo transparente de los recursos públicos;
- simplificar trámites para mejorar la atención a la ciudadanía en el cumplimiento de las obligaciones y el acceso a los servicios públicos;
- promover la creación de una entidad administrativa que reciba quejas y denuncias ciudadanas;
- promover la modernización de catastro.

### ***Descentralización administrativa***

Otro de los aspectos que se tomaron en cuenta en el plan estatal para mejorar la administración pública es lo referente a la descentralización administrativa, cuyas líneas de acción fueron: promover ésta mediante una desregulación adecuada a la geografía del estado, y analizar la estructura actual de sus entidades apoyándose en estudios de factibilidad que permitan determinar caminos alternos con la finalidad de fortalecer o crear entidades de primer orden, o bien desincorporar aquellas que no sean rentables ni social ni económicamente, o que no cumplan con sus objetivos.

### ***Prestación de servicios***

Con el deseo de mejorar la prestación de servicios, el gobierno del estado Tlaxcala estableció buzones de quejas y sugerencias en sus diferentes dependencias. Cada uno de esos buzones recopila el sentir de la ciudadanía de acuerdo al servicio que propor-

ciona la dependencia donde se encuentra, para posteriormente turnarla a las autoridades correspondientes para su gestión.

### ***Participación ciudadana***

Además, el gobierno estatal ha fomentado la participación ciudadana mediante un programa de radio semanal con teléfono abierto, donde el gobernador escucha y da respuesta a las peticiones de la población, igual que en los foros de consulta.

### ***Programa para la modernización integral de la administración pública estatal***<sup>64</sup>

Por otro lado, acorde con el artículo 27 de la Ley de Planeación del estado, el Plan Estatal de Desarrollo señala que en el ámbito de la gestión pública se llevarán a cabo los siguientes objetivos:

- Lograr que la administración pública cuente con la estructura organizacional, los sistemas y procesos, y un ambiente de decisión que le permitan atender con prontitud y eficacia las demandas de la ciudadanía.
- Proveer de manuales de organización y de reglamentos interiores que definan con precisión las estructuras administrativas y funcionales.
- Dotar de manuales de procedimientos que regulen sus procesos internos y externos.

---

<sup>64</sup> [www.tlaxcala.gob.mx/dependencias/csosocial/admonPub.asp](http://www.tlaxcala.gob.mx/dependencias/csosocial/admonPub.asp), página consultada el 30 de julio de 2001.



- Contar con un programa permanente de desarrollo humano que promueva la capacitación y el mejoramiento de las relaciones interpersonales, al tiempo que mejore los niveles de motivación y evalúe el desempeño personal.

Una constante durante la elaboración de este programa fue la planeación estratégica, por lo que en un primer momento se hicieron diagnósticos estratégicos con la finalidad de identificar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del gobierno para, a continuación, determinar las acciones que mejorarán la administración.

En el segundo informe de gobierno de Sánchez Anaya también se observan medidas tendientes a conseguir una administración más eficiente; por ejemplo, desarrollar la infraestructura de la red local de ingresos como parte del programa de modernización y desarrollo informático de la Secretaría de Finanzas, diseñar e implantar un módulo de impuestos estatales y multas no fiscales, instalar –junto con dos instituciones bancarias– el sistema en línea para efectuar depósitos bancarios: lo que benefició a dependencias, proveedores y municipios.

Por otra parte, la Coordinación de información instaló el proyecto «Red de voz y datos », que permite un intercambio eficiente y eficaz de datos, utilizar sistemas computarizados compartidos en línea, internet, correo electrónico, simplificación en los procesos y reducción del gasto de operación, entre otros.

Los avances que la contraloría del ejecutivo estatal ha tenido con el programa de mejoramiento y desarrollo administrativo son: 12 diagnósticos orgánico-funcionales con los que se determinó la jerarquía en las medidas de atención a las dependencias y entidades, según su situación normativa y administrativa; 12 propuestas, producto de esos diagnósticos, para hacer más eficiente la administración pública estatal; 44 manuales de organización con sus respectivos reglamentos internos y manuales de procedimientos (25 pertenecen a dependencias centralizadas y 19 a organismos paraestatales).

En las acciones dirigidas a mejorar la atención al público destaca el «Manual de trámites y servicios al público de las dependencias y organismos de la administración pública estatal y federal», distribuido en los módulos de atención ciudadana y en 40 municipios.

Dentro de este mismo punto se estableció el sistema en línea con la intención de efectuar depósitos bancarios con dos instituciones bancarias. De igual manera, como respuesta al sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana, la Dirección de Supervisión y Contraloría Social atendió 120 solicitudes presentadas al ejecutivo.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas, el gobierno tlaxcalteca cuenta con el programa de control y evaluación de la gestión gubernamental mediante el cual la Contraloría del ejecutivo estatal ha practicado 29 auditorías, 10 con cargo a despachos internos a dependencias y entidades.

En función del presupuesto por programas, cada dependencia generó informes mensuales sobre el cumplimiento de las acciones ordenadas en sus respectivos programas; el contenido de esos documentos se utilizó para tomar la decisión adecuada y tener un control oportuno y eficiente sobre las acciones gubernamentales.

Con la finalidad de mantener informada a la sociedad sobre el estado que guardan las finanzas públicas del gobierno estatal, mensualmente se publica la cuenta pública en los diarios de la entidad.

### **3.13 VERACRUZ**

#### **3.13.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>65</sup>**

El estado de Veracruz-Llave representa el 3.7% de la superficie del país, con una población aproximada de siete millones de habitantes, por lo que se le considera el tercer lugar de las entidades más pobladas del país; después del Estado de México y el Distrito Federal.

El 38.7% de los veracruzanos son económicamente activos, de donde 32% son del sexo femenino, alrededor del 60% vive en zonas urbanas y su densidad de población es de 96 habitantes por kilómetro cuadrado.

---

<sup>65</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/español/fver.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/español/fver.html), página consultada el 8 de agosto de 2001.

El grado medio de escolaridad de la población veracruzana es de 6.8 años, cifra que se encuentra por debajo de la media nacional (7.4 años), aunque 85.1% de las personas de 15 años en adelante son alfabetas.

Por otro lado, Veracruz cuenta con un millón 597 mil 311 viviendas, de las cuales alrededor de 90% dispone de energía eléctrica, 72.1% de agua entubada y 67.8% de drenaje y, en promedio, aproximadamente cada vivienda está ocupada por cuatro personas.

En 2001 Veracruz obtuvo ingresos por 32 mil 951 millones 384 mil pesos, de los cuales 53.82% provenían de aportaciones federales, 37.52% de participaciones federales, 3.12% de financiamiento, 1.58% de impuestos, 1.43% de disponibilidad inicial, 1.26% de derechos, 0.90 de aprovechamiento y 0.36% de productos.

De estos ingresos, 50.80% se destinó a gastos administrativos, 22.35% a subsidios, transferencias y ayudas, 18.05% a recursos federales y estatales a municipios, 7.71% a obras públicas y acciones sociales, 0.83% a disponibilidad final y 0.25% a deuda pública.

En cuanto al PIB que obtuvo este estado en ese mismo año, la cantidad ascendió a 60 mil 202 millones 561 mil pesos; o sea el 4.1% del total nacional, lo que significa el sexto lugar en todo el país.

### **3.13.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>66</sup>**

Miguel Alemán Velasco, es el actual gobernador de Veracruz y el mandatario número 44 desde que en 1824 comenzó el primer gobierno Constitucional del estado, de filiación priísta.

El Congreso constituyente de Veracruz está integrado por 45 diputados, de los cuales 24 son elegidos por votación popular directa y 21 bajo el principio de representación proporcional: 27 pertenecen al PRI, 11 al PAN, cuatro al PRD, uno al PT, otro al PVEM y uno más de Convergencia Democrática.

### **3.13.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>67</sup>**

Como lo señala el artículo 9 de la Ley orgánica del poder ejecutivo, la administración pública del estado se encuentra integrada por las dependencias que aparecen en el organigrama de la página siguiente, encargadas de auxiliar al gobernador en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

Al igual que otras entidades, en el estado de Veracruz se observa una gran preocupación porque su gobierno sea más eficiente y eficaz, al mismo tiempo que renazca su relación con los ciudadanos: tales son los pilares del Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004 con los siguientes ejes rectores:

---

<sup>66</sup> Información obtenida en la página consultada el 20 de agosto de 2001 en [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx), y por vía telefónica con el poder legislativo el 27 de febrero de 2002.

<sup>67</sup> Información obtenida en el tercer informe de gobierno de Miguel Alemán Velasco, [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx), consultada el 26 de noviembre de 2001.

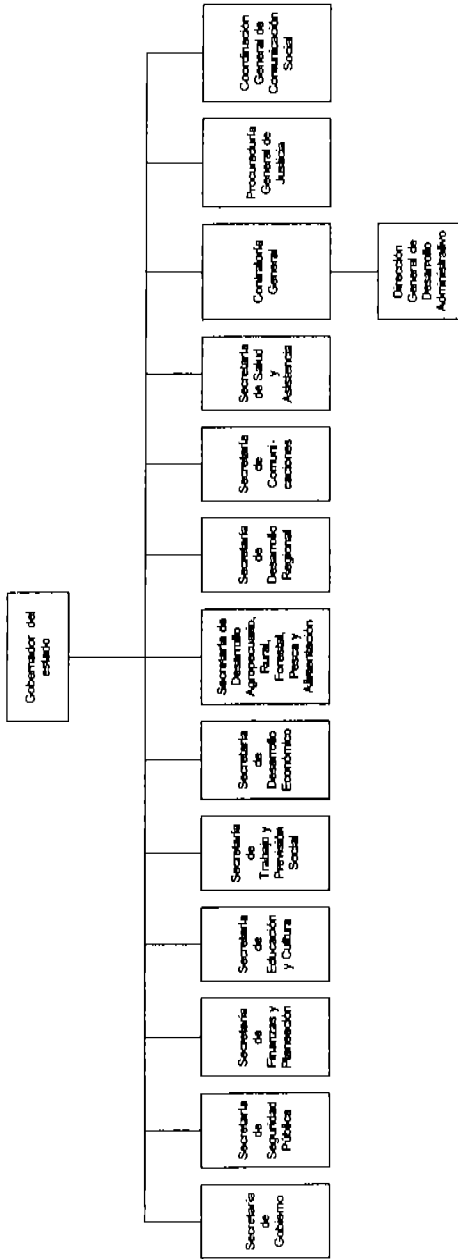
- Atender las causas y los efectos de la pobreza y la marginación con el fin de aumentar los niveles de bienestar de los veracruzanos y mejorar la distribución del ingreso.
- Modernizar el orden jurídico para preservar y enriquecer las libertades y las opciones democráticas.
- Reactivar la economía veracruzana para hacerla fuerte orientándola a respaldar la inversión con la finalidad de que genere empleos y estimule la producción.
- Modernizar la administración pública.

Para efectuar las acciones de mejora administrativa, la Contraloría General tiene un área encargada de ello: la Dirección general de desarrollo administrativo, cuya responsable es la maestra en administración pública Flor Alicia Zamora Pozos.

### ***Modernizar la administración pública***

Para cumplir con este último eje, que es el que a nosotros nos interesa, el Plan Veracruzano se compromete a revisar la organización de las dependencias y sus mecanismos de coordinación, así como los sistemas que producen información para que ésta sea relevante, confiable y oportuna.

También, plantea modificar el concepto de productividad en la administración pública, la preparación de los servidores públicos, su sentido de responsabilidad y de trabajo en equipo, y el interés por obtener resultados medibles en cuanto a su contribución a las metas establecidas por el gobierno del estado.



Igualmente, en el Plan Veracruzano de Desarrollo se asegura que se diseñaron indicadores para medir el desempeño, la calidad de los servicios que prestan las entidades del ejecutivo estatal (gestión) y su transparencia. Por lo mismo se creó el Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo (Proveda), bajo la responsabilidad de la Contraloría General de Gobierno, con el objetivo de

“incorporar al esquema de funcionamiento gubernamental las herramientas técnicas y metodológicas más avanzadas que permitan contar con una administración pública estatal moderna, eficaz y eficiente, con una cultura de calidad y vocación de servicio que satisfaga cabalmente las necesidades y expectativas de la sociedad.”

*Gobierno del Estado de Veracruz, 1999:21*

El Proveda, muy parecido al Promap de Ernesto Zedillo, está conformado por cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública; y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

**Participación y atención ciudadana:** su finalidad consiste en mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos por medio de mecanismos de interrelación entre el gobierno y la ciudadanía, a fin de identificar los problemas que padece la población, así como considerar las opiniones y sugerencias que ésta efectúa.

Bajo este principio el gobierno veracruzano organiza encuestas, sondeos de opinión, entrevistas y consultas directas con organizaciones ciudadanas, entre otros (Gobierno del estado de Veracruz, 1999:25).



También promueve la autogestión de la organización ciudadana con la finalidad de obtener mayores niveles de prosperidad y bienestar; para ello busca fortalecer el sistema de quejas y denuncias, lo mismo que la infraestructura y la prestación de los servicios, por enumerar sólo algunos.

**Descentralización y desconcentración administrativa:** su propósito es

*“ofrecer una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos, acercar las decisiones al sitio donde se generan los problemas y necesidades, reducir costos, y en lo posible impulsar el desarrollo regional y la descentralización económica”*

*Gobierno del Estado de Veracruz, 1999:22*

Las líneas de acción para la descentralización y desconcentración administrativa son: fortalecer al municipio transfiriéndole las funciones que les sean susceptibles; descentralizar facultades y responsabilidades hacia las delegaciones regionales y los municipios atendiendo su capacidad administrativa y su situación geográfica, económica, política y social; consolidar el esquema desconcentrado del ejercicio presupuestal y desarrollar las medidas de ajuste que garanticen la administración eficaz y transparente de los recursos financieros, materiales y humanos; delegar facultades y desconcentrar (Gobierno del estado de Veracruz, 1999:33).

**Medición y evaluación de la gestión pública:** para conocer de manera real los resultados de la gestión gubernamental es indispensable definir los objetivos, replantear las metas y el control del desempeño, impulsar el desarrollo e instalar una red

de comunicación gubernamental para facilitar la modernización de los procesos administrativos y la comunicación entre sus dependencias; así como consolidar la operación autónoma de los órganos internos de control en las dependencias y entidades (Gobierno del Estado de Veracruz, 1999:37).

**Dignificación, profesionalización y ética del servidor público:** dado que este subprograma busca reconceptualizar y modificar las estructuras y formas de operación de la administración pública estatal, ha sido necesario mejorar el sistema de selección, capacitación y desarrollo del personal en las dependencias y entidades del estado, además de actualizar el sistema integral de recursos humanos con la finalidad de conocer y evaluar el desarrollo y desempeño laboral y profesional, así como contar con esquemas de selección y promoción equitativos para asegurar el concurso imparcial basado en el perfil, al mérito y la calificación del postulante.

Todo ello sin olvidarse de fomentar una cultura de ética, responsabilidad y eficacia en la gestión pública, además de fortalecer los mecanismos de investigación y determinación de responsabilidades (Gobierno del estado de Veracruz, 1999:40).

#### **3.13.4 RESULTADOS**

En el año 2001 se efectuaron 99 acciones nuevas para renovar la gestión pública y se les dio seguimiento a 61 de años anteriores, lo que hizo un total de 160 acciones de ellas 143 se orientaron a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión interna y a la modernización tecnológica en el desarrollo de la función públi-

ca, cinco a la desconcentración de oficinas, dos a la definición de indicadores de evaluación y diez al mejoramiento de la administración y al desarrollo de recursos humanos.<sup>68</sup>

Por otro lado, uno de los resultados del Proveda<sup>69</sup> hasta el 13 de junio de 2001, es la consolidación de la estructura de apoyo conformada por 25 subcomités de desarrollo administrativo, lo mismo que la red de 946 servidores públicos como impulsores de cambio en sus instituciones, así como la capacitación de 580 promotores del desarrollo administrativo.

Para dar cumplimiento con los preceptos establecidos en el primer subprograma (Participación y atención ciudadana), la Contraloría General de Gobierno instaló el Programa de calidad y transparencia en la atención ciudadana,<sup>70</sup> con el objeto de mejorar la atención que se le proporciona a la sociedad y combatir la corrupción.

Para alcanzar sus objetivos este programa establece las siguientes líneas de acción:

- Señalizar las áreas y utilizar identificadores con el nombre del área del responsable.

---

<sup>68</sup> [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx), página consultada el 30 de noviembre de 2001, relativa al tercer informe de gobierno de Miguel Alemán Velasco.

<sup>69</sup> [www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/obras\\_acciones\\_proveda\\_dgdadmivo.htm](http://www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/obras_acciones_proveda_dgdadmivo.htm), página consultada el 11 de julio de 2001.

<sup>70</sup> [www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/prog\\_calidad\\_transparencia.htm](http://www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/prog_calidad_transparencia.htm), página consultada el 11 de julio de 2001.

- Exhibir carteles informativos sobre trámites y servicios que incluyan el nombre del trámite, los requisitos, los costos y el tiempo de respuesta.
- Colocar leyendas que promuevan la dignificación del servidor público.
- Difundir los mecanismos para presentar quejas y denuncias;
- Sancionar el incumplimiento del programa o reconocer a quien sí lo cumpla.
- Con la finalidad de mejorar los trámites y servicios que las dependencias y entidades prestan a la ciudadanía, en colaboración con la Contraloría General del Estado mantendrán una vigilancia de ellos con la intención de disminuir tiempos de respuesta, eliminar puntos de revisión y reducir mecanismos de autorización.
- Implantar el sistema electrónico de información de trámites y servicios públicos con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre trámites, requisitos, costos, horarios y ubicación de oficinas públicas a través de su página electrónica [www.tramitaver.cgever.gob.mx](http://www.tramitaver.cgever.gob.mx) o por vía telefónica al 01 800 215 33 33 o al 817 85 55 dentro del estado.
- Evaluar al personal de las dependencias y entidades del estado mediante el padrón de servidores públicos en áreas de atención, para la cual primero deberá levantarse incorporando el nombre completo del servidor, área de inscripción, antigüedad en la dependencia o entidad y en el puesto, es-

colalidad y última capacitación recibida (tema y fecha); asimismo, las evaluaciones que se apliquen serán tanto sico-métricas como por parte de la ciudadanía.

- Capacitación en temas de calidad y transparencia en el servicio en trabajo en equipo y atención al usuario.

Parte de los resultados<sup>71</sup> que el «Programa de calidad y transparencia en la atención ciudadana» ha obtenido al 28 de septiembre de 2001 son: la distribución de cuatro mil 597 credenciales de identificación, la colocación de mil 397 carteles de trámites y servicios, y 957 leyendas.

Por lo que respecta a la evaluación del personal que atiende a la ciudadanía, se aplicaron ocho mil 748 encuestas a los usuarios de 130 áreas de atención, teniendo como resultado la evaluación de mil 66 servidores públicos con el objeto de entregarles reconocimiento a los que –según la misma ciudadanía– proporcionan un trato amable y cuentan con los conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones.

En cuanto a la rendición de cuentas, la Contraloría General instrumentó el sistema estatal de control y evaluación con la finalidad de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales y promover una cultura de rendición de cuentas más puntual y transparente; por lo mismo:

---

<sup>71</sup> [www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/prog\\_calidad\\_transparencia\\_dgdadmivo.htm](http://www.cgever.gob.mx/2001/dir/dgdadmivo/prog_calidad_transparencia_dgdadmivo.htm), página consultada el 12 de noviembre de 2001.

- El 16 de agosto de 2001, en coordinación con la Secodam, se firmó el acuerdo «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión gubernamental y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción», con características semejantes a las enunciadas en entidades anteriores.
- Se puso en marcha el programa contratista certificado.
- A partir del 1 de octubre se puso a disposición vía internet la información del gasto público destinado a adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras (licitaciones públicas y restringidas, y asignaciones directas), luego de dos días de haber concluido la actividad.

Parte de las funciones más importantes de este sistema son el control y la evaluación, por lo que según se lee en el tercer informe, se efectuaron 931 auditorías a rubros específicos y una investigación de 130 expedientes por presuntas faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

Asimismo, dentro del «Programa de módulos itinerantes de atención ciudadana (Mitac)», se aplicaron cinco mil 519 encuestas a usuarios de 216 oficinas gubernamentales en 11 municipios, con la intención de evaluar el impacto de los programas de gobierno en función de la calidad y oportunidad de los servicios.

Con las tareas permanentes de evaluación los órganos internos de control han identificado las fortalezas y debilidades de la gestión pública.

## **3.14 ZACATECAS**

### **3.14.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>72</sup>**

El estado de Zacatecas representa el 3.8% de la superficie del país, con una población de un millón 353 mil 610 habitantes, de los cuales 51.7% son mujeres y únicamente 26.48% son económicamente activos, de donde 72.18% son varones. De la población total 53.34% vive en zonas urbanas y su densidad de población es de 18 habitantes por kilómetros cuadrados.

De todas las viviendas particulares habitadas en Zacatecas, (298 mil 217) 95.5% goza de energía eléctrica, 88.5% de agua entubada y 70.3% de drenaje; en promedio, 4.5 personas ocupan cada vivienda.

Además, de la población de 15 años en adelante 92% es alfabeta: como se observa, estos indicadores reflejan que todavía falta mucho por hacer en servicios básicos.

En la cuestión económica, esta entidad federativa obtuvo en 2001 un PIB de 11 mil 469 millones 977 mil pesos; lo que representa el 0.8% del total nacional, equivalente al vigésimo octavo lugar en el país.

En ese mismo año Zacatecas obtuvo ingresos por siete mil 267 millones 173 mil pesos, en donde 57.98% provenía de aportaciones federales, 36.22% de participaciones federales, 1.78% por con-

---

<sup>72</sup> [www.inegi.gob.mx/entidades/español/foax.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/español/foax.html), consultada el 16 de agosto de 2001.

cepto de derechos, 1.34% por disponibilidad inicial, 1.18% por impuestos, 0.80% por productos y 0.69% por aprovechamientos.

Al contrario, sus gastos correspondieron a subsidios, transferencias y ayudas (63%), a recursos federales y estatales a municipios (19%), a gastos administrativos (7.30%), a obras públicas y acciones sociales (6.31%), a inversión financiera (3.72%), a deuda pública (0.35%) y a disponibilidad final (0.31%).

### **3.14.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESTATAL<sup>73</sup>**

La legislatura del estado de Zacatecas comprende 30 curules, de las cuales 18 son de elección directa y 12 de representación proporcional; en este caso es la primera vez que ningún instituto político alcanza mayoría absoluta en las 30 diputaciones, pues 12 fueron para el PRI, 10 para el PRD, seis para el PAN y dos para el PT. Actualmente Zacatecas está gobernado por Ricardo Monreal Ávila, candidato externo por el PRD.

### **3.14.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL<sup>74</sup>**

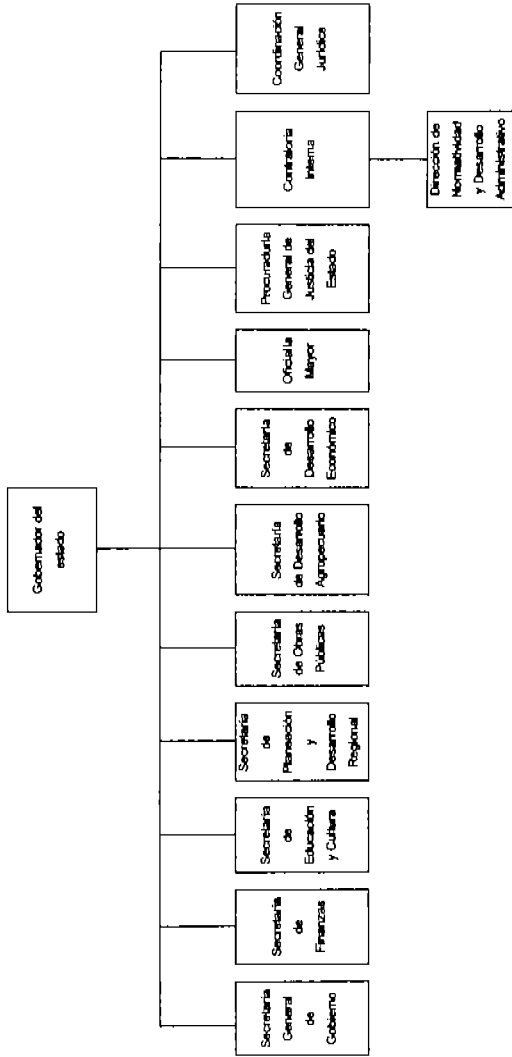
Tal como lo establece la Ley orgánica de la administración pública del estado de Zacatecas, publicada el 30 de diciembre de 2000, la administración pública estatal se encuentra integrada por las siguientes dependencias:

---

<sup>73</sup> [www.congreso Zac.gob.mx/bienvenida.htm](http://www.congreso Zac.gob.mx/bienvenida.htm), página consultada el 21 de agosto de 2001.

<sup>74</sup> Parte de esta información se obtuvo de la página electrónica del gobierno del estado de Zacatecas, consultada el 12 de febrero de 2002.





En la administración pública de Zacatecas se observan algunas características de la nueva gerencia pública plasmadas en su Plan Estatal de Desarrollo comprendidas en el primer punto de su tercer capítulo: «Reforma democrática del Estado», donde se establece como parte del objetivo general, y de algunos específicos, fomentar la participación ciudadana.

Parte de sus estrategias son

“institucionalizar una política de puertas abiertas que garantice a las organizaciones sociales y a los ciudadanos no organizados, un espacio de comunicación directa y permanente con las autoridades estatales[...], avanzar en la reglamentación operativa de los instrumentos directos de la participación ciudadana, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato, entre otras estrategias.”

Asimismo, en el apartado «Un gobierno promotor del desarrollo», el gobierno de Ricardo Monreal se marcó como objetivo hacer las reformas pertinentes para fomentar el desarrollo y transformar democráticamente la administración pública estatal, con la finalidad de hacer más eficaz y eficiente la función gubernamental.

Parte de esas reformas son la instauración del servicio civil de carrera (no mencionado de esta manera, pero haciendo alusión a muchos aspectos que lo caracterizan), la obligatoriedad de analizar y evaluar las políticas públicas, y el establecimiento de indicadores de desempeño y de un sistema estatal de información.

A la Contraloría interna le correspondió desarrollar una propuesta de capacitación en planeación estratégica para todas las dependencias del gobierno estatal, integrada por tres etapas:

- una de diagnóstico, a cargo del taller de planeación estratégica;
- otra de modernización administrativa; donde, basándose en el diagnóstico y apoyados en un taller y varias asesorías, se definieron los objetivos, las estrategias y las acciones de modernización;
- y la correspondiente a la ejecución de los programas y las acciones para el desarrollo y la modernización administrativa, en la que se consideraron los servicios estratégicos del gobierno y la mejora de los procesos de las dependencias.

El 2 de agosto de 2001 el gobierno zacatecano también firmó un convenio de colaboración con el ejecutivo federal a fin de fortalecer el sistema estatal de control y evaluación de la gestión gubernamental, así como colaborar en materia de transparencia; este sistema –al igual que el de otros estados– contempla acciones como sistema de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, participación ciudadana y sistemas electrónico de contratación (Compranet), por señalar algunos.

Las dependencias encargadas de llevar a cabo la modernización administrativa son la Dirección de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la contraloría interna, y la Oficialía Mayor de gobierno, responsables de implementar sistemas de calidad bajo los estándares internacionales de ISO-9000. De la primera la titular es la maestra en administración de empresas Norma Julieta del Río Venegas.

Igualmente el gobierno de Zacatecas ha tenido diversos avances en la utilización de la tecnología de información para la gestión pública; de ellos destaca la página electrónica de su gobierno. Gracias a ella es posible tener accesos a diferentes dependencias estatales, efectuar pagos de impuestos sobre nómina y hospedaje (tramitanet zac), declaraciones, quejas, denuncias y enlaces; además de proporcionar información como nombres de contratistas, proveedores y demás.

De la misma manera, en esta administración se puso en marcha el sistema de calidad ISO-9002, como una herramienta estratégica que ha incrementado con solidez el compromiso del personal de la organización y aclarado la importancia de las actividades de los servidores públicos para satisfacer los requisitos de una tarea; además de propiciar entre la ciudadanía zacatecana una sensación de que la administración está interesada en mejorar la calidad de los servicios que presta.

Con este sistema la Oficialía Mayor también estableció su misión:

*“Mediante el trabajo en equipo, ofrecer con eficiencia y oportunidad los recursos humanos, materiales y servicios generales a la administración pública estatal y sociedad en general, con profesionalismo y honestidad.*

Y como visión:

*“constituirse en una dependencia de calidad que, mediante la modernización administrativa, la profesionalización de los servidores públicos y la mejora continua de sus procesos, satisfaga los requerimientos del usuario.”*

Algunos de los aspectos que dan lugar al siguiente apartado de esta investigación están basados en la experiencia que cada estado de los aquí descritos han efectuado en el ámbito de la modernización administrativa, teniendo el común denominador de ciertas características de nueva gerencia pública.

### **3.15 ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN LOS ESTADOS MUESTRA**

Los 13 estados y el Distrito Federal que acabamos de describir no son sino sólo una muestra de las distintas realidades que se viven en nuestro país: desde pobreza extrema hasta poseer una situación económica superior al promedio.

No obstante, para efectos de esta investigación, también es importante considerar el liderazgo y la posición política predominante en esos mismos estados; de tal manera que procuramos incluir por lo menos, un estado administrado por cada una de las distintas fuerzas políticas que gobiernan el país.

Sin embargo, a pesar de disponer de distintas realidades, lo cierto es que no podemos generalizar los resultados debido a que utilizamos una muestra no probabilística; aunque sí podemos esperar lecciones teóricas y prácticas de gran valía para comprender mejor la dinámica que se produce al adoptar las técnicas y los preceptos derivados de la nueva gerencia pública.

Como es bien sabido, los métodos de investigación cualitativa –como el que usamos en la comparación del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato– más que generalización ofrecen cierta posibilidad de transferir los resultados a realidades similares; además de proporcionarnos una interesante información sobre la imagen que las entidades federativas tienen acerca de la nueva gerencia pública.

Asimismo, vale la pena recordar lo escasos que son los trabajos que utilizan como cuerpo teórico a la gerencia pública para tratar de entender su situación en los estados y así explicar las causas y posibles consecuencias de sus políticas; por lo mismo, todos los datos que aquí presentamos no son sino producto de nuestro particular esfuerzo.

Efectivamente, la información en la que nos hemos basado para esta investigación, no proviene ni de encuestas ni de ninguna otra fuente secundaria que haya sido utilizada con anterioridad: he aquí la razón por la que de antemano sabemos que este apartado no es completamente objetivo, dado que es producto directo de nuestras entrevistas con los funcionarios, así como del exhaustivo análisis que hicimos en cada uno de los documentos oficiales.

Cierto, no es cien por ciento objetiva pero a cambio tenemos una información reciente y de primera mano, lo que la hace sin duda pertinente y novedosa.

Vale la pena aclarar que mientras en algunas entidades utilizamos un cuestionario expresamente diseñado para cubrir nuestro objetivo, en otras optamos -como ya dijimos- por analizar sistemáticamente cada uno de los documentos oficiales (programas específicos, estatales o de desarrollo, así como todo tipo de informes) y en otras tuvimos la ventaja de cruzar la información recabada por ambas vías.

Igualmente consideramos importante resaltar la complejidad y el horizonte temporal que tiene llevar a cabo una investigación que involucra no sólo el diseño e implementación de una encuesta en los diferentes estados, sino también su constante análisis a la luz de nuestro trabajo de investigación documental y nuestros tres estudios de caso: a continuación presentamos la suma y el análisis de sus aspectos sociales, económicos y políticos.<sup>75</sup>

### **3.15.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS**

De los once estados descritos y los tres estudios de caso, tres poseen un grado de marginación<sup>76</sup> muy bajo (Coahuila, Distrito

---

<sup>75</sup> Los estados que forman parte de nuestros estudios de caso son Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato; aunque los trataremos de manera más detallada en el siguiente capítulo, todos aparecen en este apartado con la intención de hacer un análisis comparativo con los catorce estados estudiados.

<sup>76</sup> La marginación es «un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; por un lado se expresa en la dificultad de propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios». Por lo que se refiere al índice de marginación, éste «es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios -según el impacto global de las

Federal y Nuevo León), otros tres, bajo (Aguascalientes, Jalisco y Estado de México), uno se ubica en el medio nivel (Tlaxcala), cuatro en el alto (Guanajuato, Puebla, Tabasco y Zacatecas) y tres más con muy alto grado de marginación (Hidalgo, Oaxaca y Veracruz).

En cuanto al suministro de servicios básicos (luz, agua y drenaje), los datos muestran que tanto el Distrito Federal como Aguascalientes son las entidades con mayor cobertura de servicios (98.5% y 97%, respectivamente) seguidos de Nuevo León y Jalisco (ambos alrededor del 94%); de manera contraria detectamos que los estados con más déficit en su cobertura son Veracruz y Oaxaca, por lo que padecen un muy alto grado de marginación (gráficas 1 y 2).

Por lo que toca al aspecto educativo, el Distrito Federal y Nuevo León son los estados con porcentajes más altos de población alfabetizada (97% y 96.6%, respectivamente), seguidos de Coahuila y Aguascalientes.

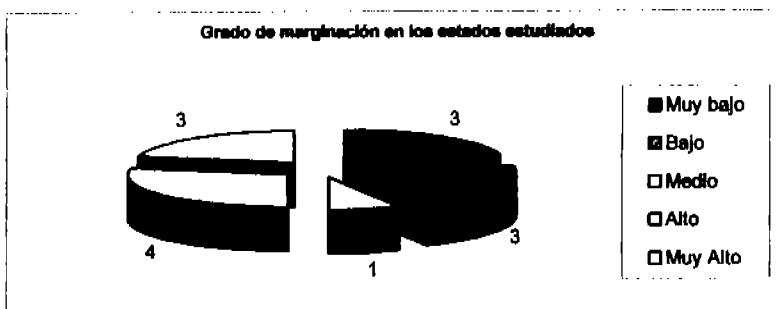
Al igual que en la cobertura de servicios básicos; en este apartado también encontramos estados que aún están en proceso de cubrir la demanda; tales como Puebla, Veracruz, Hidalgo y Oaxaca, cuyos porcentajes oscilan entre 85 y 78%; como se observa en la gráfica 3.

---

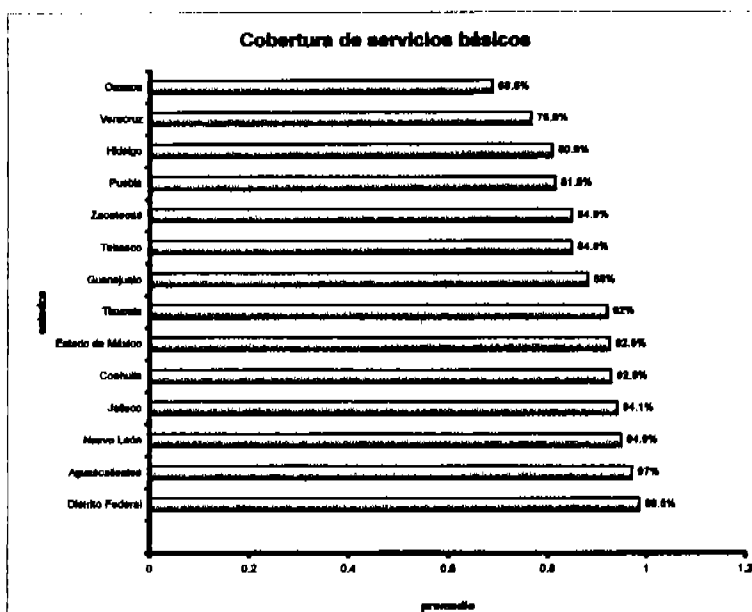
carencias que padece la población- como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas», [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/001.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/001.pdf) página consultada el 26 de abril de 2002.



Gráfica 1

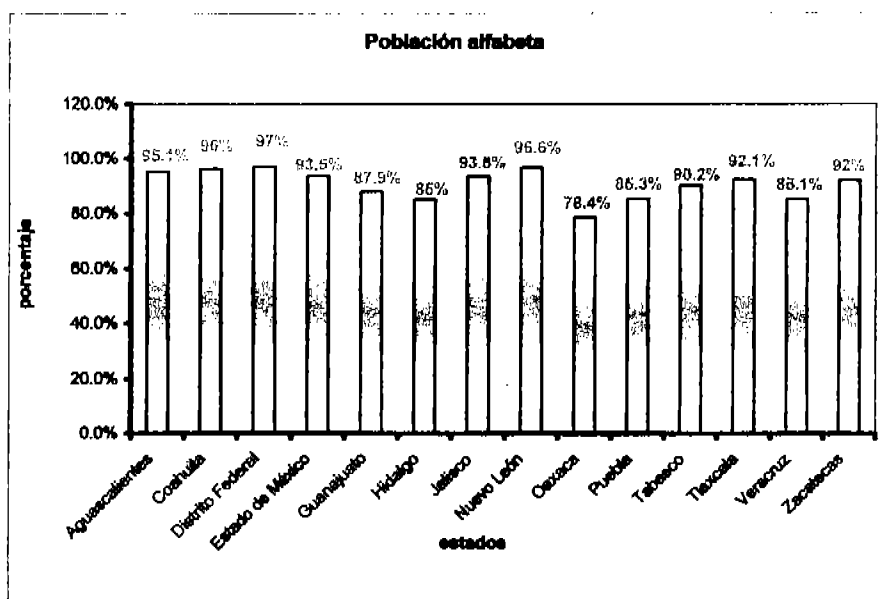


Gráfica 2



Información obtenida de la página electrónica del INEGI [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). El promedio de cobertura de servicios básicos es el resultado de la suma de los porcentajes de cobertura de luz, agua y drenaje dividido entre tres.

GRÁFICA 3



Información obtenida de la página electrónica del INEGI: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

### 3.15.2 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS

En el ámbito político de las entidades federativas analizadas (gráfica 4) se observa que cuatro están gobernadas por el PAN (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León) dos por el PRD (Distrito Federal y Zacatecas), una por la Coalición PRD-PT-PVEM (Tlaxcala) y siete por el PRI (Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz).

Ahora bien, de las catorce entidades descritas, tres han cambiado de partido en sus gobiernos, dado que sus actuales dirigen-

tes provienen de una entidad política diferente a la que antes los gobernó: Aguascalientes (pasó de PRI a PAN), Tlaxcala (de PRI a Coalición) y Zacatecas (de PRI a PRD).

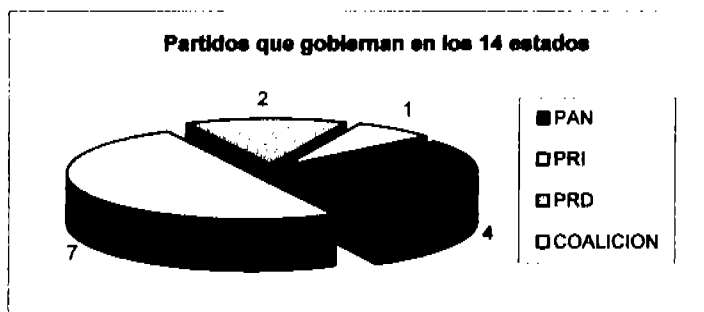
Asimismo observamos que en cinco estados y en el Distrito Federal se vive una alta competitividad electoral,<sup>77</sup> lo que se observa gracias al pequeño porcentaje que hay en los votos de diferencia de las últimas elecciones entre el partido ganador y el que ocupó el segundo lugar: para jefe de gobierno en el DF y para gobernador en los estados de México (6.98%), Jalisco (2.16%), Nuevo León (6.50%), Tabasco (1.18%), Tlaxcala (2.17%) y Zacatecas (6.50%); tal y como se refleja en el cuadro 2.

Por otro lado, mientras en Coahuila, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz el PRI mantiene una amplia ventaja electoral con respecto a los demás partidos (arriba del 20%), en Aguascalientes y Guanajuato es el PAN el que domina: con más del 14% en el primer estado y casi el 23% en el segundo; según la última elección para gobernador.

---

<sup>77</sup> De acuerdo con Sartori (1980), la competitividad «es una cualidad de la competencia» y se considera que ésta es competitiva cuando dos o más partidos consiguen resultados aproximados y ganan por estrechos márgenes; también asegura que la competitividad puede medirse «por la proximidad entre los resultados electorales (escaso margen de victoria) o por la frecuencia con que se suceden los partidos en el poder».

Gráfica 4



Cabe señalar que únicamente analizamos los resultados electorales para gobernador en virtud de que el poder ejecutivo estatal es el que toma las decisiones sobre las medidas que puede llevar a cabo en su administración pública, además de que ésta es la elección en la que se aprecia la tendencia política de la mayoría de votantes.

Otra característica política relevante para nuestro análisis es la composición del poder legislativo en los estados analizados; gracias a ello podemos explicarnos si la confirmación de la cámara de diputados tiene relación con las medidas identificadas con la nueva gerencia pública.

En este sentido observamos que, de los 14 estados analizados, en nueve el partido que encabeza el poder ejecutivo tiene un porcentaje superior al 50% en el congreso local (Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla Tabasco y Veracruz).

Cuadro 2

**Votos obtenidos por las tres principales fuerzas políticas  
en la última elección para gobernador**

Entidad federativa	Votos por partido político <sup>78</sup>			% de diferencia entre los dos partidos con mayor votación
	PAN	PRI	PRD	
Aguascalientes	182 362	130 892	23 618	14.50%
	52%	37.60%		
Coahuila		406 633	229 689	25.80%
		59.69%	33.72%	
Distrito Federal	1 460 031	988 109	1 809 324	1.10%
	33.40%		34.80%	
Estado de México	1 146 071	1 371 564		6.98%
	35.46%	42.44%		
Guanajuato				22.90%
	56.69%	33.79%		
Hidalgo	198 054	328 781	88 447	20.40%
	30.48%	50.82%		
Jalisco	983 502	938 657	112 743	2.16%
	45.49%	43.33%		
Nuevo León	656 093	667 482	42891	6.50%
	47.60%	41.10%		
Oaxaca	118 784	302 452	117 893	34.00%
	22.00%	56.00%		
Puebla	613 202	1 626 539	308 341	25.30%
	26.80%	64.10%		
Tabasco	56 463	288 969	290 968	1.18%
		44.36%	43.18%	
Tlaxcala	27 738	142 710	150 038	2.17%
		42.89%	45.18%	
Veracruz	522 618	943 227	345 328	21.30%
	26.80%	47.80%		
Zacatecas	63 985	181 726	213 804	6.50%
		36.70%	43.20%	

Datos obtenidos de la página electrónica de los institutos y comisiones estatales electorales que aparecen en el portal del Partido Acción Nacional: [www.iceags.org.mx](http://www.iceags.org.mx), [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx), [www.ceccoahuila.org.mx](http://www.ceccoahuila.org.mx), [www.icee-hidalgo.org.mx](http://www.icee-hidalgo.org.mx), [www.ceel.org.mx](http://www.ceel.org.mx), [www.cee-nl.org.mx](http://www.cee-nl.org.mx), [www.iet.org.mx](http://www.iet.org.mx), [www.ietlax.org.mx](http://www.ietlax.org.mx), [www.iev.org.mx](http://www.iev.org.mx), [www.icez.org.mx](http://www.icez.org.mx), y [www.pan.org.mx/electoral/resultados.asp](http://www.pan.org.mx/electoral/resultados.asp).

<sup>78</sup> Los porcentajes son el resultado de dividir el número de votos para cada partido entre el total de votos emitidos.

Por otro lado, como Zacatecas, gobernado por el PRD, tiene un porcentaje del 43% de las curules de la cámara de diputados -lo que significa que no tiene mayoría- sus negociaciones y cabildeo con las diferentes fracciones parlamentarias para aprobar alguna reforma o ley son muy comunes.

Por su parte en Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México y Tlaxcala observamos una situación muy curiosa dado que el partido gobernante no posee la mayoría absoluta: en Aguascalientes ningún partido tiene mayoría, pero la minoría está en manos del PRI y no del PAN (que es el partido que encabeza el poder ejecutivo estatal).

Lo mismo ocurre con el Distrito Federal: el PRD es la primera minoría en la Asamblea legislativa, con un porcentaje muy pequeño (28.79%), lo que lo obliga a establecer alianzas con dos o más partidos para aprobar las reformas que el jefe de gobierno propone.

En cuanto al Estado de México, la minoría se encuentra en manos del PRI con un porcentaje muy pequeño (32%), pero en Tlaxcala tiene la mayoría absoluta con 19 diputados; de tal manera que tanto en el DF como en el Estado de México y en Tlaxcala se rigen por el esquema de gobierno dividido, como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3

## Características del sistema político estatal

Entidad federativa	Partido gobernante	INTEGRACIÓN DEL CONGRESO ESTATAL						total
		PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	otros	
Aguascalientes	PAN	12	10	1	2	2		27
		44.44%	37.04%	3.70%	7.41%	7.41%		100%
Coahuila	PRI	19	6	2	1	1	2 (UDC) 2 (PCC)	32
		59.38%	18.75%	6.25%	3.13%	3.13%		100%
Distrito Federal	PRD	16	17	19	1	6	3 (PDS) 2 (PCD)	66
		24.24%	25.76%	28.79%	1.52%	9.10%	4.55%	100%
Estado de México	PRI	26	16	16	2	2	16 (PI) 1 (PDS)	78
		33%	20.26%	20.26%	2.56%	2.56%	21.14%	100%
Guanajuato	PAN	9	23	2		1	1	36
		25.00%	63.89%	5.56%		2.78%		100%
Hidalgo	PRI	18	7	3	1			29
		62.07%	24.14%	10.34%	3.45%			100%
Jalisco	PAN	16	21	2		1		40
		40%	52.50%	5%		2.50%		100%
Nuevo León	PAN	16	23	1	2			42
		38.10%	54.76%	2.38%	4.76%			100%
Oaxaca	PRI	25	4	13				42
		60.00%	9.52%	31.00%				100%
Puebla	PRI	25	10	2	1	2	1	41
		61.00%	24.39%	4.88%	2.44%	4.88%	2.44%	100%
Tabasco	PRI	16	2	13	1			32
		50%	6.25%	40.63%	3.13%			100%
Tlaxcala	Coalición (PRD-PT-PVEM)	19	3	6	2	1	1	32
		59.38%	9.38%	18.75%	6.25%	3.13%	3.13%	100%
Veracruz	PRI	27	11	4	1	1	1	45
		60%	24.44%	8.89%	2.22%	2.22%	2.22%	100%
Zacatecas	PRD	10	4	13	3			30
		33.33%	13.33%	43.33%	10.00%			100%

Datos obtenidos tanto en las páginas electrónicas de los congresos estatales como mediante entrevistas personales a algunos de sus trabajadores.

### **3.15.3 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS**

Por lo que se refiere al aspecto económico, una variable relevante es el producto interno bruto (PIB)<sup>79</sup> de las entidades federativas: en las siguientes gráficas (gráfica 5) se muestran los estados que más aportan al PIB nacional (Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León), lo mismo que aquellos cuya participación es muy pequeña (Tlaxcala y Zacatecas); así como el PIB per cápita de los catorce estados analizados en 1995 y 2000 (gráfica 6).

### **3.15.4 CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS**

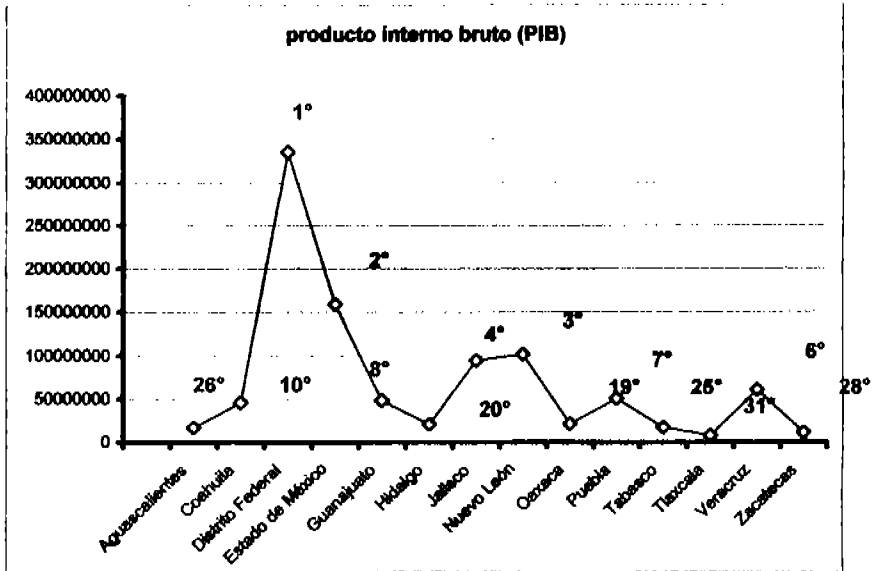
De las características administrativas consideradas en los trece estados y el Distrito Federal obtuvimos, por un lado, los datos financieros (como el presupuesto destinado a gastos administrativos o la inversión ejercida en la función de gobierno en 1999), y por el otro, los estados que desarrollaron programas específicos para modernizar la administración pública estatal, junto con las dependencias responsables de llevar a cabo las acciones tendientes a mejorar la función pública estatal.

---

<sup>79</sup> El producto interno bruto (PIB) es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un periodo determinado (trimestre, año); es un valor libre de duplicaciones y corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio en todas las actividades de la economía. Se define como la diferencia entre el valor bruto de la producción menos el valor de los bienes y servicios (consumo intermedio) que se usan en el proceso productivo: [www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados/mex/economia/agregada/agr\\_02.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados/mex/economia/agregada/agr_02.html).



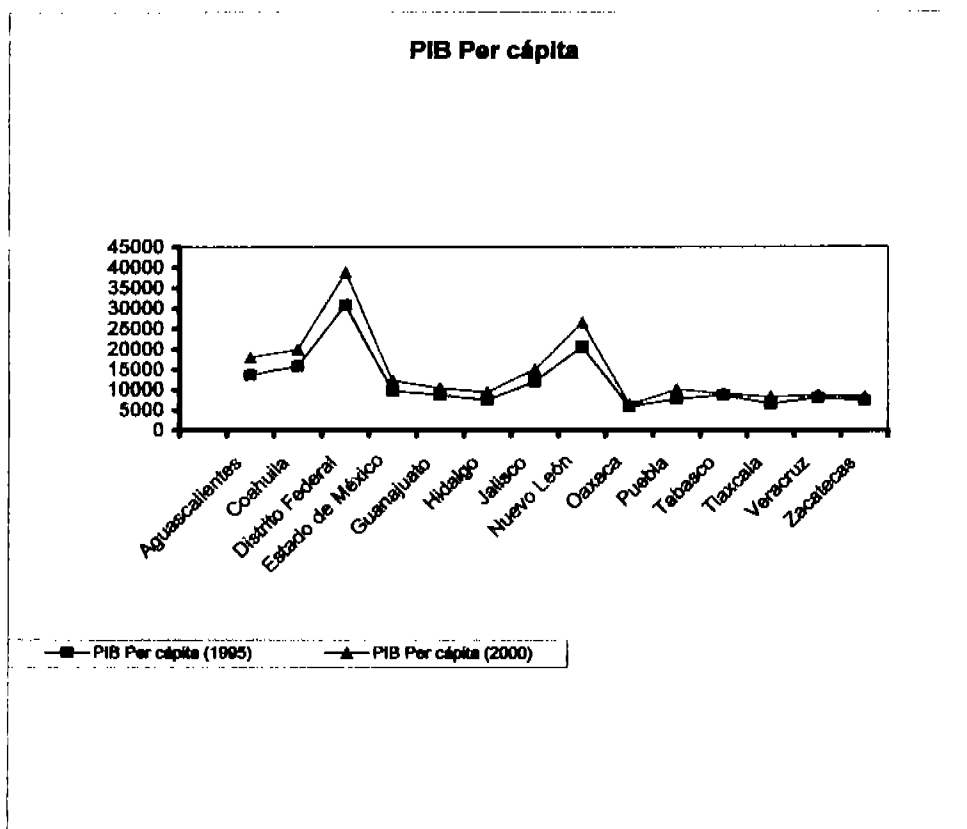
Gráfica 5



Como se habrá observado, la información relativa al presupuesto para los gastos administrativos la obtuvimos del INEGI, no obstante, es menester aclarar que desconocemos la manera como se integró; además de reconocer que encontramos disparidad en los presupuestos correspondientes.

Por ejemplo, mientras Oaxaca destina 6% de su presupuesto a los gastos administrativos, Veracruz designa 48.7%, Hidalgo 10% y Coahuila 62.2%, lo que nos refleja que la información no es uniforme.

Gráfica 8



Información obtenida en el INEGI y calculada con base en datos de población de 1995 y 2000

En otras palabras, puede ser que mientras algunos estados consideren ciertos gastos administrativos, otros no los toman en cuenta y al revés; razón por la que este dato no es muy confiable para nuestro análisis. Desde nuestro punto de vista, aún falta trabajar más para que el INEGI presente información estandarizada y homogénea, útil para el investigador.

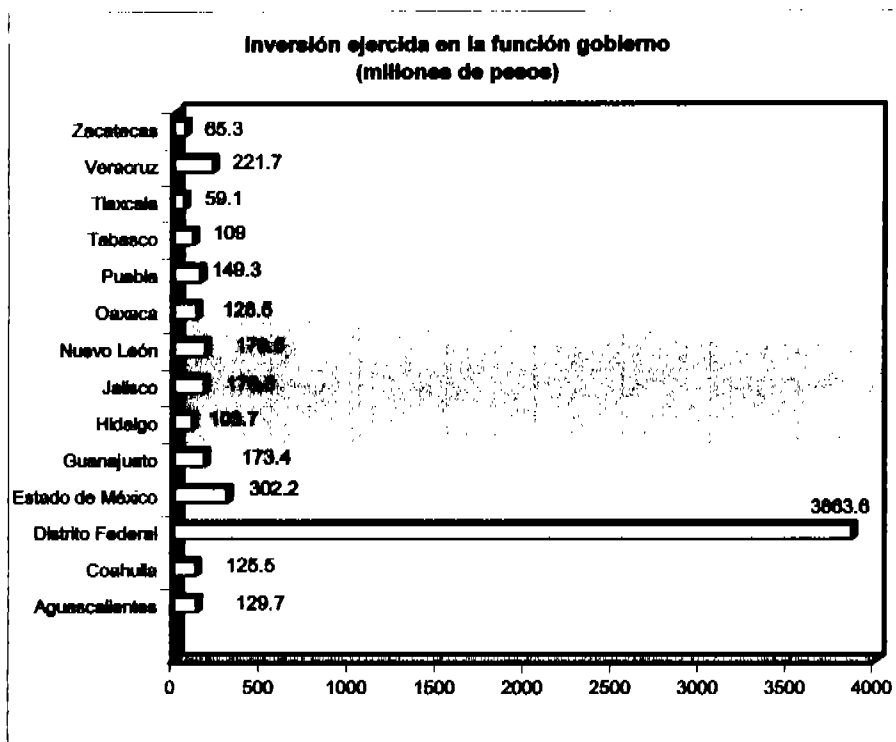
En cuanto a la inversión que el gobierno ejerce de los 13 estados de nuestro estudio el que mayor inversión tuvo en 1999 fue el Estado de México con 302.2 millones de pesos, seguido de Veracruz con 221.7 millones, Como se observa, el que menos ha invertido es Tlaxcala, con 59.1 millones de pesos.

El Distrito Federal es el que más recursos destina a la función de gobierno, de tal manera que se encuentra por encima de todos los estados (gráfica 7).

Por otro lado, Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz (poco más del 50% de la muestra) son los estados que han establecido un programa concreto para modernizar y hacer más eficiente la administración pública estatal; lo que no significa que, como los demás no tienen un programa así denominado, no efectuaron también acciones con ese fin.

De hecho, como observaremos más adelante, todos tienen dependencias responsables de organizar acciones relacionadas con la nueva gerencia pública, aunque su nombre varía de una entidad a otra.

GRAFICA 7



Datos obtenidos de la página electrónica del INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Por ejemplo, en Aguascalientes, Guanajuato y Tabasco sus actividades modernizadoras las coordina un área dependiente del gobernador, pero en Coahuila, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz hace lo propio la Contraloría General del Estado.

En entidades como el Estado de México, Hidalgo y Jalisco esa misma función la desempeña la Secretaría de Finanzas y Administración; en tanto en el Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas observamos una participación activa de la Oficialía Mayor de Gobierno, que en el caso de Zacatecas se complementa con la Contraloría Interna.

En Aguascalientes la entidad que supervisa estas acciones de mejora administrativa, se denomina Unidad de Modernización y Desarrollo Administrativo y, en Tabasco, Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental: nombre semejante al que tiene la de la federación.

En Puebla la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación, hace lo propio, mientras que en Jalisco es la Secretaría de Administración, a través de la Dirección General de Desarrollo Organizacional la encargada de llevar a cabo las estrategias correspondientes.

En resumen, sólo en tres estados encontramos el nivel jerárquico de subsecretaría (Coahuila, Estado de México y Puebla) y en Zacatecas participa otra dependencia ubicada en el nivel de Secretaría (la Contraloría Interna y la Oficialía Mayor de Gobierno).

En el cuadro 4 se leen los nombres de cada una de las entidades responsables de esta actividad.

Cuadro 4

**Entidades responsables de modernización administrativa por estado**

Entidad federativa	Nombre de la dependencia
Aguascalientes	Unidad de Modernización y Desarrollo Informático
Coahuila	Dirección General de Desarrollo y Modernización Administrativa
Distrito Federal	Coordinación General de Modernización Administrativa (Oficialía Mayor)
Estado de México	Subsecretaría de Modernización y Calidad Dirección General de Organización y Documentación
Guanajuato	Coordinación en Desarrollo Gubernamental
Hidalgo	Coordinación General de Modernización y Sistemas
Jalisco	Dirección General de Desarrollo Organizacional
Nuevo León	Dirección de Evaluación de la Gestión Pública y Dirección de Desarrollo Administrativo
Oaxaca	Dirección de Modernización Administrativa
Puebla	Coordinación General de Desarrollo Administrativo y Calidad, y Coordinación General de Evaluación de la Administración Pública
Tabasco	Dirección de Desarrollo Administrativo (ahora Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental)
Tlaxcala	Dirección de Organización y Apoyo Técnico (Oficialía Mayor)
Veracruz	Dirección General de Desarrollo Administrativo
Zacatecas	Oficialía Mayor y Dirección de Normatividad y Desarrollo Administrativo

Información obtenida mediante entrevistas, cuestionarios y datos publicados en las páginas electrónicas de los estados.

### **3.15.5 CARACTERÍSTICAS DE NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL ESTATAL**

En este apartado presentamos un resumen de las acciones declaradas por los gobiernos estatales en pro de hacer más eficiente y eficaz la administración pública, cada una de ellas las clasificamos en función de las características de la nueva gerencia pública que forman parte de nuestro marco teórico conceptual.

#### ***Visión del ciudadano como cliente***

Un rasgo común en los 14 estados analizados es considerar al ciudadano como cliente, tal y como lo sugieren las técnicas gerenciales; por lo mismo, casi en todos se han establecido sistemas de quejas, de denuncias y de sugerencias (en algunos de ellos incluso mediante vía electrónica), siempre con la finalidad de recibir las opiniones y demandas de la población aprovechando para mejorar la atención que se les brinda; en este mismo sentido se encuentran las encuestas de opinión y de satisfacción al cliente que se han practicado.

La mayoría de los estados (Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala) ha desarrollado sistemas electrónicos con la intención de que los ciudadanos consulten y efectúen sus trámites por vía electrónica, evitandoles tener que acudir a las dependencias públicas y así brindarles un mejor servicio.

Asimismo, en Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Hidalgo

y Zacatecas han aplicado técnicas gerenciales con orientación al cliente, como reingeniería de procesos, mejora continua y calidad total; además, esos mismos estados (a excepción del DF) han incorporado la certificación de procesos ISO-9000.

Por otro lado, los estados de Coahuila, Guanajuato y Nuevo León han organizado premios a la calidad, convocando a todas las dependencias del gobierno estatal para que participen, a cambio de otorgarles un reconocimiento a las oficinas que -desde su punto de vista- han hecho su mejor esfuerzo por prestar un servicio con calidad.

### ***Rendición de cuentas***

Otra característica de la nueva gerencia pública, presente en los estados motivo de nuestro análisis, es la rendición de cuentas. Por ejemplo, Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz instauraron un sistema estatal de evaluación de la gestión gubernamental.

También, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Veracruz y Zacatecas acaban de firmar un acuerdo de colaboración con el ejecutivo federal denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción».

Parte de ese compromiso de colaboración es el sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana, lo mismo que la participación de la ciudadanía a través de contralorías sociales, y el



sistema electrónico de contrataciones (trasparencia en el uso de los recursos y utilización de tecnología de información.

Otra medida que han llevado a cabo los estados y también forma parte de la nueva gerencia pública es el desarrollo de un sistema de indicadores para medir el desempeño de la gestión pública estatal: en Aguascalientes se conoce como Sistema de medición y evaluación de la gestión gubernamental; en el Estado de México, Sistema integral de evaluación del desempeño; en Hidalgo, «Programa anual de control y evaluación»; en el Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas aún no le han dado un nombre específico a sus sistemas de indicadores.

También, en el Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz organizaron evaluaciones y auditorías periódicas a los programas de trabajo de las dependencias y entidades públicas.

Por su parte el estado de Nuevo León desarrolló otros programas para la rendición de cuentas, como el de la línea móvil, las encuestas o el usuario simulado. Aunque Guanajuato también lo aplica, junto con Tlaxcala establece además otra forma de rendir cuentas: la publicación mensual y trimestral de la cuenta pública; entre otras publicaciones como *Cuentas claras* y *¿Cómo vamos?*

De la misma manera el Distrito Federal difunde diariamente sus ingresos, sus gastos y su nómina mediante su portal electrónico.

Igualmente, todos los estados han practicado auditorías y evaluaciones periódicas; particularmente Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y Veracruz disponen de un programa de transparencia y rendición de cuentas.

### ***Mayor utilización de tecnologías de información***

La utilización de la tecnología de información poco a poco se ha ido convirtiendo en una herramienta indispensable para la administración pública estatal, como se puede comprobar con el desarrollo del sistema electrónico de contrataciones en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas; sistema que a su vez forma parte del convenio de fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública.

Un esfuerzo más por parte de la mayoría de los estados analizados es el sistema electrónico de trámites y servicios, donde el ciudadano puede hacer consultas e incluso trámites (Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz).

Igualmente Aguascalientes, Tlaxcala e Hidalgo han desarrollado una infraestructura de red local y proyectos de red de voz y datos, además de emplear lo mismo que en todos los estados: tecnología de información para mejorar los procesos e implantar sistemas que permitan optimizar tiempos y recursos.

Asimismo los estados de México, Nuevo León y Puebla han instalado el programa de gobierno electrónico que como se mencionó en el capítulo 1, consiste en utilizar las redes de área ancha, el internet y las computadoras portátiles con la finalidad de efectuar consultas y hacer diversos trámites vía electrónica, pagar impuestos, quejarse y denunciar servidores públicos.

### ***Descentralización***

Otro aspecto también característico de la nueva gerencia pública es la descentralización: aplicada por Coahuila, Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz en sus planes estatales de desarrollo y sus programas de desarrollo y modernización administrativa.

Pese a que sus documentos oficiales así lo indican, no siempre encontramos la información que demuestre las actividades que cada una de esas administraciones estatales están llevando a cabo; por ejemplo, la de Veracruz menciona en su informe que está efectuando cinco acciones de descentralización y desconcentración administrativa: pero no dice en qué consisten.

En el caso de Coahuila, su gobierno ha establecido reformas constitucionales en materia municipal, de tal manera que redefinió y estableció el municipio libre, basándose en un nuevo modelo denominado «Municipalismo cooperativo». Por lo que toca a Jalisco, su administración emprendió el proyecto piloto de la Unidad regional de servicios del estado (Unirse), gracias al cual se descentralizaron 350 servicios.

Guanajuato es el estado que sobresale con la implantación de medidas relacionadas con la nueva gerencia pública, ya que además de considerar a la descentralización como un aspecto importante en el Plan Estatal de Desarrollo, también buscó darle plena vigencia al artículo 115 constitucional y redistribuir la autoridad y responsabilidad hacia los municipios que contaban con las condiciones necesarias.

Es decir, gracias al Convenio General de Municipalización Guanajuato les otorgó a los gobiernos locales la responsabilidad de proporcionarles los servicios públicos que antes le correspondían como gobierno estatal.

Por cierto, dicho sea de paso, quien esto escribe en coautoría con Guadarrama (2000), elaboramos un trabajo donde analizamos el proceso de descentralización de este estado.

Otra de las actividades que forman parte de la descentralización es la participación ciudadana, igualmente considerada por todos los estados analizados: lo mismo sucede con la desconcentración de oficinas, aunque en este caso únicamente Puebla no la aplicó.

La desregulación económica es una estrategia más adoptada por estados como Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Asimismo, casi todas las entidades estudiadas, salvo Oaxaca, han llevado a cabo técnicas de dirección compartida como: circun-

los de calidad, programa de desarrollo y capacitación de empleados, trabajo en equipo y empowerment, o empoderamiento de los empleados.

### ***Planeación y gestión estratégica***

Al igual que la descentralización, únicamente algunas entidades han aplicado la planeación estratégica como herramienta de la nueva gerencia pública aplicada en sus administraciones.

Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas –mediante su Secretaría de Administración y su Secretaría de Finanzas– han hecho diagnósticos estratégicos (análisis FODA), han diseñado indicadores y han determinado la misión y visión de aquellas dependencias que ya implementaron esta metodología; incluso, en algunos casos, dentro del mismo gobierno estatal.

Aunque el estado de Coahuila también ha utilizado la planeación estratégica, al parecer sólo lo ha hecho para diagnósticos estratégicos.

En este mismo orden encontramos que Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas desarrollaron sus respectivos sistemas de evaluación del desempeño.

Cabe mencionar que dentro de esta característica hay aún otras dos acciones: una, referida a la profesión o perfil académico de los directivos (responsables de coordinar las acciones de moder-

nización administrativa); y otra, a la denominación de las áreas que tienen la función de llevar a cabo las actividades de mejora administrativa.

En el primer caso partimos de que los estados aplicaron la acción para ingenieros, economistas, administradores y contadores; sin embargo, en el caso de esta muestra encontramos que tanto el Estado de México como Jalisco y Puebla no correspondían el perfil requerido.

En el segundo caso destacan la reingeniería, la innovación, la calidad, la productividad, la gestión pública, la modernización y el desarrollo gubernamental; de total de los estados analizados únicamente la dependencia de Tlaxcala es la que no tiene un nombre acorde a esos términos.,

### **Contratos (contracting-out/ out sourcing)**

En este rubro encontramos que los estados de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz celebraron contratos con entidades privadas y públicas; por ejemplo, en Coahuila su administración contrató un despacho externo para apoyar al gobierno estatal a que practicara una autoevaluación legal y administrativa con el fin de detectar los avances y retrasos de sus programas.

En Tlaxcala encontramos que se celebraron dos tipos de contratos: uno para practicar auditorías a dependencias y entidades

con cargo a despachos internos, y el otro con instituciones bancarias para recaudar contribuciones.

En el Estado de México se han contratado servicios de asesoría en diversas ramas, en Guanajuato se celebraron contratos para concesionarle a Xerox el servicio de fotocopiado, a otra empresa la vigilancia de los edificios, y a constructoras particulares las obras públicas.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, el gobierno contrató los servicios de fotocopiado por licitación pública y estableció convenios con instituciones bancarias como Banamex, Bancomer, Banca Promex, Bancrecer, Afirme e Inverlat para recaudar los impuestos locales y federal.

No cabe duda que la mayoría de los estados han hecho uso de los contratos para cubrir obras públicas como electrificación o carreteras, la diferencia es que lo que antaño era tarea exclusiva del gobierno, ahora las contrataciones ocupan áreas sin precedente: como la seguridad, la provisión de servicios públicos o la recaudación de impuestos:

También es un hecho que de una u otra manera todos los estados han efectuado acciones que corresponden a la nueva gerencia pública, como la visualización del ciudadano como cliente, la mayor utilización de tecnología de información, la rendición de cuentas y la democratización o participación ciudadana: características todas que persiguen distintos fines, pero

que fácilmente se resumen en tres: eficiencia, eficacia y legitimidad (Cabrero, 1995).

La legitimidad, evidentemente, es una de las principales impulsoras para adoptar acciones gerenciales; y fundamental para generar confianza en las organizaciones gubernamentales y financieras tanto de México como del extranjero.

Definitivamente los sistemas o técnicas gerenciales en la administración pública dan mayores posibilidades a los gobiernos estatales para acreditarse ante las instituciones y obtener los mayores beneficios posibles de todo orden.

### **3.16 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ENTIDADES ESTUDIADAS**

#### **3.16.1 METODOLOGÍA PARA CONSTRUIR LOS INDICADORES QUE PERMITEN MEDIR LA INTENSIDAD CON LA QUE LOS ESTADOS ESTUDIADOS BUSCARON INSTAURAR ACCIONES IDENTIFICADAS CON LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

La metodología que utilizamos la hicimos con la finalidad de disponer de un parámetro que nos permitiera evaluar la medida en la que cada uno de los estados han considerado las técnicas y preceptos de la nueva gerencia pública en sus principales documentos normativos; parámetro que además nos diera la oportunidad de afinar el análisis de esta investigación mediante una base numérica con la intención de comparar e interpretar y así llegar a conclusiones más realistas.



Enseguida presentaremos los pasos que deben seguirse:

1. Primero revisamos qué tipo de acciones se han efectuado en cada uno de los estados y luego los agrupamos en cada una de las características que definen a la nueva gerencia pública, según el marco teórico.

2. Las características que desde nuestro punto de vista definen la nueva gerencia pública y a las que se les denomina actividad genérica son:

- visión del ciudadano como cliente (X1)
- mayor utilización de tecnología de información (X2)
- descentralización (X3)
- rendición de cuentas (X4)
- planeación y gestión estratégica (X5)
- contratos (X6).

Dado que cada característica tiene la misma importancia, todas por tanto tienen el mismo valor.

3. Cada una de las actividades genéricas ya definidas contienen a su vez otras actividades (acciones) complementarias entre sí: a éstas las ordenamos partiendo de la más sencilla a la más compleja y de la de menor a mayor impacto, en cuanto a la prestación de servicios que proporcionan a la población: particularmente a los aspectos de calidad, eficiencia y legitimidad.

4. Con el objeto de construir el índice de la nueva gerencia pública asignamos valores a cada una de las acciones de la actividad genérica, en función del número de acciones que cada actividad genérica tiene.

5. Para hacer igualmente importante cada actividad genérica determinamos un valor máximo de 10; sin embargo, como cada una tiene distinto número de acciones, optamos por establecer un ponderador tal que permitiera llegar a 10, que es la suma de las acciones.

La actividad genérica X1 tiene doce acciones que suman 78 ( $1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12$ ); con el objeto de hacer que la máxima suma sea 10, multiplicamos cada una de ellas por esa misma cifra (10) y el resultado lo dividimos en 78.

Para la actividad genérica X2, como tiene siete actividades que sumados dan 28 ( $1+2+3+4+5+6+7$ ), al igual que la anterior multiplicamos cada una de sus acciones por  $10/28$  para hacer que la máxima fuera también diez.

En el caso de las actividades genéricas X3 y X5 el ponderador es  $10/21$ , ya que ambas constan de seis actividades; lo mismo hicimos con la actividad genérica X6, que tiene cinco acciones, por lo que su ponderador fue  $10/15$ .

En cuanto a la actividad genérica X4, ésta se trata de manera distinta dado que, con todo y que tiene el mismo número de

actividades que X2, para fines de esta investigación las últimas dos tienen el mismo valor, por lo que su ponderador es 10/27.

6. Finalmente obtuvimos el índice de la nueva gerencia pública de cada estado haciendo la suma total de las sumas parciales (Sxi) ponderadas en cada actividad genérica.

$$NGP = 0.13SX1 + 0.36SX2 + 0.48SX3 + 0.37SX4 + 0.48SX5 + 0.67SX6$$

A continuación nos detendremos en cada una de las actividades genéricas (características de la nueva gerencia pública), junto con sus actividades (tipo de acciones) y sus respectivos puntajes.

Los siguientes son los esquemas de cada una de las características de la nueva gerencia pública en los que ofrecemos el parámetro de intensidad con los que los estados objeto de nuestro estudio han intentado aplicar en sus administraciones públicas sus preceptos.

Una vez estimado el índice de nueva gerencia pública para cada estado, procedimos a ordenarlo de menor a mayor. A continuación, con la finalidad de comparar los diferentes aspectos que se relacionan con un alto o bajo índice de aplicación de nueva gerencia pública (NGP), dividimos nuestros 14 casos en tres grupos. Mientras el más alto puntaje es 51.97 y le corresponde a Guanajuato, el menor es 22.13 y es el de Oaxaca.

**X1**

<b>VISIÓN DEL CIUDADANO COMO CLIENTE</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>puntaje</b>
Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.38
Ventanillas multitrámite	0.51
Módulos de atención ciudadana	0.64
Encuestas de opinión	0.77
Métodos de consulta ciudadana como referéndum o plebiscito	0.90
Programas a la calidad	1.02
Premios a la calidad	1.15
Certificación de servicios ISO 9000	1.28
Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano, como la «Carta del ciudadano»	1.41
Órganos autónomos de defensa del ciudadano, como el ombudsman	1.54
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**X2**

<b>MAYOR UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>puntaje</b>
Página electrónica del gobierno del estado	0.36
Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de trámites	0.71
Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio o TV	1.07
Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como Comprante (licitaciones públicas) y el Declarante (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	1.43
Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	1.79
Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	2.14
e-government o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuesto)	2.50
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**X3**

<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>	
<b>Tipo de acciones:</b>	<b>puntaje</b>
Discurso: sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Participación ciudadana (descentralización política)	0.95
Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	1.43
Desregulación (descentralización económica)	1.90
Técnicas de dirección compartida, según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollo de empleados (talleres) y empoderamiento o empoderamiento	2.38
Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	2.86
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**X4**

<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
<b>Tipo de acciones:</b>	<b>puntaje</b>
Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales como Compranet y Declaranet	0.37
Firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública, como el de «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública», y el de «Colaboración administrativa en materia de desarrollo administrativo»	0.74
Diseño de indicadores y estándares de medición para, cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos	1.11
Instrumentos de medición del desempeño, como la «Carta del ciudadano»	1.48
Desarrollo de sistemas estatales de evaluación del desempeño	1.85
Auditorías y evaluaciones periódicas	2.22
Programas de transparencia, control y rendición de cuentas	2.22
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**X5**

<b>PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>puntaje</b>
Discursivo: sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48
Profesión o perfil académico de los directivos (consideramos a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	0.95
Denominación de sus oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	1.43
Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos	1.90
Desarrollo e implementación de planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	2.38
Sistemas de Evaluación del Desempeño	2.86
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**X6**

<b>CONTRATOS</b>	
<b>Tipo de acciones</b>	<b>puntaje</b>
Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas (Ley de obras públicas)	0.67
Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales, como las asesorías y la capacitación	1.33
Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio al gobierno	2.00
Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	2.66
Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.33
<b>Total de puntos</b>	<b>10</b>

**VISUALIZACIÓN DEL CIUDADANO COMO CLIENTE**

Entidades federativas	Cuestionario	Plan estatal	Programas específicos y portal electrónico	Informes	Ley orgánica de la administración pública estatal	Total
Aguascalientes	1/6/8	8	8/10	7	1/8	4.1
Coahuila		1/8/10	8/10	2/3/9/10	1/8	4.22
Distrito Federal	1/5/6/8		1/8/10	1/2/4/5/7/8/10	1/7	5.51
Estado de México		1/7	1/3/8/10	1/2/3/4/5/8/10	1/5/7	5.12
Guanajuato		1/8/7	6/8/9	1/2/5/6/8/9/10	1/5/8	6.15
Hidalgo	1/5/6		1/8	1/8	1	2.56
Jalisco	10	1/8		1/4/8/10	1/8	2.94
Nuevo León	8	7		1/2/8/10	8/9	4.74
Oaxaca	1/2/6		1/3		1/8	2.56
Puebla		8	2/5/8/10	8/10	1/8	3.33
Tabasco	2/5	8	8	1/2/3/5/6	1	3.20
Tlaxcala	1/6	1		1/2/3/5/6/8/10	1	4.48
Veracruz		1/3/8	1/2/3/5/6/8	1/2/5/6	1	3.20
Zacatecas		7	1/2/8/10		1/8/9	3.46

Mayor Utilización de Tecnología de Información

Entidades federaativas	Cuestionario	Plan estatal	Programas específicos y portal electrónico	Informes	Ley orgánica de la administración pública estatal	Total
Aguascalientes		3/6	1/2/5/7	4/6	7	10
Coahuila		1/5/6	1/2/6	1/3/4/5	3	7.5
Distrito Federal	1/2	1/2/4/5	1/5/7	1/2/3/4/5/6/7	3	10
Estado de México			1/7	1/2/4/5/6/7	3	10
Guanajuato			1/5/6/7	1/2/4/5/6	3	10
Hidalgo	1/5		1/2/6	4/5	3	7.5
Jalisco		5/6	1/2/4/7	1/2/5/6	3	7.5
Nuevo León	1		1/2/4/7	1/5/7	3	7.86
Oaxaca	1/3		1/2/4		0	3.57
Puebla		5/6	1/2/3/4/6/7		3	10
Tabasco			1/2/5/6	3	3	6.07
Tlaxcala	3		1/2/4/5/6/7		0	8.93
Veracruz			1/2/4/5/6	2	3	7.5
Zacatecas	4	6	1/2/4/7		3	8.21



## DESCENTRALIZACIÓN

Entidades federativas	Cuestionario	Plan estatal	Programas específicos y portal electrónico	Informes	Ley orgánica de la administración pública estatal	Total
Aguascalientes		2/5	1/2/3/5	2/5	2/3/4	7.14
Coahuila		2/4/5	1/4/5	2/4/5/6	2/3/	10
Distrito Federal		1/2/3/4/5/6	¼	2/3/5	2/3/4	10
Estado de México		2/4/5	1/3/4/5	2/3/5	2/3	7.14
Guanajuato		2/4	1/6	5	2/3	10
Hidalgo		2	1/2/3/4/5	5	2/3/4	7.14
Jalisco		2/4/5		3/5	2	6.66
Nuevo León		2/5		2	2/3	4.76
Oaxaca					2/3	2.38
Puebla		1/2/5	2/5	2	½	3.81
Tabasco		1/3/4/5	2/5	1/2/3/5	2/3	7.14
Tlaxcala		1/3/4/5		1/2/5	2	7.14
Veracruz		1/2/3/4	1/2/4/5	3/4	3	7.14
Zacatecas		1/2/5			2/3/4	7.14

**RENDICIÓN DE CUENTAS**

<b>Entidades federativas</b>	<b>Cuestionario</b>	<b>Plan estatal</b>	<b>Programas específicos y portal electrónico</b>	<b>Informes</b>	<b>Ley orgánica de la administración pública estatal</b>	<b>Total</b>
Aguascalientes	3/5	5	3/5	1	2/3/4/6	7.78
Coahuila		5/6/7		1/2/6/7	2/6/7	7.41
Distrito Federal	3/6			1/3/6/7	2/6	6.67
Estado de México			3/5	1/2/3/6	2/5/6/7	8.52
Guanajuato		5/6	6	1/2/3	2/5/6	6.30
Hidalgo	3		3	1/2/5/6	2/4/5/7/6	7.78
Jalisco	3	6		1/2/6/7	2/3/6	6.67
Nuevo León	3/5	5/6		1/5/6	2/6	6.30
Oaxaca	3/6			1/6	2/6/7	6.67
Puebla		3/5/6	1/3	2/6	2/6	6.30
Tlaxcala	6	3/5	5	3/5/6	2/5/6/7	8.15
Veracruz			3/5/7	1/2/3/5/6/7	2/5/7/6/7	8.52
Zacatecas	1/3	3	1/2/5		2/5/6	6.30

PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA						
Entidades federativas	Cuestionario	Plan estatal	Programas específicos y portal electrónico	Informes	Ley orgánica de la administración pública estatal	Total
Aguascalientes	3/5/6	4/6	3/4/5/6		2/3/4/5	9.52
Coahuila		4	1/3/4	4	2/3/4/6	7.14
Distrito Federal	3/4			1/5	2/3/4/5	7.14
Estado de México			1/4/5/6		3/4/5	9.05
Guanajuato		4/5/6	4/5	4	2/3/4/5/6	9.52
Hidalgo	3	4	1/4/5	6	2/3/4	10
Jalisco		1/4		5	¾	6.19
Nuevo León	6	4/6		6	2/3/5	9.52
Oaxaca	3				2/3/4	4.28
Puebla		1/4/6	5		3/4/5	9.05
Tabasco		1/4	6	6	2/3/4	7.62
Tlaxcala	4	6		6	2/4	5.71
Veracruz			4/6	4/6	2/3/4	7.14
Zacatecas			1/6		2/3/4/5	10

**CONTRATOS**

Entidades federativas	Questionario	Plan estatal	Programas específicos y portal electrónico	Informes	Ley orgánica de la administración pública estatal	Total
Aguascalientes			2		1/2/3	4
Coahuila		1/2/4		1/2/4	1/3/4	6.66
Distrito Federal				2/3	3	3.33
Estado de México	2			2	1/5	4.66
Guanajuato	1/2/4			1/2/3	1/3/6	10
Hidalgo					1/3	2.67
Jalisco					1/3	2.67
Nuevo León					1	0.67
Oaxaca					1/3	2.67
Puebla					3	2
Tabasco				2/4	1/3	6.66
Tlaxcala				2/3	1/3	4
Veracruz				1/3	1	2.67
Zacatecas					1/3	2.67

Entidades federativas	Número de características	INTENSIDAD DE UTILIZACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA						Indicador de intensidad de INCP
		Visualización del ciudadano como cliente	Mayor utilización de tecnología de información	Descentralización	Rendición de cuentas	Planeación y gestión estratégica	Contratos	
Aguascalientes	6	4.1	10	7.14	7.78	9.52	4	42.54
Coahuila	6	4.22	7.5	10	7.41	7.14	6.66	42.93
Distrito Federal	6	5.51	10	10	6.67	7.14	3.33	42.65
Estado de México	6	5.12	10	7.14	8.52	9.05	4.66	44.49
Guanajuato	6	6.15	10	10	6.30	9.52	10	51.97
Hidalgo	6	2.56	7.5	7.14	7.78	10	2.67	37.65
Jalisco	6	2.94	7.5	6.66	6.67	6.19	2.67	32.63
Nuevo León	6	4.74	7.86	4.76	6.30	9.52	0.67	33.85
Oaxaca	6	2.56	3.57	2.38	6.67	4.28	2.67	22.13
Puebla	6	3.33	10	3.81	6.30	9.05	2	34.49
Tabasco	6	3.20	6.07	7.14	8.15	7.62	6.66	38.84
Tlaxcala	6	4.48	8.93	7.14	5.93	5.71	4	36.19
Veracruz	6	3.20	7.5	7.14	8.52	7.14	2.67	36.17
Zacatecas	6	3.46	8.21	7.14	6.30	10	2.67	37.78

Para obtener tres categorías con distintos grados de intensidad en la aplicación de las características de nueva gerencia pública, sacamos la diferencia entre los dos puntajes anteriores (29.84) y lo dividimos entre tres, dando como resultado el intervalo de cada una de las categorías (9.95) para quedar de la siguiente manera: el rango de indicador general de intensidad de NGP en el extremo alto va de 51.97 a 42.02, el segundo de 42.02 a 32.08 y el de baja intensidad, de 32.08 a 22.13 (cuadro 5).

En el primer apartado se agrupan los cinco casos que tienen los índices más altos de NGP, en el segundo están los ocho estados cuyos índices se ubican en nivel medio, y en el tercero únicamente se encuentra un estado: el que, según pudimos observar en sus documentos oficiales, tiene el nivel más bajo.

Vale la pena enfatizar que el índice que elaboramos para fines de este análisis no necesariamente mide la aplicación o implementación de técnicas relacionadas con la nueva gerencia pública, sino que establece una base cuantitativa para evaluar qué tanto los diferentes estados incluyen en sus principales documentos normativos aspectos de modernización administrativa.

De las distintas características que identifican la nueva gerencia pública, diversos estados han obtenido altos parámetros de intensidad en cada una de ellas; tal y como se observa en el concentrado de los parámetros de intensidad.

Cuadro 5

**CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS, SEGÚN TIPO DE INTENSIDAD  
ALCANZADO EN LA APLICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE NGP**

Alta intensidad en la aplicación de las características de NGP	Intensidad media en la aplicación de las características de NGP	Baja intensidad en la aplicación de las características de NGP
<b>(51.97 – 42.02)</b>	<b>(32.08 – 42.02)</b>	<b>(22.13 – 32.08)</b>
Guanajuato Estado de México Coahuila Distrito Federal Aguascalientes	Tabasco Zacatecas Hidalgo Tlaxcala Veracruz Puebla Nuevo León Jalisco	Oaxaca

***Visualización del ciudadano como cliente***

Como se observa en esta característica, todos los estados han hecho su propio esfuerzo en este sentido; aunque eso no quiere decir que el ciudadano ha adquirido un poder semejante al de un cliente.

Si bien los ciudadanos tienen la facultad de emitir opiniones sobre calidad, eficiencia y eficacia de la prestación del servicio, lo cierto es que esa opinión no tiene mayor trascendencia; de tal manera que las acciones que se han hecho dentro de esta categoría todavía son muy escasas y aún falta mucho por hacer al respecto.

### ***Planeación estratégica***

Otra característica de la nueva gerencia pública que muestra muy pocas acciones y que la aplican pocas entidades federativas es la planeación y gestión estratégica: lo más común es que únicamente utilicen elementos como diseño de indicadores, establecimiento de la misión y la visión, y realización de diagnósticos estratégicos.

Por otro lado, al obtener el indicador general de intensidad que nos muestra el grado con el que los estados han aplicado las seis características que se utilizaron para definir la nueva gerencia pública, nos encontramos que Guanajuato es el estado que tiene mayor puntaje, seguido de México, Coahuila, Distrito Federal y Aguascalientes (círculo verde).

En el otro extremo, el estado donde la implementación de las características de nueva gerencia pública es menor, es Oaxaca (círculo rojo); en una posición media quedan los estados de Tabasco, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz, Puebla, Nuevo León y Jalisco.

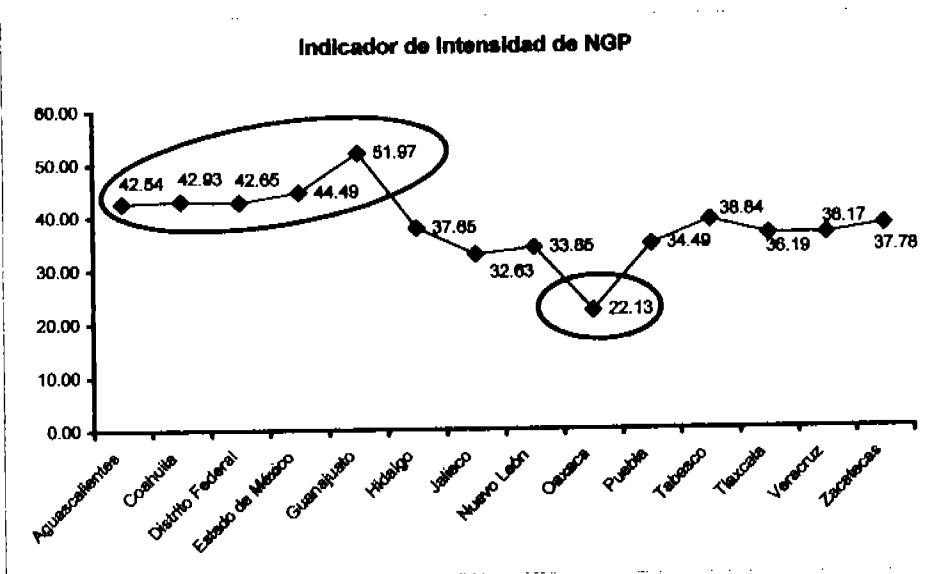
Con la intención de encontrar alguna explicación acerca de porqué en algunos estados se observa un índice mayor de NGP y en otros no, ofrecemos las siguientes reflexiones:

### ***Aspecto político***

Una manera de mostrar la asociación que hay entre las variables políticas descritas (PG y DV) y el índice general de intensidad de NGP es apoyándonos en los siguientes cuadros:



Gráfica 8



IGI: índice general de intensidad de nueva gerencia pública

PG: partido que gobierna

DV: diferencia entre votos de los dos principales partidos (competencia política)

Los niveles bajo, medio y alto se obtienen:

$$X = (\text{valor máximo de DV} - \text{valor mínimo de DV}) / 3$$

El valor X sirve para conformar

$$\text{bajo} = \text{valor m\u00ednimo de DV} + X - Y$$

es decir

los valores menores a Y

El valor medio es

$$Y + X = Z$$

o sea valores entre Y y Z

El valor alto: los mayores a Z

**Primera variable.** Como se observa, en el aspecto pol\u00edtico es donde tenemos la primera variable de nuestro an\u00e1lisis: el partido pol\u00edtico que gobierna al estado en el momento del estudio.

En esta relaci\u00f3n nos encontramos que en el grupo de estados de alta intensidad de nueva gerencia p\u00fablica hay dos entidades gobernadas por el PAN, dos por el PRI y una por el PRD; al contrario, en el de baja intensidad el \u00fanico estado que ocupa este nivel est\u00e1 gobernado por el PRI.

Aunque la tendencia no es muy clara, al parecer es el PAN el partido con mayor tendencia a mencionar medidas de nueva gerencia p\u00fablica en sus documentos normativos: las entidades de nuestra investigaci\u00f3n gobernadas por \u00e9l son las que presentan un \u00edndice alto y medio de NGP.

Pero no olvidemos tambi\u00e9n que en nuestra muestra tenemos m\u00e1s estados gobernados por el PAN, de tal manera que la tendencia de este partido es el m\u00e1s claro y consistente: no as\u00ed el

PRD y el estado gobernado por la Coalición, que puede ser sólo una coincidencia que sale del control de este análisis.

		Indice general de Intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 32.08)	Medio (32.08- 42.02)	Alto (mayor a 42.02)
Partido que gobierna (PG)	PAN		Nuevo León Jalisco	Guanajuato Aguascalientes
	PRI	Oaxaca	Veracruz Tabasco Puebla Hidalgo	Coahuila Estado de México
	PRD/Coalición		Zacatecas Tlaxcala	Distrito Federal

		Indice general de Intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 32.08)	Medio (32.08- 42.02)	Alto (mayor a 42.02)
Diferencia entre votos (DV)	Bajo (menor a 13.73) Alta competitividad electoral		Jalisco Nuevo León Tabasco Tlaxcala Zacatecas	Distrito Federal Estado de México
	Medio (13.73 – 26.36) Competitividad electoral media		Hidalgo Veracruz Puebla	Guanajuato Coahuila Aguascalientes
	Alto (mayor a 26.36) Baja competitividad electoral	Oaxaca		

Por otro lado, el PRI parece no tener ningún efecto en la men- ción de características de nueva gerencia pública en sus docu- mentos normativos, ya que en las tres categorías de intensidad que establecimos encontramos estados gobernados por él.

**Segunda variable.** El segundo componente de este análisis es la competitividad electoral de los estados en estudio. Es claro que en los estados con alta intensidad de nueva gerencia pública por lo regular la competitividad suele ser alta o media, pero no baja.

Todo lo contrario a lo que sucede en el grupo con bajo índice de nueva gerencia pública, como es el caso de Oaxaca, donde su competitividad es baja: lo que parece indicar que una baja com- petitividad electoral inhibe la implementación de acciones que se identifican con la nueva gerencia pública.

**Tercera variable.** Otra variable política que desde nuestro punto de vista influye en el índice de nueva gerencia pública es la composición del Congreso estatal; aunque lo que reflejó nuestra muestra es que no tiene ningún efecto, pues en ambos grupos extremos encontramos lo mismo estados gobernados por un poder ejecutivo sin mayoría en el Congreso que estados donde el partido gobernante sí la tiene.

#### **Aspecto sociodemográfico**

**Cuarta variable.** Considerando que tanto la variable cobertura de servicios básicos como la de población alfabeta forman parte del índice y grado de marginación (M), al relacionarlas con los

índices de intensidad de NGP de cada uno de las entidades estudiadas obtenemos el siguiente cuadro:

		Índice general de Intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 32.08)	Medio (32.08- 42.02)	Alto (mayor a 42.02)
Grado de marginación (M)	Bajo		Nuevo león Jalisco	Distrito Federal Coahuila Aguascalientes Estado de México
	Medio		Tlaxcala	
	Alto	Oaxaca	Veracruz Zacatecas Tabasco Puebla Hidalgo	Guanajuato

La anterior información motivó la reflexión siguiente: si por lo regular los estados con altos índices de nueva gerencia pública mantienen un bajo grado de marginación por qué en el caso de Guanajuato ocurre todo lo contrario pues su grado de marginación es alto; la explicación quizá se deba a que está gobernado por el PAN y tiene una competitividad media, en tanto Oaxaca nos refleja que a mayor grado de marginación menos posibilidades hay de aplicar la nueva gerencia pública.

### **Aspecto económico**

**Quinta variable.** Dado que el PIB per cápita muestra con mayor certeza el PIB de cada estado, y como los primeros estados con el PIB per cápita de 1995 siguen siendo los mismos primeros que los del 2000, para efectos de nuestro análisis optamos por considerar únicamente este último año.

Al parecer los estados de la categoría de intensidad alta tienen diferencias significativas en el PIB per cápita con los de intensidad baja, dado que en el año 2000 el promedio de los dos estados del primer caso es de 11 mil 240 millones 50 mil pesos; donde el estado más alto es el de México con 12 mil 107 millones y el más bajo el de Guanajuato con 10 mil 374.

En el caso del estado de intensidad baja, que en este caso es Oaxaca, el promedio del PIB per cápita para el mismo año es de seis mil 339 millones.

Es más, de nuestra muestra de 14 entidades, el estado que se encuentra en el grupo de baja intensidad en nueva gerencia pública es el que también tiene el PIB per cápita más bajo: Oaxaca

El siguiente cuadro muestra el PIB per cápita de los estados muestra; la forma como obtuvimos las categorías bajo, medio y alto fue de la misma manera como sacamos la DV (competencia electoral).

		Índice general de Intensidad (IGI)		
		Bajo (menor a 32.08)	Medio (32.08- 42.02)	Alto (mayor a 42.02)
Producto interno bruto (PIB)	Bajo (menor a 17 mil 194)	Oaxaca	Veracruz Zacatecas Jalisco Tabasco Puebla Hidalgo Tlaxcala	Guajuato Estado de México
	Medio (de 17 mil 194 a 28 mil 48)		Nuevo León	Coahuila Aguascalientes
	Alto (mayor a 28 mil 48)			Distrito Federal

Como se ve no existe una clara relación entre el PIB per cápita y el índice de intensidad de NGP (IGI), ya que en sus tres categorías encontramos estados con un PIB per cápita bajo; aunque nuevamente el que tiene el más bajo PIB per cápita es también el que ocupa el nivel más bajo de IGI.

#### **Aspecto administrativo**

**Sexta variable.** En este aspecto consideramos a su vez cuatro subvariables: porcentaje de recursos destinados a gastos administrativos, inversión ejercida en la función gobierno, establecimiento de un programa específico de modernización administrativa, y número de municipios en cada estado.

### **1. Porcentaje de recursos destinados a gastos administrativos (GA)**

De nueva cuenta Oaxaca, con un bajo índice de nueva gerencia pública, es al mismo tiempo uno de los estados con menor GA (11.99%); no obstante, es menester señalar que los datos no pueden interpretarse de manera directa, pues representan composiciones heterogéneas en los diferentes estados y no parece tener consistencia en su distribución en cuanto al índice de NGP. Ya que se observa que tanto estados con alto, como con medio o bajo índice de NGP, presentan un muy bajo porcentaje destinado a gastos administrativos.

Esto muestra que no existe una tendencia a que, entre mayores recursos se destinen a gastos administrativos, mayor podrá ser el índice de intensidad de NGP.

No obstante, cabe señalar que los estados con mayores niveles de NGP pero con un bajo porcentaje para gastos administrativos están gobernados por el PAN, aunque los otros estados (tres) que también tienen un índice alto de NGP y un porcentaje medio y alto igualmente destinado a los gastos administrativos están gobernados tanto por el PRI como por el PRD.

Por lo tanto, deducimos que los estados gobernados por el PAN son los más propensos a llevar acciones de NGP, independientemente de los recursos que le destinen a la administración.

Sin lugar a dudas esto puede deberse a que los estados que se han percatado del alto gasto que hacen en sus gobiernos están tratando de reducirlo y hacer más eficiente su administración



adoptando medidas de nueva gerencia pública; o también, a que cuando los estados comienzan a implantar acciones de modernización, al principio tienen que invertir grandes cantidades de recursos de tal manera que sus gastos administrativos crecen.

No olvidemos que la nueva gerencia pública no es otra cosa que una política pública encaminada a mejorar o hacer más eficiente las funciones internas del gobierno (Barzelay, 2001); especialmente cuando esas reformas involucran a TODO el gobierno y tocan puntos estratégicos de la administración pública: de aquí que este tipo de reformas resulten demasiado costosas... al menos en sus primeras etapas, como se comprueba en el siguiente cuadro:

		<b>Índice general de Intensidad (IGI)</b>		
		<b>Bajo (menor a 32.08)</b>	<b>Medio (32.08- 42.02)</b>	<b>Alto (mayor a 42.02)</b>
<b>Gastos administrativos (GA)</b>	<b>Bajo (menor a 25.27)</b>	Oaxaca	Zacatecas Hidalgo Tlaxcala	Guanajuato Aguascalientes
	<b>Medio (25.27 – 43.25)</b>		Jalisco Nuevo León Tlaxcala	Estado de México
	<b>Alto (mayor a 43.25)</b>		Veracruz Puebla	Distrito Federal Coahuila

## **2. Inversión ejercida en la función gobierno**

En cuanto a la inversión que se ejerce en la función gobierno, pese a las diferentes características demográficas y económicas de cada estado, al parecer siempre hay una tendencia de relación positiva; es decir, los estados que se encuentran dentro de las categorías alto y medio del índice de nueva gerencia pública son los estados que han invertido más en mejorar y modernizar sus gobiernos. Esto es, claro, en comparación con los que se encuentran en la categoría más baja.

Por otro lado consideramos necesario resaltar que, debido a la forma como se calculó el índice de NGP (usando las acciones propuestas en los documentos normativos como variables proxy de la posición que cada estado presenta en cuanto a la nueva gerencia pública), existe la posibilidad de que esta variable esté sobrevaluada, ya que definitivamente a mayor inversión en gasto gubernamental mayor número de acciones se esperan: por lo tanto la correlación no es sólo en un sentido, sino en ambos.

Este efecto de reforzamiento y doble sentido en la relación da de esta variable sea mayor al verdadero impacto que la inversión como resultado que la percepción que tenemos de la correlación ejercida en el índice de nueva gerencia pública tiene.

## **3. Programa de modernización administrativa**

Muchas teorías que tratan de explicar el comportamiento individual y organizacional establecen que las reglas formales no siempre reflejan lo que las organizaciones realmente hacen, o la manera como en realidad los individuos se comportan. Como

hemos venido insistiendo, este estudio no pretende presentar las reglas formales y los hechos como una misma cosa.

No obstante en el caso del gobierno, las acciones establecidas en los documentos normativos hasta cierto punto sí reflejan las medidas emprendidas, ya que necesariamente deben aparecer en los diferentes informes de gobierno como parte de sus documentos normativos (planes de desarrollo, programas de modernización y demás).

Por tanto, es importante incluir una variable que nos ayude a entender la importancia de contar con un programa de modernización que específicamente se enfoque a acciones de mejora.

Cierto que el programa de modernización muestra la probabilidad de que el índice de NGP sea mas alto o más bajo, pero nuestro interés en este apartado no es más que mostrar la relación que hay entre este documento y el número de acciones de nueva gerencia pública junto con su naturaleza en los distintos estados.

Como se recordará todos los estados que tienen un alto índice de nueva gerencia pública tienen asimismo programas específicos de modernización. De hecho no es sino hasta el noveno lugar de los catorce estados que componen nuestra muestra (en orden descendente) que aparece un no en esta respuesta.

Sin embargo en el caso de Oaxaca (con un bajo índice de NGP) nos encontramos con una respuesta negativa, lo que da una idea

de que tener un programa de modernización administrativa puede ser un ingrediente importante en los estados con alto índice de nueva gerencia pública.

En la actualidad muchos académicos y profesionales han dudado de la utilidad de documentos normativos (como los planes de desarrollo o programas de modernización), en virtud de que sus bases son empíricas debido a que en muchas ocasiones se elaboran sólo para cumplir con algún requisito legal y nunca más vuelven a utilizarse.

El hecho de que la mayoría de los estados identificados con un alto índice de NGP cuenten con este tipo de documentos no nos dice sino que, contar con un documento normativo sobre aspectos de modernización de la administración pública, efectivamente puede ser de utilidad para los estados.

Sobre todo porque se convierte en una forma de tener por escrito ciertas metas que, si bien no se están cumpliendo de forma cabal, por lo menos sabemos que las tienen en consideración y están sirviendo como estímulo para aplicar nuevas técnicas que nos permitan mejorar la administración pública.

Por otro lado, los documentos normativos nos permiten comprobar que los estados más comprometidos con acciones de nueva gerencia pública tienen la necesidad de tener por escrito sus principales metas y la manera como están tratando de cumplirlas, con el objeto de dárselas a conocer a la población y a los grupos de interés: cuáles son y, en este caso, si el programa

de modernización administrativa cumple con una función legitimadora más que de direccionamiento estratégico.

Sea cual sea la razón, lo cierto es que definitivamente aquellos estados donde nuestro índice muestra un alto grado de adopción de la nueva gerencia pública son los mismos que tienden a contar con un programa de modernización administrativa.

#### **4. Número de municipios en cada estado**

Por último, una forma simple pero ilustrativa de medir la complejidad de un estado es considerando el número de municipios que lo integran. En este caso la tendencia no es muy clara dado que en un mismo subgrupo tenemos dos extremos: dentro del alto índice de NGP se ubican el Estado de México con 122 y Guanajuato con 46; en el de bajo índice, Oaxaca, con 570 municipios.

Sin tomar en consideración estos extremos, al parecer entre más complejos sean los estados menos probable es que alcancen un alto índice de NGP; aunque, como ya lo hemos dicho, esta es una tendencia muy débil y por lo tanto no podemos asegurar que realmente existe: para ello sería necesario probar con otras medidas de complejidad o hacer algún otro estudio estadístico que igualmente involucre el número de municipios y su relación con acciones de nueva gerencia pública.

Con la intención de tener bases más sólidas respaldadas en elementos duros (matemáticos), hicimos un análisis con una herramienta estadística denominada coeficiente de correlación. Para ello:

Primero integramos un cuadro con las siguientes variables y donde la información utilizada fue como sigue:

DV: Diferencia entre votos de los dos partidos (competencia política)

GA: Porcentaje de gastos administrativos

IGI: Índice general de intensidad de nueva gerencia pública

M: Índice de marginación

PIB: PIB per-cápita

Entidad federativa	DV	GA	IGI	M	PIB
Guajuato	22.9	15.64	51.87	0.07966	10 374
Estado de México	6.98	30.34	44.49	-0.6046	12 107
Coahuila	25.8	60.35	42.93	-1.20202	20 006
Distrito Federal	1.1	61.22	42.65	-1.52944	38 903
Aguascalientes	14.6	12.01	42.64	-0.9734	17 969
Tabasco	1.18	29.09	36.64	0.6554	9 145
Zacatecas	6.6	7.3	37.78	0.29837	8 358
Hidalgo	20.4	8.22	37.65	0.87701	9 400
Tlaxcala	2.17	17.16	36.19	-0.18493	8 304
Veracruz	21.3	50.8	36.17	1.27766	8 796
Puebla	25.3	44.85	34.49	0.72048	9 987
Nuevo León	6.6	36.51	33.85	-1.39258	24 665
Jalisco	2.16	42.19	32.63	-0.76076	14 972
Oaxaca	39	11.99	22.13	2.07869	6 339

Por razones políticas y de inversión gubernamental no tomamos en cuenta para los gráficos los indicadores: partido que gobierna y composición de los congresos estatales, inversión de gobierno y programa de modernización

- **Razones políticas.** En el caso del partido que gobierna los datos son 0 y 1, lo que dificulta la estimación y composición del congreso debido a que puede haber un sesgo en la interpretación.
- **Inversión gubernamental.** Desechamos la inversión del gobierno después de considerar que si bien puede tener cierta influencia en el índice general de intensidad de nueva gerencia pública (por la inversión efectuada en infraestructura de tecnologías de información y por recursos destinados a las acciones de mejora administrativa), lo cierto es que no tenemos conocimiento acerca de cuántos recursos se destinan ni para esas acciones ni para las tecnologías de información: por lo tanto, el programa de modernización tampoco fue considerado por tomar valores de 0 y 1.

Con la información del cuadro hicimos un ejercicio que nos permitiera evaluar la posible asociación (no casualidad) entre las variables. Para ello estimamos el coeficiente de correlación  $r$ , cuyos valores oscilan entre  $-1$  y  $1$ , al tiempo que indica si la asociación es positiva o negativa.

Para nuestro estudio tomamos al IGI contra las demás variables: DV, PIB, M y GA; de donde los resultados fueron:

**IGI vs. DV = -0.24:** lo que nos indica una relación negativa; es decir, a mayor IGI menor DV. Con todo, éste es un dato que debe tomarse con cuidado debido a que es bajo.

**IGI vs. GA = 0.08:** este valor nos señala que hay una relación positiva entre IGI y GA. Es decir, en la muestra analizada observamos que los estados con más altos gastos administrativos son aquellos que tienen mayor índice general de intensidad de NGP, sin embargo el valor no es aceptable pues es muy bajo.

**IGI vs. M = -0.57:** este valor es aceptable y es el más alto de los analizados, aunque la relación es negativa. En otras palabras, a mayor IGI menor M. Aquí nos encontramos con una asociación inversa dado que las entidades federativas analizadas en esta investigación presentan un menor grado de marginación y son las que tienen un mayor índice general de intensidad de NGP.

**IGI vs. PIB = 0.25:** a mayor PIB mayor IGI. Dado que el valor también es bajo, se recomienda considerarlo con cuidado. En este caso, al igual que con GA, los estados estudiados con un alto producto interno bruto per cápita son los que presentan un mayor índice general de intensidad de NGP, lo que nos sugiere que el IGI está positivamente relacionado con el porcentaje destinado a gastos administrativos y PIB.

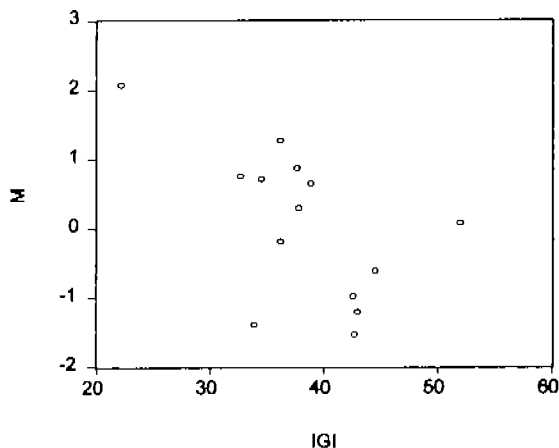
Es importante recordar que  $r$  no indica causalidad sino asociación.

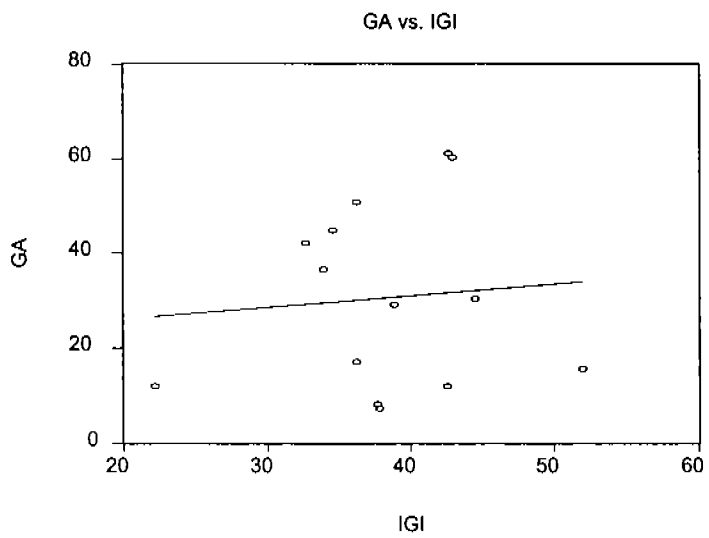
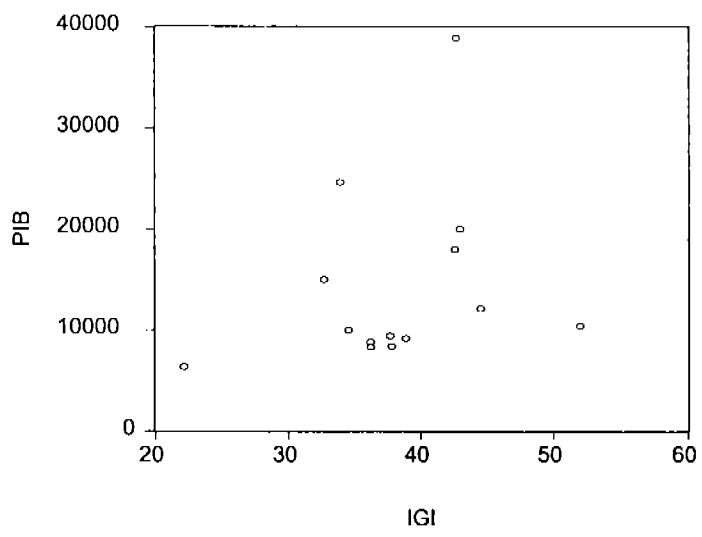


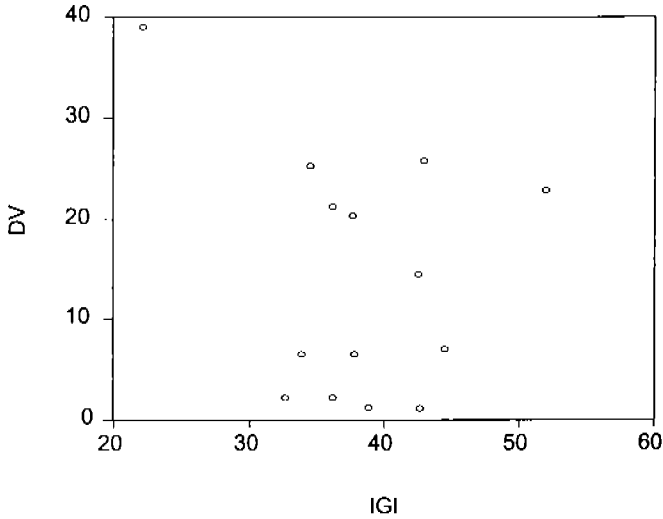
A continuación buscamos utilizar un modelo en el que el IGI fuera variable dependiente y las demás independientes: el resultado fue pobre y por lo tanto no recomendable con una pequeña muestra de estados, pues mínimo se necesitan 30 datos para correr un modelo econométrico; de tal manera que consideramos conveniente desechar la utilización de este método estadístico.

Finalmente elaboramos los gráficos dado que son más ilustrativos:

- Los puntos son los estados.
- En uno de los gráficos se cruzó una recta de regresión, por lo que utilizamos el programa Eviews dado que da una buena impresión de lo que se quiere enfatizar.







### 3.17 REFLEXIONES FINALES

Como hemos podido observar, por lo menos algunas tendencias son claras. En general en los gobiernos panistas encontramos documentos normativos con un mayor número de acciones relacionadas con la nueva gerencia pública; por lo que concluimos que escenarios con competitividad electoral media o baja parecen favorecer la inclusión de estas acciones.

Un grado de marginación bajo y muy bajo también parece estar claramente relacionado con la posibilidad de observar acciones de nueva gerencia pública en los diferentes estados.

A pesar de que las tendencias no son tan claras como las anteriores, por lo regular los estados con porcentajes altos en la cobertura de servicios y con población alfabeta también tienen mayor probabilidad de incluir acciones relacionadas con la nueva gerencia pública en sus documentos normativos.

Esto parece indicar que tanto el nivel educativo como la capacidad de los gobiernos locales en la prestación de servicios están relacionadas con la identificación de este tipo de acciones en los documentos normativos estatales.

Más claramente, los aspectos económicos parecen tener un papel menos importante en la inclusión o no de acciones de modernización y mejoramiento de la administración pública.

En el caso de la variable del PIB per cápita la relación es clara cuando los estados llevan a cabo acciones de nueva gerencia pública, lo que no ocurre con la variable GA (porcentaje de gastos administrativos), ya que no se puede observar una tendencia muy definida.

Las variables internas gubernamentales también presentan cierta relación con las acciones de nueva gerencia pública expresadas en los documentos normativos. En general, a mayor porcentaje de recursos para gastos administrativos y mayor inversión en la función gobierno, el índice de nueva gerencia pública suele ser mayor.

Es más, el hecho de que exista un documento específico de modernización muestra que se trata de un ingrediente importante pero no único para favorecer acciones de nueva gerencia pública en los estados.

Por último, es claro que no hay una relación directa entre el número de municipios y el nivel de acciones relacionadas con la nueva gerencia pública, sin embargo pareciera que en ciertas circunstancias los estados con menor número de municipios son los que han logrado incluir la mayor cantidad de acciones de modernización y mejoramiento de la administración pública.

En síntesis, nos encontramos con diferentes tipos de variables que ejercen su influencia para adoptar la nueva gerencia pública en los estados, a saber: variables políticas, variables económicas, variables sociales y variables de administración interna del propio gobierno♦

## **Análisis comparativo de dos estados y el Distrito Federal**

**H**ACER UN ANÁLISIS COMPARATIVO de la administración pública le da ventajas al estudioso de estos temas en virtud de que le permite observar acciones, aplicar modelos, obtener resultados y -sobre todo- disponer de información exclusiva para enriquecer sus argumentos.

Basándonos en esta premisa elaboramos el presente apartado, confiando en que las y los interesados podrán conocer con mayor detalle las reformas de modernización administrativa que han llevado a cabo algunos estados de la república; además de comprobar por ellos mismos que muchas de esas reformas tienen que ver con la nueva gerencia pública.

Por su relevancia política, y debido a que son las entidades cuya información tuvimos más a nuestro alcance -tanto documental como por la facilidad para entrevistar a sus servidores públicos-, elegimos los estados de Guanajuato, Estado de México y el Distrito Federal para compararlos.

En el caso concreto de Guanajuato hay una razón más: porque el actual presidente de la república fue su gobernador; de tal

manera que consideramos a este estado como pionero en la aplicación de prácticas gerenciales gubernamentales.

Al Estado de México, por su parte, lo elegimos fundamentalmente por razones políticas: primero, porque es de los estados que únicamente han sido gobernados por el PRI y, aunque tienen grandes riesgos de fracturarse en la elección presidencial del 2006, hoy por hoy todavía conserva un buen nivel de cohesión interna.

Otra razón es porque en su actual legislatura ni el partido que gobierna ni ningún otro tienen la mayoría en el Congreso local, de tal forma que además de presentar un gobierno dividido, el Estado de México refleja al mismo tiempo la mayor pluralidad. Esto sin olvidar que económicamente es, junto con el DF, uno de los estados más fuertes y, por lo mismo, de los que más aportan al PIB nacional; también debido a su gran cantidad de población.

Por lo que toca al Distrito Federal, decidimos considerarlo primeramente por ser la capital del país y el lugar donde se producen los hechos económico-políticos más importantes de la nación. Destaca asimismo su vocación de alternancia que quedó demostrada desde la primera elección en la que se eligió al jefe de gobierno, cuando el PRD fue el partido ganador.

Igualmente, el Distrito Federal es la única entidad donde el PRD gobierna por segunda ocasión consecutiva; como ya dijimos, tanto él como el Estado de México son especialmente importantes por su cantidad de población y porque son los que más aportan al PIB nacional.

## 4.1 FUENTES DE ANÁLISIS

Para el análisis de estos estados es indispensable hacer énfasis primero en dos elementos:

- a) en los documentos oficiales estatales y en el marco normativo de donde se derivan los esfuerzos por modernizar y hacer eficiente la administración pública; y
- b) en las acciones que de esta índole se han efectuado o se están llevando a cabo en estos estados.

### 4.1.1 MARCO INSTITUCIONAL FEDERAL

Por supuesto que ningún análisis quedará completo si no consideramos el marco jurídico federal que respalda cada una de las acciones que emprenden las entidades estudiadas para la modernización administrativa. Como es natural, parte de ese marco jurídico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella se establece la razón de ser de todos los estados.

#### ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

En el artículo 40 nuestra Carta Magna establece:

*“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución.”*

En su artículo 115 afirma que los estados adoptarán –para su régimen interior–, la forma de gobierno republicano, represen-



tativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

En el artículo 116 dice que:

*“el poder público de las entidades federativas se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial; y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un solo individuo.”*

Asimismo, también determina que los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que la ley fundamental estipula en el mismo artículo.

En lo que compete al Distrito Federal, en su artículo 44 la Carta Magna menciona que:

*“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso general”.*

El artículo 122 señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales; sus autoridades son la Asamblea legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Este mismo artículo establece que la Asamblea legislativa se integrará con el número de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante

el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, en los términos que señalen esta Constitución y el estatuto de gobierno.

Por lo que se refiere al jefe de gobierno, éste tendrá a su cargo el poder ejecutivo y su administración pública recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta; en cuanto a la función judicial, el fuero común en el Distrito Federal la ejercerá el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos que el estatuto de gobierno establezca.

También, en este artículo se determina la distribución de competencias entre los poderes de la unión y las autoridades locales del Distrito Federal. Por lo que respecta a la cuestión administrativa, a la Asamblea legislativa le corresponde:

*“legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;”*

al ejecutivo le compete:

*“presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea legislativa, y promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida.”*

Considerando que cada estado y el Distrito Federal se organizarán conforme a lo estipulado en su constitución, es necesario mencionar lo que la Constitución Política establece en materia de administración pública en cada uno de los casos de estudio.

## 4.2 GUANAJUATO

El primer estado que analizaremos es el Estado de Guanajuato. A raíz de que el Partido Acción Nacional ganó la gubernatura, la entidad observó modificaciones a las formas tradicionales de gobierno; por lo mismo, se puso en práctica la innovación como ejemplo de tareas gerenciales -con todo lo que ello significa-, además de que se visualizaron también algunas características innovadoras que podrían considerarse de nueva gerencia pública.

Para efectos de este estudio nos adentramos en las medidas de nueva gerencia pública en los periodos gubernamentales de Vicente Fox Quesada (1995-1999), Ramón Martín Huerta (1999-2000) y la administración actual de Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006).

### 4.2.1 DESCRIPCIÓN GENERAL

Las coordenadas geográficas del estado de Guanajuato son: al norte 21° 52', donde colinda con Zacatecas y San Luis Potosí, al sur 19° 55' de latitud, limitando con Michoacán de Ocampo, al este 99° 41', con Querétaro de Arteaga, y al oeste 102° 09' de longitud, con Jalisco; su superficie representa el 1.6% del país.<sup>80</sup>

Guanajuato cuenta con una población de cuatro millones 663 mil 32 habitantes, de donde sólo 31.69% es económicamente activa y de ella los varones contribuyen con 69%. Otra de sus

<sup>80</sup> [www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estados/gua/sociodem/sociodem.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estados/gua/sociodem/sociodem.html), consultada el 21 de agosto de 2001.

características es que 67.2% de los habitantes vive en zonas urbanas y su densidad de población es de 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el ámbito educativo el estado de Guanajuato atiende en el nivel preescolar al 82.1% de la demanda, de tal manera que ocupa el quinto lugar en todo el país en este rubro; en cuanto a la educación primaria, por cada 100 escolares que ingresan a este nivel educativo, dos desertan, 86% la terminan y únicamente 83.9% continúa la educación secundaria; su tasa de reprobación es de 6.8%: superior al promedio nacional (6.4%).

Sus vías de comunicación son diversas: carreteras, ferrocarriles y aeropuertos; las primeras tienen una buena conexión con los caminos nacionales que cruzan el estado: la de México-Piedras Negras, la de México-Guadalajara y la de México-Ciudad Juárez.

En cuanto a los ferrocarriles, Guanajuato también tiene una red ferroviaria muy completa; sus principales ramales son México-Acámbaro-Uruapan, México-Guadalajara-Nogales, México-Ciudad Juárez, México-Laredo. Por lo que toca a su comunicación aérea, destaca su aeropuerto internacional del Bajío y algunas aeropistas esparcidas por la entidad.

Las viviendas que hay en el estado de Guanajuato son 918 mil 822, de las cuales poco más del 96% disponen de energía eléctrica, 92% de agua entubada y 76% de drenaje.

Económicamente en 2001 Guanajuato obtuvo un PIB de 48 millones 431 mil 407 pesos,<sup>81</sup> lo que representa 3.3% del total nacional y octavo lugar en el país; en cuanto a sus finanzas públicas, como se recordará, este estado obtuvo ingresos por 19 mil 624 millones 176 mil pesos, cuyo principal origen fueron las aportaciones federales (46.72%), seguido de las participaciones federales (39.49%), la disponibilidad inicial (7.60%), los derechos (2.98%), los productos (2%), los aprovechamientos (0.62%) y los impuestos (0.58%).

Del total de esos ingresos, 50.99% se utilizó para subsidios, transferencias y ayudas, 18.87% para recursos federales y estatales a municipios, 15.64% para gastos administrativos, 6.47% para disponibilidad final, 3.87% para obras públicas y acciones sociales, 2.17% para otros egresos, 1.86% para inversión financiera y 0.13% para deuda pública

Por lo que se refiere a su división territorial, Guanajuato está conformado por 46 municipios, según lo señala el artículo 33 de su Constitución estatal (Congreso del estado de Guanajuato, 2001).

#### **4.2.2 SISTEMA POLÍTICO ESTATAL**

Como ya dijimos, en 1995 Guanajuato fue el segundo estado gobernado por un partido que no era el PRI: el primero fue Baja California, en 1991, y el partido al que nos referimos es el de Acción Nacional.

---

<sup>81</sup> Cantidad presentada a precios de 1993 en valores básicos.

Desde que el 26 de junio de 1995 Vicente Fox Quesada tomó protesta como gobernador de Guanajuato –luego de haber ganado las elecciones con el 58.24% del total de los votos, seguido por el candidato del PRI con 32.75% (Guadarrama y Martínez, 2000:60)-, su partido ha seguido gobernando el estado.

A Vicente Fox Quesada lo sustituyó el 9 de agosto de 1999 Ramón Martín Huerta, debido a que el primero se postulaba como candidato a la pre-sidencia de la república; actualmente al estado lo gobierna Juan Carlos Romero Hicks, de la misma filiación política.

Desde el año 2000 la composición de la legislatura guanajuatense es la siguiente: de los 36 diputados que la integran, 23 pertenecen al PAN (mayoría absoluta), nueve a la primera minoría que es el PRI, dos al PRD, uno al PVE, y otro al PAS.

#### **4.2.3 MARCO INSTITUCIONAL LEGAL**

##### ***Constitución política del estado libre y soberano de Guanajuato***

De la Constitución política del estado de Guanajuato únicamente nos referiremos al artículo 77, que es el que respalda las acciones de modernización en la administración pública estatal.

El artículo 77 establece que las facultades y obligaciones del gobernador del estado de Guanajuato son:

- II. "Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes y los Decretos del estado.
- III. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expidiendo los Reglamentos conducentes.
- IV. Las demás que le concedan esta Constitución y las Leyes."

### ***Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato***

La Ley orgánica del poder ejecutivo del estado de Guanajuato (expedida el 17 de febrero de 1984) establece el funcionamiento de la administración pública estatal, por lo que su objetivo consiste en regular su propia organización y funcionamiento; se divide en centralizada y paraestatal.

A su vez, la administración pública centralizada está integrada por las secretarías de Estado locales y la Procuraduría General de Justicia, mientras que a la paraestatal la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, los patronatos, y las comisiones y comités regulados conforme a la ley.

El artículo 5 de esta ley establece que para auxiliarse en el desempeño de sus funciones el gobernador del estado tendrá adscritas directamente las unidades de asesoría, de apoyo técnico y administrativo, de coordinación, de control de gestión, de tecnología de información, y de comunicación social; además, tiene la facultad de instaurar oficinas de representación del gobierno del estado fuera del propio territorio, con la finalidad de determinar, de acuerdo a sus atribuciones, el presupuesto que se autorice y con apego a la ley.

Otro artículo que también le da la pauta al gobierno del estado para llevar a cabo acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de la administración pública es el artículo 6 de esta ley:

“El gobernador del Estado expedirá los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que regulen la organización, estructura y funcionamiento de las dependencias del Poder Ejecutivo.

Por su parte el artículo 8 de la misma ley le otorga al gobernador del estado la facultad de celebrar convenios de coordinación y concertación para el mejor cumplimiento de sus fines, por lo mismo esos convenios pueden tener por objeto la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro servicio de beneficio social y humano; por señalar sólo algunos.

De acuerdo con el artículo 13 de esta ley, la administración pública centralizada se compone por:

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de Finanzas
- III. Secretaría de Educación
- IV. Secretaría de Desarrollo Social y Humano
- V. Secretaría de Salud
- VI. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- VIII. Secretaría de Obra Pública
- IX. Secretaría de Seguridad Pública
- X. Secretaría de la Contraloría
- XI. Procuraduría General de Justicia.



#### **4.2.4 PLAN BÁSICO DE GOBIERNO 1995-2000**

Que *Guanajuato sea una tierra de oportunidades* fue la visión que el gobierno del estado de Guanajuato, encabezado por Vicente Fox Quesada, estableció en su plan estatal con la intención de que la confianza en las instituciones tuviera como sustento el estado de derecho; estado en el que existen reglas claras y donde las faltas y delitos se persiguen con energía pero con pleno respeto a los derechos humanos, y también donde el gobierno genera un compromiso de servir con capacidad y talento.

##### ***Sobre el buen gobierno***

De los cinco retos con los que Vicente Fox Quesada se comprometió con el pueblo guanajuatense, el quinto se refiere a un buen gobierno, cuyos objetivos -como se observa a continuación- se identifican con el pensamiento empresarial:

- Lograr la participación de los servidores públicos en el mejoramiento del gobierno estatal.
- Mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal y profesionalizar la carrera del servidor público.
- Someter a reingeniería los procesos estratégicos del gobierno estatal.
- Mejorar el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos.
- Apoyar para que la municipalización sea un proceso de democratización efectiva de la sociedad.

Algunas de las estrategias que se decretaron para alcanzar los objetivos mencionados son:

- Crear un modelo de administración pública humanista, orientada a resultados.
- Generar una alianza dentro del Estado con la finalidad de que todos compartan la misma visión, luchen por ella y tengan coraje para reorganizar la vida de la entidad.
- Fortalecer a los municipios por medio de la municipalización.
- Ser pionero en el proceso de federalización.
- Generar, integrar y difundir información para la toma de decisiones.
- Implementar acciones de profunda simplificación administrativa y legal en los procesos relacionados con la tarea de gobernar.

#### **4.2.5 PLAN DE GOBIERNO 2000-2005**

Gracias a que es inevitable la descripción de las ofertas del gobierno en los documentos investigados, nos ha sido posible comparar los logros obtenidos con las acciones planeadas, además de permitirnos buscar planteamientos de gerencia pública para nuestro análisis. De aquí que hayamos escogido este método para comparar los tres estados incluidos en este cuarto capítulo.

De los cinco compromisos establecidos por el gobierno de Romero Hicks en su Plan Estatal de Desarrollo,<sup>82</sup> el quinto –denominado *Un gobierno humanista al servicio de los guanajuatenses*– establece la obligación para que la administración pública estatal proporcione las condiciones que permitan un estado de gobernabilidad, donde el gobierno se compromete a ser humanista, incluyente, participativo y eficaz.

Asimismo presenta un diagnóstico de la situación actual de la administración pública estatal, al tiempo que enumera algunos puntos relevantes, como el reconocimiento de la necesidad de informar a la población sobre los trámites y servicios que el gobierno del estado proporciona; además de determinar las estrategias con las que se consolidarán los esfuerzos realizados, así como garantizar la honradez y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el apartado correspondiente a la administración pública, el plan de Romero Hicks retoma algunos términos relacionados con las etapas previas a la nueva gerencia pública, como el de modernización administrativa o el de ciudadano; término que vuelve a usarse con más frecuencia que durante la gestión de Vicente Fox Quesada.

Durante este periodo, utilizar indistintamente las voces «modernización administrativa» y «reingeniería» se ha vuelto una constante; de tal manera que discutir el significado y alcance de los conceptos de la nueva gerencia pública no es en ningún momento

---

<sup>82</sup> [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx), página consultada el 9 de noviembre de 2001.

un hecho fundamental en los textos gubernamentales que alcanzamos a revisar, tanto en Guanajuato como en otros estados.

Al contrario, dichos términos únicamente los utilizamos en función de las necesidades documentales o la legitimación discursiva; razón por la cual no hemos creado una metodología para evaluar resultados, tal y como lo menciona el Plan de Desarrollo para el 2005.

En lo referente al mejoramiento de la administración pública, el plan estatal ha desarrollado varios proyectos de modernización, utilizando técnicas de reingeniería de procesos, mejora continua y calidad total; no obstante, también se reconoce que hace falta integrarlos en un solo programa donde se consideren –entre otros–, los siguientes aspectos: estructuras orgánicas, procesos interinstitucionales de trabajo, evaluación del desempeño, capacitación de los servidores públicos, y técnicas homogéneas de planeación.

Además, en el plan igualmente se menciona que es indispensable instaurar un servicio civil de carrera que cuente con criterios transparentes de selección, promoción, permanencia y gratificación de los servidores públicos; con la intención de facilitar la continuidad del trabajo.

Un aspecto más en el que se detectaron necesidades es en el proceso de municipalización, donde se considera necesario fortalecer el ejercicio pleno de sus atribuciones y responsabilidades, promover que los servicios que prestan los municipios

se otorguen adecuadamente, y diseñar un mecanismo para darle seguimiento a las transferencias administrativas y financieras.

Para lograr lo anterior el gobierno de Romero Hicks fijó cinco objetivos que hacen alusión a cada una de las vertientes más importantes del actuar gubernamental.

### ***Primer objetivo***

*“Consolidar un ambiente de credibilidad y confianza de la sociedad con respecto a su gobierno.”*

Este primer objetivo está conformado, a su vez, por tres objetivos particulares:

- Facilitar el acceso a la información sobre el uso de los recursos.
- Fomentar la comunicación entre el gobierno y la sociedad.
- Manejar los recursos y las acciones de manera transparente, asegurando que los servidores públicos actúen con apego a la ley.

### ***Segundo objetivo***

*“Fortalecer la participación social y ciudadana comprometida con el desarrollo del estado.”*

Para conseguirlo este objetivo se subdivide en dos objetivos particulares:

- Fomentar una cultura cívica de participación ciudadana, para ello las metas al 2006 aspiran a proponer una nueva ley de planeación, junto con su reglamento, y establecer formalmente las figuras legales de participación ciudadana (consulta popular, plebiscito y referéndum).
- Establecer y consolidar esquemas de participación y compromiso con la gestión pública; sus metas al 2006 planean elaborar el Plan Estatal de Desarrollo con una visión de 25 años, asegurar la participación social en la elaboración de los planes y programas, y consolidar los consejos de desarrollo regional.

Una vez elaborado el plan estatal se constata que varios de los programas gerenciales tienen pocos o nulos instrumentos que permitan su evaluación, por ejemplo, en términos del ahorro que son capaces de generar para el gobierno o en términos de beneficio social alcanzado.

### ***Tercer objetivo***

Con la intención de mejorar la calidad de las acciones del gobierno estatal para satisfacer a la sociedad, este objetivo dispone de dos objetivos particulares; el primero de ellos busca:

*“Optimizar el uso de los recursos financieros, materiales y tecnológicos con los que cuenta el gobierno.”*

De tal manera que se fija disponer de mayores recursos para satisfacer las necesidades sociales; además de decretar las siguientes estrategias:

- Determinar los criterios y mecanismos necesarios para asegurar y optimizar la aplicación de recursos.
- Diversificar y fortalecer las fuentes de financiamiento para la acción del gobierno.
- Mejorar los procesos financieros del gobierno.
- Orientar las acciones de gobierno hacia un mayor beneficio social.
- Asegurar una eficiente planeación y calidad en la aplicación del gasto público.

El segundo objetivo particular señala que se debe

*"mejorar la simplificación administrativa para ofrecerle al público servicios con calidad."*

Para ello se fija como meta al 2006, disminuir el tiempo de respuesta en servicios de ventanilla mediante las siguientes estrategias:

- Orientar los resultados hacia el ciudadano.
- Mejorar integralmente los procesos apoyándose en los avances tecnológicos con personal capacitado.
- Acercar los servicios al ciudadano.

- Implantar la desregulación administrativa adecuándola a la normatividad.

#### ***Cuarto objetivo***

*“Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes y los tres poderes de gobierno.”*

Para este objetivo se planearon tres objetivos particulares:

- Establecer el marco de actuación coordinándose conjuntamente con municipios y federación.
- Apoyar y fomentar el desarrollo municipal.
- Instrumentar la vinculación efectiva y la coordinación permanente entre los tres poderes de gobierno.

#### ***Quinto objetivo***

*“Mejorar las condiciones que salvaguarden las garantías individuales y sociales de los guanajuatenses.”*

El objetivo particular de este rubro consiste en mantener un estado de libertad, paz social, equidad y respeto a fin de permita la gobernabilidad.

#### **4.2.6 PERIODO DE GOBIERNO 1994-2000**

Durante la gestión de Vicente Fox Quesada el gobierno de Guanajuato utilizó varios modelos gerenciales, hasta entonces poco utilizados en la administración pública estatal: uno de



ellos fue el programa de reingeniería, apoyado en las ideas de Michael Hammer, principalmente de su libro *Reingeniería*.

De igual manera se aplicó el concepto de calidad total, tomando como base las referencias de los premios Malcom Baldrige National Quality Award y el Nuevo León a la calidad; además de las ideas de Peter Drucker, Tom Peters, David Osborne, Ted Gaebler, Gary Hamel, Michael Porter, Edward Deming y otros escritores de la administración privada a los que Ramón Muñoz (actual coordinador de Innovación gubernamental del gobierno federal) alude cuando era el principal asesor del gobierno de Guanajuato y por lo que en 1999 publicó el libro *Pasión por un buen gobierno. Administración de calidad en el gobierno de Vicente Fox Quesada*.

### ***Diagnóstico de la administración pública***

Apoyándose en una coyuntura política que favorecía expresiones acres contra el partido en el gobierno en ese 1999, Ramón Muñoz hace un diagnóstico de la administración pública dándole contenido político a sus declaraciones, de tal manera que asegura que la administración pública padece de la corrupción, la intolerancia y la indolencia: vicios tan arraigados que impiden un gobierno fuerte y efectivo, culpa –según Muñoz– de los gobiernos del PRI que es el partido que había gobernado los últimos 70 años (Muñoz, 1999:21).

Según Muñoz el gobierno no había hecho bien su papel debido a que:

- Como el gobierno antidemocrático (PRI) jamás había estado sujeto a la rendición de cuentas, generó corrupción y endeudamiento.
- La falta de un origen democrático del gobierno le impide legitimizarse como una institución que beneficie a la sociedad.
- Falta una adecuada rendición de cuentas que impida la ineficiencia y el dispendio en cosas secundarias.

***Modelo estratégico de la reingeniería del gobierno del estado de Guanajuato 1995-2000***

El gobierno de Guanajuato consideró el modelo de innovación social dentro de la administración pública estatal, al mismo tiempo que creó su propio concepto de reingeniería argumentando que se trata de:

“un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración Pública Estatal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas.”

*Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, 1995:3*

Más adelante el PAN explica sus razones por las que incorporó el concepto de reingeniería en su gobierno:

“Hablar de reingeniería del gobierno merece una explicación aparte. Al término «reingeniería» le dimos un significado más amplio y propio para nosotros, que no tiene casi nada que ver con el concepto original de Hammer, expuesto en su obra *Reingeniería de procesos de negocio*. Por decirlo de alguna manera, nosotros lo guanajuatizamos.”

La filosofía del gobierno de Vicente Fox Quesada en Guanajuato se centran en los valores y la cultura, reconociéndolos como los principios a partir de los cuales se edificaban todos sus proyectos y con los que aspiraban a conformar un «buen gobierno basado en el humanismo político».

Para ello el gobierno guanajuatense estableció las siguientes acciones indispensables: hacer las estructuras más planas y reducir el tamaño del aparato burocrático (con menos niveles y menos plazas), con la finalidad de ganar en capacidad y velocidad de respuesta estratégica; además de invertir los recursos en acciones sociales y sueldos más competitivos, sin olvidarse de reorganizar las estructuras brindándoles flexibilidad.

El propósito de la reingeniería guanajuatense era:

“Mejorar la capacidad de gobernar para hacer de Guanajuato una tierra de oportunidades.”

Para ello el gobierno estableció cinco objetivos:

- “Forjar un Buen Gobierno que trabaje mejor, honesto, transparente, que gaste menos, y proporcione mayores beneficios a la ciudadanía.
- Crear las bases para un desarrollo económico sustentable y competitivo.
- Conseguir que se viva en un Estado de Derecho, el cual garantice la seguridad, la justicia, la convivencia y la paz social.
- Lograr una transformación educativa, que incluya valores humanos, conocimientos y habilidades.
- Alcanzar un desarrollo social, equitativo y participativo donde la prioridad sea la salud de la sociedad.”

*Coordinación de Asesores en  
Desarrollo Gubernamental, 1995:9*

Para lograr los cambios esperados con la reingeniería en el gobierno, los asesores tomaron en cuenta algunas actividades dirigidas a preparar a los servidores públicos para llevar a cabo las acciones que se requieren; por ejemplo: liderazgo de calidad, nuevos paradigmas, movilización y participación, facultación, clima motivador y creativo, desarrollo personal, seguridad e higiene.

Las entidades que integran el núcleo de servicios y contribuyen a la modernización de la función pública son: Secretaría de Planeación y Finanzas, Secretaría de la Contraloría del Estado, Secretaría Particular, Coordinación General de Asesores en Desarrollo Gubernamental, Coordinación General de Comunicación Social, Radio y Televisión de Guanajuato y el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.<sup>83</sup>

### ***Selección de los funcionarios públicos ¿hacia un servicio civil de carrera?***

En el mismo libro Ramón Muñoz explica que se seleccionó el gabinete considerando la honradez, competencia, disposición para trabajar tiempo completo, la idea de incluir gente de diferentes municipios del estado, la pluralidad política y la equidad de género: se incluyeron dos personas del partido opositor (PRI) como secretario de finanzas y secretario de contraloría, además de cierta cantidad de mujeres.

---

<sup>83</sup> [www.guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/tercer/buen.htm](http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/tercer/buen.htm),  
página consultada el 5 de diciembre de 2001.

Al inicio de su gestión como gobernador de Guanajuato (en 1995), Vicente Fox Quesada les pidió a los integrantes de su gabinete que los resultados que se esperaban de ellas y ellos debería tener como característica, fueran medibles, cuantificables y tangibles; tanto en el nivel macro como en el micro.

Si esta petición la traducimos al lenguaje de la planeación estratégica, equivale al diseño de estándares e indicadores del desempeño: generalmente medibles y cuantificables, como el gobernador Vicente Fox Quesada lo pidió a su gabinete.

Pero, además, los resultados debían también ser perfectamente percibidos por la ciudadanía, con la intención de que supiera que en su estado se estaba construyendo lo que Vicente Fox Quesada llama un buen gobierno.

Las estrategias que se establecieron para ese cambio tan esperado fueron: administración por calidad, federalismo-municipalización, continuidad y abandono, gobierno abierto y participativo, reformas jurídicas y normativas, eliminar las restricciones, unir la retaguardia con la vanguardia, mercadotecnia social, Benchmarking, financiamiento emprendedor, informática y telecomunicaciones, y subcontratación de servicios.

### ***Administración por calidad***

Para cubrir la estrategia relativa a la administración por calidad, el gobierno de Guanajuato organizó el Premio Guanajuato a la Calidad, con el objeto de revisar, conocer y evaluar el nivel de calidad total que la administración pública de Guanajuato

tenía; para el mismo efecto se creó la Institución Guanajuatense para la Calidad.

En junio de 1996 se constituyó la Asociación Guanajuato para la Calidad AC, con participación del sector público y privado

*“con la misión de promover y difundir una cultura de calidad en nuestra entidad, que sustente el progreso de los Guanajuatenses.”*

*Meade, 1999:82*

A partir de enero de 1997 se convoca por primera vez a todas las instituciones a participar en el Premio Guanajuato a la Calidad, por lo que se diseñaron dos modelos para cubrir al sector público y privado.

- El modelo del sector industrial, comercial y de servicios se aplica a todas las organizaciones privadas de los diferentes giros; como la manufacturera, la educación, los servicios y la salud, entre otros.
- El modelo del sector público se aplica a todas las organizaciones que reciben subsidios de los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y de los distintos giros; como educación, servicios, salud y demás.

Para el interesado en saber cómo se aplican las nuevas tendencias gerenciales en la administración pública en México, nada mejor que adentrarse en la manera como operó el premio de calidad, ya que permite visualizar una técnica que no se había utilizado tan extensamente en nuestro país.

Por principio, los objetivos planteados eran muy ambiciosos pues pretendían:

“promover la competitividad de las organizaciones del estado en el ámbito local, nacional e internacional [...] proporcionar una metodología y criterios de diagnóstico probados a nivel mundial.”

*Meade, 1999:83*

En 1997 participaron 84 entidades del sector público y cinco entidades del sector gobierno obtuvieron el reconocimiento Premio Guanajuato a la Calidad. Al año siguiente fueron 83 las entidades que participaron, sin incluir el sector educativo: nuevamente cinco entidades de la administración pública obtuvieron los reconocimientos (Informe 3 y 4).

Pero también se llevó a cabo el Programa de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos estatales. En el tercer periodo de gobierno se integró un equipo de facilitadores con la finalidad de implementar un programa de capacitación para dotar a los funcionarios públicos de las habilidades y conocimientos necesarios.

Asimismo se integraron los comités de calidad en cada una de las dependencias, desde donde se estructuró el Plan de calidad anual y el Plan de calidad para el año 2000. En ese mismo periodo comenzó la formación de los equipos de mejora en todas las áreas de gobierno.

En 1997 también se instalaron buzones de quejas y sugerencias en los 46 municipios del estado; en enero de 1998 comenzaron

a diseñarse los servicios telefónicos Guanajuato en Línea, inaugurado en el cuarto año de gobierno: este programa proporciona información sobre trámites de ventanilla, directorio de funcionarios, instituciones educativas, de investigación y empresarial, y atención de quejas y sugerencias de la ciudadanía.

Asimismo, en ese mismo año de gestión se echó a andar el proceso para la certificación ISO-9002 en siete dependencias. Para el quinto año de gobierno ya se habían certificado 12 entidades por la norma ISO-9000 y 15 por la certificación en Guanajuato 2000.

### ***Municipalización***

Para abundar en el proceso de municipalización en el Estado de Guanajuato y exponer algunos puntos de vista de los especialistas de este fenómeno, consideramos la obra *La municipalización en Guanajuato*, donde quien esto escribe participó con un ensayo (Martínez, 2000).

El proceso de municipalización en el estado de Guanajuato ocurrió basándose en tres aspectos fundamentales:

1. Evolucionar los sistemas de coordinación entre los gobiernos estatales y municipales con el objeto de garantizarle a la sociedad la dotación de servicios públicos, de manera más ágil y congruente con las necesidades sociales.
2. Dar plena vigencia al artículo 115 constitucional.



3. Redistribuir autoridad y responsabilidades hacia los municipios que cuenten con las condiciones necesarias.

La estrategia más sobresaliente sobre federalización-municipalización fue la de otorgarles a los gobiernos locales la responsabilidad de proporcionar los servicios públicos que antes proporcionaba el gobierno estatal. Por este motivo se identificaron áreas y servicios cuya factibilidad técnica y viabilidad económica permitían el proceso de federalización; a saber:

**Áreas prioritarias:** agua, campo, salud, solidaridad, comunicaciones y transportes.

**De proceso iniciado y que deberá continuarse:** educación y Festival Internacional Cervantino.

**De Interés especial para el estado:** seguridad y procuración de justicia fiscal (Martínez y Guadarrama, 2000:44).

La metodología empleada para efectuar la municipalización en el estado de Guanajuato comenzó a partir de la pregunta ¿qué servicios públicos deben transferirse a los gobiernos municipales?

Desde luego que esta pregunta encontraba respuesta en el artículo 115 constitucional, pero de acuerdo con lo que se había estipulado para llevar a cabo el proceso de municipalización, primero debían considerarse dos tareas fundamentales: evaluar la capacidad que las administraciones municipales tenían para

hacerse cargo de los servicios públicos que fueran susceptibles de transferirse; y determinar cuáles de esos servicios podían ser transferidos de manera inmediata y mediata.

Cabe mencionar que para este proceso de municipalización el gobierno contrató los servicios de un grupo de consultores externos los cuales elaboraron la lista de los servicios públicos que podrían descentralizarse, pero sin evaluar la capacidad de los municipios; lo que originó que este grupo tuviera que aplicar un cuestionario a las autoridades municipales a fin de evaluar la capacidad de sus administraciones y en consecuencia determinar los criterios de administración, participación ciudadana, honradez y transparencia.

Luego de analizar y revisar en varias ocasiones el listado de los servicios públicos que se pretendían municipalizar, los consultores generaron una lista de 27 servicios públicos, más dos etiquetados con carácter especial.

La siguiente etapa fue la de la firma de un Convenio general de municipalización, con el objeto de tener un puente legal que soportara la transferencia de los servicios públicos a los municipios. Como en todo convenio, en éste se estableció también el diseño y la aplicación de un programa de capacitación para el personal municipal, a cargo del personal de la dependencia estatal correspondiente en cada uno de los servicios públicos.

Al finalizar la capacitación, se evaluaron las capacidades que el gobierno municipal tenía para hacerse responsable del servicio;

además de presentar casos en los que el ayuntamiento decidió que no era prudente la municipalización de un servicio (Martínez y Guadarrama, 2000:63).

Pese a que esta medida le dio más fuerza al gobierno local, la dificultad para darles un presupuesto suficiente a los municipios no permitió que pudiera hacerse cargo de todos los servicios que se planearon desde un principio.

### **Gobierno abierto**

Otra estrategia de cambio planteada en el gobierno de Vicente Fox Quesada es la de gobierno abierto, donde se incluyen aspectos de rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos (particularmente sobre los ingresos y egresos), y el alcance de las metas establecidas por el plan estatal de gobierno.

Dentro de las acciones realizadas en este tipo de estrategia destaca la publicación mensual en los diarios del estado y en las revistas gubernamentales con mayor difusión, del informe denominado Cuentas Claras, a fin de explicarle de manera accesible a la gente cómo van las finanzas del gobierno y en qué se utilizan los recursos públicos.

Asimismo resalta también la publicación trimestral del informe *¿Cómo Vamos?*, difundido en los diarios de los estados y en publicaciones de amplia difusión; en este informe se expone la actividad del gobierno, sus principales acciones y el grado de avance del plan estatal de desarrollo (Muñoz, 1999:117).

Otra de las acciones de este gobierno es el sistema de evaluación, que permite medir la satisfacción de los usuarios y consiste en aplicar encuestas semestrales a los usuarios de los servicios de las dependencias estatales.

En el tercer y cuarto periodo de gobierno se efectuaron dos evaluaciones para medir el desempeño: en el tercero se calificó el trato, la rapidez, la efectividad y la satisfacción por el servicio recibido; en el cuarto se agregó la variable «información». Para ello se utilizaron metodologías de análisis estadístico y de muestreo mediante cuatro tipos de encuestas: telefónicas (68.71%), de campo (15%), directas (14.86%) y la de cliente misterioso (1.43%).

Una acción más orientada a la rendición de cuentas es el programa de auditorías ciudadanas, relativo a la calidad de los servicios públicos mediante videograbaciones.

### ***El cliente misterioso***

Con el programa del cliente misterioso diferentes personas contratadas por la Contraloría se presentaban como un ciudadano más en las distintas dependencias del gobierno del estado, con la finalidad de observar si los servidores públicos de esa dependencia atendían de buena manera a los ciudadanos y el tiempo que tardaban en ello.

### ***Benchmarking***

A decir de Muñoz (1999) la estrategia de Benchmarking consiste en

*“evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas en ciertas áreas; tomar como referencia o compararnos con los que tienen las mejores prácticas de gobierno y de administración con categoría mundial para igualarlos o superarlos.”*

En el gobierno de Vicente Fox Quesada se establecieron dos etapas de Benchmarking; en la primera elaboraron cartas de proceso y en la otra viajaron para conocer prácticas exitosas, ideas innovadoras y estrategias concretas tanto de la iniciativa privada como de otros gobiernos.

Se planteó también una tercera etapa en la que se haría la comparación sistemática, sin embargo, como llevar a cabo esta estrategia es muy difícil debido a la cultura de gobiernos cerrados que no proporcionan información –o si lo hacen la dan maquiada–, no fue posible efectuarla dado que se carecía de datos verídicos (Muñoz, 1999:127).

### ***Informática y telecomunicaciones***

Otro elemento estratégico utilizado por el gobierno de Guanajuato fue el uso de la tecnología de información en el aparato gubernamental; para ello se diseñó la red estatal de informática y se aprovechó la tecnología informática para el rediseño de macroprocesos clave.

El proyecto de la red estatal de informática nació en la Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, y después continuó en la Dirección General de Informática, de la Secretaría de Planeación y Finanzas: área que de acuerdo con la Ley

orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato debe atender las necesidades informáticas del gobierno.

Este proyecto de la red estatal de informática se basa en el modelo estratégico de arquitectura de la tecnología informática, fundamentado en tres estrategias: en internet (dirigido al exterior del gobierno), intranet (dirigido dentro del gobierno) y grupware (para trabajar de manera automática dentro del gobierno; en los servicios electrónicos gubernamentales (e-government), que permite ofrecer servicios y trámites gubernamentales por vía electrónica; y los que sirvan de base para rediseñar los macroprocesos (Muñoz, 1999:155).

Hasta octubre de 1999 el gobierno de Guanajuato contaba con una infraestructura en tecnologías de información de cinco nodos principales, 12 ciudades conectadas, dos mil 500 usuarios, 52 oficinas interconectadas, 38 municipios conectados, un enlace privado de voz entre León y la capital de Guanajuato, una capacidad de conexión en internet de 512 kbps y 48 servidores locales workgroup.

Además, gracias a la página electrónica del gobierno se han podido consultar los requisitos para cubrir los trámites e incluso en algunos casos hasta se pueden llenar los formatos para efectuar el trámite; hasta donde tenemos conocimiento, se establecieron terminales en distintas partes del estado a fin de que los ciudadanos pudieran tener acceso al internet y consultaran la página del gobierno estatal.

Un ejemplo de donde se establecieron las terminales es en las bibliotecas denominadas Centros del Saber, ubicadas en la ciudad de León y desde donde la ciudadanía ha tenido acceso a internet.

### ***Subcontratación de servicios<sup>84</sup>***

Para el gobierno de Vicente Fox Quesada en Guanajuato, la subcontratación de servicios es indispensable para enfocar la atención del gobierno en el servicio al cliente y liberarlo de tareas que le generan muy poco valor a los ciudadanos y son muy absorbentes.

No obstante, a decir de Muñoz (1999), esta estrategia debe ser producto de una reflexión y un análisis inteligente; por eso, para tomar una decisión de esta naturaleza, el gobierno de Vicente Fox Quesada empleó un esquema de preguntas claves sobre los servicios que proporciona (figura 1).

Las siguientes son sólo algunas de las acciones que involucraron la subcontratación de servicios en el gobierno de Vicente Fox Quesada:

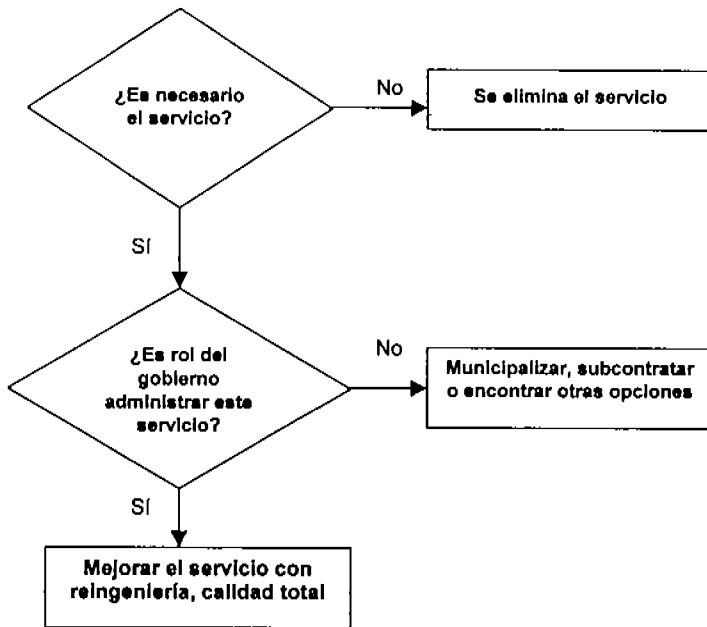
1. Uno de los casos en los que se llevó a cabo la contratación de servicios fue con una constructora del gobierno del estado, aunque sólo se le subcontrató de manera temporal pues en un momento dado se consideró que no era competencia del gobierno

---

<sup>84</sup> La información de esta estrategia en gran parte se obtuvo mediante entrevista a Bernardo León, actual asesor del jefe de la oficina de la presidencia para la innovación gubernamental, y participante en el modelo de reingeniería durante el gobierno de Vicente Fox Quesada.

estatal ser dueño de ella; además de que mediante un estudio se concluyó que era muy oneroso hacer obra pública y, como –como ya dijimos–, no era redituable tener una constructora gubernamental sino mejor contratar a una externa (particular).

Figura 1



Esquema obtenido de la obra de Ramón Muñoz (1999a), *Pasión por un buen gobierno*, pág. 168.



2. Otra actividad que también fue subcontratada es el servicio de fotocopia. En este caso se le dio la concesión a Xerox, dado que tampoco es una actividad prioritaria del gobierno estatal.

3. Un servicio más que se subcontrató fue la vigilancia de edificios: de la misma manera se consideró que era más necesario tener a policías de gobierno en la ciudad, abatiendo la delincuencia, que cuidando edificios; razón por la que se contrataron empresas privadas de seguridad.

### ***Fundamento legal***

Los lineamientos que se siguen para la subcontratación de servicios se encuentran en la Ley de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionados (artículos 10, 14, 16 y 23); en el caso de que se contraten servicios para obras públicas los contratos deben cumplir con los ordenamientos que establece la Ley de obras públicas para el estado y los municipios de Guanajuato.

Para el personal afectado por las subcontrataciones se llevó a cabo un programa denominado Reta (Reubicación de Talentos), con la intención de ofrecerle al personal que había sido despedido tres opciones:

1. Reubicarlo en cualquiera de las diferentes dependencias del gobierno estatal.

2. Capacitarlo en alguna empresa: enviar a la persona a una empresa durante seis meses pagados por el gobierno, con la expectativa de que se le contrate en función de su desempeño.
3. Proporcionarles alguna cantidad de dinero para que ponga un negocio.

### ***Recortes presupuestales***

De los recortes presupuestales que se hicieron destaca el adelgazamiento del aparato burocrático; en 1997 concretamente el gobierno guanajuatense compactó la plantilla de sueldos de 39 a 29 niveles, al año siguiente la volvió a compactar hasta 27, en 1999 a 25 y en el año 2000 la redujo a hasta 21 niveles salariales (informes de gobierno 2, 3 y 4).

En resumen, según declaraciones de Bernardo León, trabajador del gobierno estatal en ese entonces, el único problema que hubo para implementar el modelo estratégico de reingeniería fue convencer a la gente de que debía satisfacer al cliente.

Y es que la forma de trabajar era la siguiente: el responsable de cada una de las secretarías se reunía con su gente y con el gobernador para negociar los productos y establecer los compromisos gubernamentales; como se ve, un elemento importante durante el desarrollo del modelo estratégico de reingeniería fue el liderazgo, ya que era el líder el que impulsaba a su gente para que hiciera esos cambios.

Por otro lado, el modelo estratégico es una visión integral de una serie de técnicas como la de planeación estratégica, la reingeniería de procesos y la calidad total, entre otros.

#### **4.2.7 PERIODO DE GOBIERNO 2000-2006**

Como era natural, en el actual gobierno también se están llevando a cabo acciones que tienen que ver con la gestión pública estatal (objetivos, metas y estrategias) y aparecen en el Plan Estatal de Desarrollo bajo la Coordinación de Desarrollo Gubernamental, quien coordina tres programas: «Desarrollo de la institución», «Satisfacción al cliente», y «Proyecto piloto».

##### ***Visión del ciudadano como cliente***

**El programa de desarrollo institucional** pretende contribuir a la transformación de la administración, la gestión y la cultura organizacional de las dependencias, con la intención de generar un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo: es por esta razón por lo que el programa plantea que cada dependencia debe crear su propio modelo de desarrollo.

Para ello el programa determina las siguientes etapas: en un primer momento la dependencia fija su particular visión y sus propios conceptos, elementos y diagramas; posteriormente define la situación que desea y enseguida determina su situación actual; en la siguiente etapa establece la brecha entre ambas situaciones para después determinar las etapas del cambio, los objetivos, las estrategias, las metas y las acciones que pretenden alcanzar en el 2006.

En el sexto paso se elabora el plan de acción 2001-2002, y por último se define e instrumenta el sistema de seguimiento y evaluación.

En el primer informe del actual gobierno de Guanajuato se mencionan los avances de este programa; como por ejemplo, que además de formular la política pública, 38 dependencias y entidades han empezado a formular su propio programa de desarrollo de la institución.<sup>65</sup>

En el 2001, según el segundo informe, dentro de este programa participan 39 dependencias gubernamentales, de las cuales 35 completaron sus diagnósticos y 33 sus planes de acción.

**El programa de satisfacción del cliente (PSC)** surge con la finalidad de mejorar la simplificación administrativa y ofrecerle al público servicios con calidad.

En este programa encontramos ciertas características innovadoras como trabajo con el personal de contacto directo, acciones con recursos y facilidades existentes, resultados de corto plazo y alto impacto, despliegue de afuera hacia adentro y de abajo hacia arriba, sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación permanente, generación de relaciones de confianza, y despliegue horizontal con corresponsables y socios.

---

<sup>65</sup> [www.guanajuato.gob.mx/index.html](http://www.guanajuato.gob.mx/index.html), página consultada el 23 de junio de 2003.

El programa de satisfacción al cliente está conformado por las siguientes etapas, las cuales –cabe mencionar– son muy parecidas a las del programa de desarrollo institucional:

**De modelo propio.** En esta etapa cada una de las dependencias está obligada a establecer los elementos que desean, así como elaborar el diagrama y el término de referencia de su programa.

**La situación actual.** En esta fase la dependencia hace su propio análisis de responsabilidades; identifica y analiza los servicios, productos y redes de apoyo; jerarquiza los servicios; define aquellos que son críticos y de impacto; e identifica a sus clientes principales, a sus proveedores, a sus aliados, a sus socios y demás.

**Delimita sus acciones.** Determinar las etapas del cambio, los objetivos, las estrategias, las metas y las acciones que se pretenden lograr en el 2006 es la tercera etapa de este programa.

**Diseño e Instrumentación.** La cuarta etapa comprende el diseño y la instrumentación del sistema de seguimiento y evaluación del programa de satisfacción al cliente.

En el primer año de administración de Romero Hicks una de las acciones que se llevaron a cabo dentro de este programa fue brindar asesoría a dependencias y entidades estatales. De acuerdo con el primer informe de gobierno, se brindaron 725 asesorías y, en el segundo periodo de gobierno, 39 dependencias anali-

zaron la demandas de la sociedad para traducirlas en productos o en servicios.

### ***Proyecto piloto***

En la primera etapa de este proyecto se identifican los problemas críticos y oportunidades de alto impacto con el personal de contacto directo (PCD), es decir, aquellas personas que tienen relación directa con los usuarios (clientes); asimismo se instrumentan las posibles soluciones o mejoras, se lleva a cabo un despliegue vertical invertido, y se monitorea, da seguimiento y evalúa de manera preliminar la satisfacción del cliente; finalmente se reproduce el proyecto piloto.

En la segunda etapa se hace un acercamiento con los clientes, se administran las relaciones con ellos, se vincula con proyectos locales y sectoriales, y se hace un despliegue horizontal interno con socios, aliados y proveedores.

Durante el 2001 participaron en el proyecto piloto orientado a la mejora de servicios, 32 dependencias estatales; de ellas 18 cumplieron con la primera etapa de certificación, de donde se seleccionaron seis servicios de ventanilla críticos y de alto impacto a fin de continuar con las actividades de este proyecto piloto.

Las siguientes son otras de las acciones que este gobierno ha desarrollado con el enfoque al cliente:

- La Secretaría de la Contraloría mantuvo el programa *Módulos cerca de ti*, con el objeto de recabar el grado de satis-

facción de los ciudadanos con respecto a los servicios que las dependencias del gobierno del estado proporciona.

- En el primer año de gobierno de la actual administración se evaluaron los servicios de ventanilla en 43 recaudadoras, 51 registros civiles, ocho centros de readaptación social, 22 registros públicos de la propiedad, 19 oficinas de tránsito municipal, 56 ministerios públicos, 11 hospitales y seis clínicas de atención al maltrato.
- Para hacer estas evaluaciones se aplicaron 663 cuestionarios de verificación y 16 mil 783 cuestionarios al usuario, que permitieron obtener indicadores para orientar a las dependencias a dar un mejor servicio.
- Asimismo se han llevado a cabo 170 procedimientos administrativos, derivados de las quejas y denuncias de la ciudadanía y de las revisiones de oficio que efectúa la Contraloría.
- Se instalaron 200 buzones ciudadanos *El informador*, con el objeto de que la sociedad civil pudiera emitir su opinión sobre el actuar gubernamental.
- En el segundo periodo de funciones se evaluaron 537 oficinas gubernamentales, que dieron origen a un número igual de reportes.
- Se recibieron 713 quejas y sugerencias y de ellas se resolvieron 684; el resto se encuentra en proceso de resolución.
- Se les han brindado facilidades de pago a los contribuyentes, como por ejemplo pagar sus contribuciones en

las sucursales bancarias o ampliar los días y el horario de servicios en las oficinas recaudadoras.

- Se instituyó el Premio Guanajuato a la Calidad –auspiciado por el Instituto Guanajuato a la Calidad– por lo que el año 2000 participaron 129 áreas del gobierno estatal, 63 resultaron finalistas y cuatro fueron las ganadoras.
- Se impulsó con recursos técnicos y humanos el programa *Guanajuato un gobierno certificado*, de tal manera que se certificaron 40 procesos en 25 dependencias y entidades.
- Durante junio y septiembre de ese mismo año 2000 se certificaron 32 procesos bajo la norma GTO-2000, de 18 diferentes dependencias y entidades del gobierno del estado, a las que se les proporcionó orientación, capacitación y apoyo en asesores.

### ***Mayor utilización de tecnologías de información***

Evidentemente el empleo de la tecnología de información en la prestación de servicios es cada vez mayor, un ejemplo de ello es el pago de obligaciones fiscales vía internet o el sistema informático R/3, con el que se pretende descentralizar el registro del gasto público de las dependencias y entidades gubernamentales; asimismo los pagos de adquisiciones gubernamentales ahora se pueden hacer por medios electrónicos.

Hasta el momento el gobierno de Guanajuato también está implementando una red propia de voz y datos en cada una de las dependencias, con un costo aproximado de 11 millones de pesos pero se espera que generará un ahorro aproximado de 20 millones.



### ***Rendición de cuentas***

El 15 de mayo de 2001 el gobierno del estado de Guanajuato firmó un acuerdo de coordinación con el ejecutivo federal por intermediación de la Secretaría de la Contraloría, denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción».

Con este acuerdo se pretende alcanzar diversos objetivos tales como fortalecer los mecanismos de atención y participación ciudadana, con la finalidad de proporcionar servicio eficaz y oportuno o efectuar acciones conjuntas orientadas a fortalecer los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipales.

Igualmente se busca promover acciones para prevenir y sancionar las conductas de aquellos servidores públicos que infrinjan las normas jurídicas aplicables; además de establecer de manera conjunta los mecanismos de información que le permitan a la Secretaría de la Contraloría cumplir con sus funciones de control.

Entre las acciones que el acuerdo establece llevar a cabo destaca, promover la expedición de un ordenamiento legal que garantice el acceso de los ciudadanos a la información sobre el desempeño y la responsabilidad en la actuación de sus gobernantes, así como una rendición de cuentas clara, completa y oportuna.

También, con el acuerdo, se espera fomentar y apoyar la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, instaurar

el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, y consolidar el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales para garantizar la aplicación eficiente de recursos públicos (Compranet).

Otra de las actividades efectuadas en este rubro es la publicación en internet del documento completo de la cuenta pública del segundo trimestre del 2001, junto con la elaboración de un disco compacto con la misma información.

Además, se suscribieron 29 acuerdos de coordinación con municipios para instrumentar el programa «Operación y fortalecimiento de un sistema integral de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo y transparencia».

#### **4.2.8 EVALUACIÓN<sup>86</sup>**

No cabe duda que los hechos llevaron al gobierno de Guanajuato a declarar que, de 128 dependencias que participaron en la implantación de modelos de calidad en el año 2000, únicamente 26 continúan en proceso de certificación internacional.

Pero, más importante todavía es reconocer el «vacío en la evaluación del impacto de estos sistemas», dado que no hay evidencia de que los modelos de calidad hayan reducido los montos de gasto gubernamental.

---

<sup>86</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2000-2025, [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx), consultado el 20 de junio de 2003.

Por otro lado, al hablar sobre la renovación de la gerencia de la administración pública estatal cada seis años, el propio plan reconoce la falta de continuidad de los servidores públicos en sus puestos; además de la falta de información e indicadores que permitan determinar la pertinencia y el impacto de los cursos que se imparten, así como el tipo de beneficios que reportan en su desempeño y la permanencia del personal formado: lo que, como se reconoce en el documento, disminuye la calidad del servicio.

También, la aplicación del servicio civil de carrera no ha mostrado avances en virtud de que quedó abandonado en Guanajuato.

Con relación a las nuevas tecnologías de información, hasta 1999 el gobierno de Guanajuato ya había desarrollado 231 sistemas de información; punto en el que también se reconoce la carencia de estudios que determinan si la reorganización de las labores -debido a estas nuevas tecnologías- apoyan el trabajo en equipo y mejoran el funcionamiento o, por el contrario, provoca divisiones, ineficiencias y desintegración.

### **4.3 ESTADO DE MÉXICO**

Para efectos de esta investigación, y más concretamente para que en el caso del Estado de México tengamos un panorama más amplio de lo acontecido en este aspecto en su gestión pública, revisaremos los programas y las acciones efectuadas a fin de modernizar la administración pública; para ello partimos de la administración de Emilio Chuayffet Chemor, continuamos

con la de César Camacho Quiroz (1993-1999) y concluimos con la del actual gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005).

#### **4.3.1 DESCRIPCIÓN GENERAL**

El Estado de México se ubica en la zona centro de la República Mexicana: a 20° 17' al norte y 18° 22' al sur de latitud norte; y a 98° 36' al este y a 100° 37' al oeste de longitud oeste.

Al norte colinda con Michoacán de Ocampo, Querétaro de Arteaga e Hidalgo; al este continúa con Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Distrito Federal; al sur vuelve a limitar con Morelos y Querétaro, y al Oeste con Guerrero y nuevamente con Michoacán de Ocampo. El Estado de México representa el 1.1% de la superficie del país (INEGI, 2000:3).

La población estodomexiquense es de 13 millones 96 mil 686 habitantes y cerca del 14% vive en zonas rurales, de tal manera que su densidad de población es de 611 habitantes por kilómetro cuadrado.

En cuanto a la población económicamente activa, ésta asciende a cuatro millones 536 mil 232 habitantes y, de ella, aproximadamente 69% son hombres. En cuanto a su división política, el Estado de México actualmente cuenta con 122 municipios.

Mientras en el sector educativo atiende al 52.2% de la demanda preescolar, en educación primaria hace lo propio con el 95.9% de la población, con un porcentaje de deserción del 1.8% y 4% de reprobación respectivamente: ambos por debajo de la tasa na-

cional (2.3% en el primer caso y 6.4% en el segundo). Lo mismo sucede con su eficiencia terminal (90.4%), superior al porcentaje nacional que es de 84.5 por ciento.<sup>87</sup>

En cuanto a las vías de comunicación con que cuenta el Estado de México, la carretera más importantes es la que comunica a la ciudad de Toluca con el Distrito Federal, además de la 190 y la 150, que corren casi paralelas y comunican al estado con Puebla y Tlaxcala; también están las que comunican la capital del estado (Toluca) con Michoacán, y la federal (55), que atraviesa la entidad de sur a norte y la une con los estados de Guerrero y Querétaro.

Por lo que toca su comunicación por ferrocarril, al igual que las carreteras, sus vías férreas cruzan el estado saliendo del Distrito Federal, salvo las que se dirigen a Morelos.

Su línea ferroviaria más importante atraviesa el estado de este a noroeste; al sureste comunica las localidades de Los Reyes, Tenango del aire y Ayapango con el estado de Morelos: de esta línea sale un ramal que une a Amecameca y San Rafael. Al norte y al noroeste se localizan varias líneas que se dirigen al estado de Hidalgo y una de ellas cambia de dirección para llegar a Tlaxcala.

Como es natural, dada su importancia, el Estado de México también cuenta con aeródromos para la operación de pequeños

---

<sup>87</sup> [www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estados/mex/sociodem/educación/edu\\_05.html](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/español/estados/mex/sociodem/educación/edu_05.html), página consultada el 5 de agosto de 2001.

aparatos: hay en Acolman, Bejucos, Ixtapaluca, San Mateo, Tejupilco, Tlatlaya, Toluca y Zumpango.

En cuanto a sus viviendas particulares habitadas, el Estado de México cuenta con dos millones 743 mil 144, de las cuales 97.9% dispone de energía eléctrica, 93.4 de agua entubada y 86.3% de drenaje; en general 4.5 personas en promedio ocupan cada vivienda.

Pese a que los porcentajes reflejan una buena situación en cuanto a servicios públicos, todavía algunos municipios como Villa Victoria, Villa de Allende y San Felipe del progreso presentan deficiencias en los servicios de agua entubada y drenaje muy por debajo del promedio estatal (entre 42% y 68% en agua entubada y menos del 20% en drenaje).

En el aspecto económico, en 2001 el Estado de México tuvo un producto interno bruto (PIB) total de 159 mil 482 millones 740 mil pesos,<sup>89</sup> o sea 10.8% del PIB total nacional; lo que lo convierte en el segundo estado que más aporta a la economía del país (el primero es el Distrito Federal).

Asimismo, esta entidad obtuvo ingresos por concepto de participaciones federales (43.64%), aportaciones federales (45.06%), financiamiento (4.58%), impuestos (3.72%), derechos (2.26%), aprovechamiento (0.39%), productos (0.33%) y contribuciones de mejoras (0.02%).

---

<sup>89</sup> Precios de 1993 en valores básicos.

Del total de esos recursos, 34.28% se utilizó en subsidios, transferencias y ayudas, 30.34% en gastos administrativos, 18,14% en recursos federales y estatales a municipios, 8,45% en obras públicas y acciones sociales, 5,27% en deuda pública y 3,52% en disponibilidad final.

#### **4.3.2 SISTEMA POLÍTICO ESTATAL**

Hasta el momento, el Estado de México siempre ha sido gobernado por un solo partido: el PRI; no obstante, su alta competitividad política es una constante y hasta cierto punto refleja la alternancia en cuanto a la votación total se refiere.

En su artículo *Configuración territorial de la competitividad electoral en el Estado de México: un análisis de los años noventa*, Javier Arzuaga Magnoni (1999) muestra que las fuerzas políticas opositoras al PRI han aumentado el número de votos, de tal manera que, como era de esperarse, la fuerza del PRI ha ido descendiendo.

Como lo muestra Arzuaga, es obvio que el número de votos opositores al PRI han ido en aumento, pero no tienden a agruparse sino a fragmentarse entre los diferentes partidos: PRD, PPS, PT, PDS, PVE, PAN.

Por ciento, el autor expone también que el PAN ha tenido un repliegue en las últimas elecciones ya que del 90.9% de sus votos obtenidos en 1996 en los municipios de baja y muy baja marginación, en 1997 pasó a 92.3%; y de obtener en 1996 el 56% de votos en municipios de muy baja marginación, en 1997 ob-

tuvo 72.7%, lo que lo lleva a concluir que en elecciones futuras es probable que por factores marginales triunfe la oposición.

Actualmente el Estado de México está gobernado por Arturo Montiel Rojas (1999-2005), de filiación priísta; aunque en la legislatura local la situación es muy variada: 45 diputados constituyen la mayoría relativa y 30 la representación proporcional; de ellos, 13 pertenecen al Partido Independiente (PI), uno al de Democracia Social (PDS), dos al Verde Ecologista de México, dos más al PT, 16 al PRD, 16 al PAN y 25 al PRI.

#### **4.3.3 MARCO INSTITUCIONAL LEGAL**

##### ***Constitución política del estado libre y soberano de México***

Dentro del marco jurídico que respalda las acciones de modernización administrativa y mejora regulatoria destaca la Constitución Política del Estado de México, cuyos artículos que amparan esas acciones son las siguientes:

**Artículo 77.** Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado de México:

III. "Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia, establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo.



XXXVIII. Las que sean propias de la autoridad pública del gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los municipios;

XXXIX. Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución, las leyes federales o las del estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan.”

### ***Ley orgánica de la administración pública del Estado de México***

Otro principio jurídico que también forma parte del marco legal de las acciones de modernización administrativa y cuyo objeto es regular la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal es la Ley orgánica de la administración pública del Estado de México. A continuación enunciamos algunos de los artículos que pueden dar la pauta para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública estatal.

El artículo 2 de esta ley señala que el ejercicio del poder ejecutivo le corresponde al gobernador del estado, quien tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de este estado, la presente ley y las demás disposiciones legales relativas vigentes en el Estado de México.

El artículo 4 establece que

“el Gobernador del Estado podrá contar, además, con las unidades administrativas necesarias para administrar programas prioritarios, de salud pública, atender los aspectos de comunicación social, practicar auditorías y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera el titular del Ejecutivo.”

Otro artículo importante en el aspecto de modernización es el octavo, pues gracias a él se faculta al gobernador del estado para expedir reglamentos interiores, acuerdos, circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del ejecutivo; y autorizar la expedición de los manuales administrativos.

No menos importante es el artículo 19, que señala la composición orgánica de la administración pública estatal y a la letra dice:

*“Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, el Titular del Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias:*

- I. Secretaría General de Gobierno
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación
- III. Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- IV. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
- V. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- VI. Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- VII. Secretaría de Desarrollo Económico
- VIII. Secretaría de Administración
- IX. Secretaría de la Contraloría
- X. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- XI. Secretaría de Ecología
- XII. Procuraduría General de Justicia, pues depende del Gobernador.”

Por su parte el artículo 38 señala que a la Secretaría de Administración le corresponde despachar los siguientes asuntos:

XVI. "Elaborar e implantar programas de mejoramiento administrativo, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo, que permita revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de Gobierno."

Por lo que se refiere a la Contraloría del Estado, el artículo 38 bis estipula al respecto que

"Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control."

El Estado de México ha seguido durante los últimos seis años el modelo de desarrollo administrativo recomendado por la federación en el Programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (Promap), emprendido por el presidente Ernesto Zedillo un año después de haber empezado su gestión.

#### **4.3.4 PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO (1993-1999)**

Al igual que en otros estados, para el Estado de México la administración pública también ha ocupado un lugar esencial en la agenda de gobierno, razón por la cual en las gestiones de Emilio Chuayffet Chemor y Cesar Camacho Quiroz se efectuaron determinadas acciones con la finalidad de hacer más eficaz y

eficiente al gobierno estatal, es decir, sus esfuerzos se dirigieron a legitimar la gestión pública.

Los lineamientos que en materia de modernización y mejora administrativa se establecieron en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 fueron los siguientes:

- Primero se fijaron los objetivos, los cuales mostraban una preocupación por contar con una administración pública eficiente en su desempeño, eficaz en la respuesta a las demandas de la sociedad, y honrada en los procesos de gestión; además de impulsar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.
- A continuación se consideró necesario profundizar en la descentralización y desconcentración de facultades y recursos.
- También se interesaron por profesionalizar a los servidores públicos y garantizar que su desempeño se efectuará en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Para alcanzar estos objetivos se ordenaron ciertas acciones, divididas en cuatro grupos (Gobierno del Estado de México, 1996:27):

- las destinadas a mejorar la eficacia de la administración pública;
- las que tiene como finalidad avanzar en la descentralización y desconcentración de funciones y recursos;

- las que están encaminadas a perfeccionar los sistemas y mecanismos de control y evaluación de la gestión gubernamental;
- las que buscan elevar el nivel de los servidores públicos.

Pero, el Plan de Desarrollo del Estado de México (1993-1999) también considera un apartado específico de simplificación y desregulación administrativa con el objetivo de crear condiciones favorables para las actividades productivas de los sectores social y privado, manteniendo estándares de seguridad social y laboral, protección ambiental y educación.

Además, este mismo objetivo igualmente busca simplificar trámites administrativos para facilitar la relación gobierno-sociedad y mejorar la gestión pública (Gobierno del Estado de México, 1996:30).

Dentro de las acciones más importantes que se efectuaron para alcanzar los objetivos de simplificación y desregulación administrativa se encuentran: la integración, ejecución y evaluación del «Programa general de simplificación administrativa», lo mismo que la revisión, actualización y supresión de disposiciones jurídicas y normativas que signifiquen un obstáculo para impulsar la actividad económica de los particulares, así como facilitarles los trámites necesarios ante las dependencias estatales (Gobierno del Estado de México, 1996:30).

#### **4.3.5 PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO (1999-2005)**

Como se ha hecho costumbre, el plan de desarrollo estatal siguiente (en este caso el de 1999-2005) describe en su diagnóstico, las limitaciones y problemas que le impidieron cumplir con lo programado a la gestión anterior.

Por ejemplo, se asegura que si bien fueron elementos relevantes para hacer la administración pública más responsiva a las demandas de la ciudadanía, tampoco fueron suficientes debido a la poca participación ciudadana tanto desde la toma de decisiones hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Esto sin olvidar que en algunos trámites y servicios de las dependencias y organismos auxiliares aún se observa desarticulación entre las instituciones: duplicidad de funciones y normas imprecisas y abundantes, por señalar sólo algunos de los aspectos que aparecen en el diagnóstico del Programa de desarrollo 1999-2005.

Por lo mismo, el gobierno de Arturo Montiel Rojas consideró pertinente organizar una serie de acciones con el objeto de transformar la gestión pública estatal, de tal manera que se enfocó a mejorar la atención que se le brinda a la ciudadanía, a agilizar los trámites y procedimientos, a promover un cambio de actitud de los servidores públicos, y a facilitar las relaciones entre la sociedad y el gobierno (Gobierno del Estado de México, 2000:171).

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, al igual que el anterior, comprende un capítulo de «Modernización integral de la administración pública», dividido en la consolidación de una gestión pública eficiente y eficaz, y en el desarrollo de la función pública y ética en el servicio público.

Para la consolidación de la gestión pública eficiente y eficaz se fijaron los siguientes objetivos (Gobierno del Estado de México, 2000:174):

- Promover una gestión pública eficiente, eficaz, legal y transparente, con apertura a la participación social.
- Contribuir al avance de la modernización de las funciones sustantivas, asociadas a servicios sectoriales e intersectoriales por medio del reconocimiento de sus particularidades y condiciones de operación, así como del establecimiento de prioridades en cuanto a su cobertura y calidad.
- Mejorar la calidad de los servicios que se le ofrecen a la ciudadanía mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, la reducción de tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamiento de las instancias gestoras.
- Vincular a la población con la administración pública estatal, por medio de mecanismos sencillos, directos y transparentes.
- Configurar un marco regulatorio consistente, sencillo y eficaz que fomente la creatividad e iniciativa de los particulares, al tiempo que establezca condiciones de certidumbre

y seguridad jurídica, inhibiendo la discrecionalidad y la falta de integridad que presentan –en algunos casos– las instancias administrativas.

- Fomentar la racionalidad en el suministro, aplicación y control de los recursos públicos.

### ***Lenguaje gerencial***

Es conveniente comentar que en la redacción de cada uno de estos apartados que hemos ido desmenuzando, encontramos un lenguaje de corte gerencial; por ejemplo, se mencionan objetivos de productividad, ahorro, tecnología de información y flexibilidad de la organización.

En particular –en la parte correspondiente a las políticas que ayudarán a alcanzar los objetivos– en términos generales aconsejan

- El uso racional de los recursos públicos (ahorro y productividad).
- Maximizar la utilización de la tecnología de información y de telecomunicaciones para aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios que se le proporcionan a la ciudadanía.
- Eliminar duplicidades funcionales.
- Reducir tramos de control.
- Adoptar esquemas flexibles.



- Modificar los procesos estratégicos con una visión integral e interinstitucional.

### ***Las estrategias del plan***

Respecto a las estrategias consideradas en el plan estatal de desarrollo, las más destacadas son (Gobierno del Estado de México, 2000:175):

- Revisar de manera integral la legislación administrativa vigente en la entidad con el objeto de lograr su codificación, sistematización, simplificación y modernización.
- Fortalecer los mecanismos de participación, concertación y coordinación ciudadana, así como ampliar las redes sociales de colaboración para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- Redimensionar el aparato público estatal en función de las prioridades y programas de gobierno.
- Consolidar el sector auxiliar mediante la adecuación de las funciones, la magnitud y la ubicación de los organismos y fideicomisos estatales, así como del otorgamiento de mayor autonomía a sus órganos de gobierno con el propósito de elevar la eficiencia en su operación y concluir los procesos de desincorporación correspondientes.
- Instrumentar y operar proyectos multisectoriales, institucionales y regionales que faciliten la suma de esfuerzos de todos los actores sociales y alienten la activa participación ciudadana.

- Propiciar una mayor coordinación intragubernamental mediante la creación y operación de gabinetes especializados o comisiones intersecretariales.
- Restructurar orgánica y funcionalmente a la administración pública estatal mediante la adopción de nuevos modelos organizacionales, más flexibles y efectivos, con niveles jerárquicos y tramos de control adecuados.
- Consolidar las acciones de desregulación administrativa para facilitar la actividad productiva de los particulares, así como intensificar la simplificación de trámites y procedimientos para agilizar y transparentar las gestiones que llevan a cabo los ciudadanos ante las instancias gubernamentales.
- Promover la desconcentración de las dependencias y organismos auxiliares hacia las diferentes regiones de la entidad, mediante el establecimiento de esquemas jurídicos y administrativos que permitan la atención integral de los asuntos.
- Diseñar e implantar mecanismos para que la población evalúe la calidad de los servicios que le proporciona la administración pública estatal, con un particular énfasis en su oportunidad y pertinencia.
- Adoptar medidas que permitan optimizar el ahorro, la productividad y el uso sustentable de los recursos; actualizar y adecuar las normas y los procesos de adquisición y suministro de bienes, así como el control y preservación del patrimonio estatal.

- Propiciar que las dependencias y organismos auxiliares ejecuten sus propias actividades en materia de administración y desarrollo de personal, recursos materiales, control patrimonial, informática, control presupuestal y administración de documentos, tomando como base los sistemas y normas establecidas.

Por lo que respecta al desarrollo de la función pública y ética en el servicio público, sus objetivos se refirieron a mejorar las condiciones de trabajo de los servidores públicos, elevar sus niveles de vida, diseñar un modelo para implementar el servicio civil de carrera y un programa de capacitación y desarrollo del personal.

Asimismo buscaba fomentar el apego invariable de los servidores públicos a la ética y a los códigos de conducta, todo con la intención de fomentar la vocación de servicio, la ética y la profesionalización de los servidores públicos a fin de mejorar –como consecuencia– la calidad de los servicios públicos (Gobierno del Estado de México, 2000:177).

Como es natural, para alcanzar estos objetivos era necesario determinar las estrategias y políticas que se seguirían; de ellas, las más relevantes son:

“Fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión pública.

Ampliar los esquemas de contraloría social.

Iniciar la implantación y operación del sistema de servicio civil o profesional de carrera administrativa, conjuntamente con el desarrollo de un sistema de competencias laborales.

Fortalecer los sistemas de presentación, atención y resolución de quejas y denuncias, así como los de orientación e información al público; además de diseñar mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a la información derivada de la gestión pública.”

*Gobierno del Estado de México, 2000:178*

#### **4.3.6 PERIODO DE GOBIERNO 1993-1999**

De las acciones que se llevaron a cabo para hacer más eficiente y eficaz la administración pública del Estado de México durante el sexenio 1993-1999, muchas de ellas conlleva el lenguaje que se identifica con la nueva gerencia pública: Enseguida exponemos las que a nuestro modo de ver son las más sobresalientes del gobierno de Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) y César Camacho Quiroz (1995-1999).

En el primer periodo, con la intención de modernizar y mejorar la función pública, destaca la propuesta de Calidad en el servicio público: una nueva filosofía gubernamental,

“con el fin de mejorar de manera continua los sistemas administrativos para otorgar servicios óptimos a la sociedad a la que se sirve.”

*Gobierno del Estado de México, 1994: 87*

#### ***Nueva filosofía de calidad en la administración pública***

En este sentido, la nueva filosofía de calidad en la administración pública del Estado de México señala que las líneas de acción que

deben orientarse la gestión pública en las dependencias y entidades públicas son:

- la reducción y simplificación de trámites administrativos;
- mejorar la información y comunicación con los ciudadanos;
- descentralizar y desconcentrar facultades, recursos y competencias;
- impulsar la planeación estratégica;
- mejorar los sistemas de control y evaluación de la gestión pública.

Asimismo, se asegura que la administración pública del Estado de México debe modernizarse y mejorar, por lo que es necesario establecer bases sólidas para elevar la eficiencia, la eficacia y la productividad en los servicios públicos que le proporciona a la sociedad.

De aquí que la calidad en el servicio público se defina como:

*“realizar las actividades correctamente, a la primera vez, para satisfacer plenamente las expectativas y las necesidades de los ciudadanos.”*

Por tanto, el modelo de calidad en la administración pública del Estado de México requiere cambios fundamentales en las actitudes de los servidores públicos, en los sistemas para medir el desempeño, en la actitud de las dependencias y entidades, en la rapidez para aplicar nuevas tecnologías administrativas, en la simplificación de procesos y en los sistemas de recompensa y reconocimiento.

La filosofía de la calidad total se fundamenta en las siguientes premisas:

- a) Satisfacer plenamente a los clientes internos y externos.
- b) Producir productos y servicios libres de defectos.
- c) Eliminar el desperdicio.
- d) Acortar el tiempo de respuesta. .
- e) Asegurar el funcionamiento continuo del proceso.
- f) Entregar a tiempo los productos o servicios.

El modelo de calidad de la administración pública del Estado de México comprende cinco fases:

***Modelo de calidad de la administración pública***

**Primera.** Desarrollar e implementar un programa de capacitación comprensivo en el que se proporcionen conceptos tan importantes como, el sistema de administración por calidad total, liderazgo, trabajo en equipo, comunicación efectiva y técnicas de *Just on Time*, así como control estadístico del proceso.

**Segunda.** Establecer la estructura organizacional para conseguir el proceso de cambio, que significa establecer un comité directivo de calidad y subcomités específicos.

**Tercera.** Proporcionar una misión y una visión que permita, al mismo tiempo, orientar los esfuerzos y comunicar las metas

institucionales a fin de que las dependencias y entidades públicas se enfoquen a satisfacer a los usuarios.

**Cuarta.** Aplicar conceptos de capacitación a los equipos de mejoramiento continuo, con el propósito de consolidar el trabajo en equipo ya que sólo de esa manera los servidores públicos optimizan recursos y están comprometidos con una misión común.

**Quinta.** Desarrollar los conocimientos y las habilidades técnicas de los servidores públicos mediante la formación y capacitación para el trabajo en equipo, liderazgo, comunicación y técnicas de justo a tiempo, entre otras:

De igual manera, la nueva filosofía de calidad en la administración pública del Estado de México reconocía que los avances científicos y tecnológicos que caracterizan al actual mundo contemporáneo están disponibles para incrementar los estándares de la vida de la sociedad, así como para ayudar a simplificar el proceso para transferir información e iniciar procesos de administración por calidad total.

***Programa de simplificación administrativa  
y desregulación de la actividad empresarial  
del Estado de México***

Otras de las estrategias que se establecieron entre 1993 y 1999 con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía fueron el Programa general de simplificación administrativa (a principios de 1994) y el Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial del Estado de México (Barrera y Conzuelo, 1997:30).

El primero aspiraba a facilitar las relaciones entre sociedad y gobierno con la intención de lograr una mayor eficiencia en la gestión pública. Sus objetivos eran:

- Contribuir a formar una cultura de modernización de la gestión pública.
- Alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad.
- Mejorar la calidad de los servicios y trámites que se le prestan a la ciudadanía.
- Apoyar al proceso de modernización económica del Estado.
- Fortalecer la participación de la sociedad y sus organismos de representación.
- Facilitar el cumplimiento honrado y eficaz en el desempeño de los servidores públicos.
- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno y sus autoridades.

El Programa general de simplificación administrativa estuvo a cargo de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, dependiente de la Secretaría de la Contraloría; su organización dependió de tres niveles de coordinación: global, sectorial e institucional.

**Organización global.** Este nivel de organización dependía del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, integrado por el ejecutivo estatal, los servidores públicos de primer nivel, y los



dirigentes o representantes de organismos empresariales, sociales y gremiales.

**Organización sectorial.** El sectorial estaba representado por 14 comités sectoriales de simplificación, constituidos por los organismos y las dependencias estatales.

**Organización institucional.** El nivel institucional está integrado por los responsables institucionales de simplificación administrativa; es decir, por los directores generales de los sectores central y auxiliar de los proyectos de simplificación (Barrera, 1998:98).

Respecto al Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial del Estado de México, esta estrategia permitió reducir tanto trámites como tiempo en la prestación de servicio a la ciudadanía.

Un elemento relevante de la simplificación administrativa para el mejoramiento de la gestión pública es sin duda el uso de la tecnología de la información: gracias a ella fue posible que el público usuario conociera las actividades del gobierno del estado mediante su página de internet y el servicio de información telefónica (Servitel), que orienta a los ciudadanos sobre los requisitos, los horarios y el lugar donde pueden efectuar sus trámites.

Otro ingrediente del programa de simplificación administrativa fue visualizar al ciudadano como cliente, ya que de esa manera se observa una mayor preocupación por atender mejor al usuario y considerar su punto de vista; tal y como lo mues-

tran los mecanismos utilizados para captar las quejas y denuncias de la ciudadanía: un sistema estatal *ad hoc*, 152 servibuzones habilitados, una línea Lada sin costo 800 y la campaña de difusión de Quejatel.

***Programa general de modernización y mejoramiento integral de la administración pública estatal 1995-1999***

Otra actividad que se llevo a cabo para tratar de hacer la administración pública estatal más eficiente fue el Programa general de modernización y mejoramiento integral de la administración pública 1995-1999, cuyo objetivo general era:

“articular, intensificar y dar mayor congruencia a las diversas acciones que se han venido emprendiendo para impulsar y consolidar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública, con base en la racionalización de la organización administrativa, en la intensificación de las acciones de simplificación de sistemas y procedimientos administrativos de mejoramiento de la atención a la ciudadanía; y en la promoción de la eficiencia y la eficacia de la gestión gubernamental.”

*Gobierno del Estado de México, 1995: 41*

Y sus objetivos específicos:

- Tener una administración pública racional y eficiente, con esquemas de organización funcionales, flexibles y orientados a la problemática regional y en procedimientos y sistemas de trabajo de calidad.
- Orientar la gestión pública hacia el mejoramiento integral de la atención a la ciudadanía y a la satisfacción ágil y efectiva de sus demandas.

- Ampliar los mecanismos de participación corresponsable de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- Incorporar las administraciones municipales al proceso de modernización del aparato público con el fin de aumentar su capacidad administrativa y operativa (Gobierno del Estado de México, 1995:41).

### **Privatización**

Siguiendo la tendencia del gobierno federal, el gobierno del Estado de México también impulsó la privatización de empresas públicas; por ejemplo, en 1989 contaba con 208 organismos auxiliares,<sup>89</sup> pero debido a las restricciones financieras para solventar los gastos del sector paraestatal, la necesidad de sanear las finanzas públicas e incrementar la productividad y competitividad del aparato productivo estatal, entre otros motivos, hubo un profundo proceso de desincorporación (González, 2001:113).

Algunos de los objetivos que fundamentan la desincorporación de los organismos auxiliares son los siguientes:

- Incrementar la eficiencia de la administración pública estatal.
- Fortalecer las finanzas públicas.
- Reorganizar y redimensionar el aparato burocrático.

---

<sup>89</sup> Para referirse al conjunto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, en el ámbito federal se utiliza el término «administración pública descentralizada y paraestatal», mientras que en el estatal se dice que pertenecen al sector auxiliar.

- Hacer un uso más racional y óptimo de los recursos públicos.
- Fortalecer los programas prioritarios y estratégicos gubernamentales.
- Modernizar el sector auxiliar mediante el redimensionamiento de su estructura, tamaño y funcionamiento.
- Fortalecer los organismos auxiliares que actúan en sectores estratégicos y prioritarios de la economía y la sociedad (González, 2001:116).

La desincorporación de entidades paraestatales en el Estado de México comenzó en 1990 (bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría Estatal), con las modalidades de: liquidación o extinción, fusión y transferencia o venta de la participación estatal mayoritaria (González, 2001:121), y el organismo Protectora e industrializadora de bosques.

El proceso continuó con otras entidades paraestatales, a tal grado que para el mes de agosto de 1993 ya habían sido desincorporadas 178 entidades y en siete casos más se estaban llevando a cabo las últimas acciones administrativas y jurídicas para concluir el proceso.

En 1994, todavía en la administración de Emilio Chuayffet Chemor, se terminaron de desincorporar seis organismos auxiliares más: Organismos de Centro Estratégicos de Crecimiento, Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México, Fondo Estatal de Fomento y Apoyo a la Micro y Peque-

ña Industria del Estado de México, Fideicomiso Administrador de la Central de Abastos de Toluca, Fideicomiso Administrador de la Central de Abastos de Ecatepec, y Editora Oepisa, SA.

En 1995 se desincorporaron otras seis entidades paraestatales: Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México, Fondo de Fomento Económico y Prestadora de Servicios Turísticos El Ocotal.

Durante 1996 se concluyeron los procesos de desincorporación de organismos auxiliares como Constructora Codagem, Fertilizantes Edomex y el Centro de Artesanía Mexiquense.

En 1997 se desincorporaron: Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense, Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular, Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México, y los sistemas de Transporte Troncal de Tlalnepantla y de Nezahualcóyotl.

Para 1998 se concluyó la desincorporación de la Comisión de Transporte del Estado de México (Cotrem); la empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del agua en la zona de Toluca, Lerma y Corredor Industrial, el Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo y Tapetes Mexicanos.

En 1999 se trasfiere la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento a la Comisión del Agua del Estado de México, de tal manera que

quedaron un total de 44 organismos auxiliares en el Estado de México.

De los 195 organismos auxiliares y fideicomisos públicos desincorporados entre 1990 y 1999, 52% fueron liquidados, 21.5% transferidos, 15% vendidos, 0.05% se fusionaron y 11% se extinguieron.

La referencia a los logros que el gobierno del Estado de México dice haber obtenido aparecen en sus memorias 1993-1999; las más destacadas son:

### ***Tecnologías de Información***<sup>90</sup>

Por lo que respecta al uso de las tecnologías de información, dentro del aparato gubernamental del Estado de México se elaboraron nueve documentos y actualizaron seis, que en conjunto conforman el marco jurídico de la política en materia de informática y tecnologías de información.

El 11 de septiembre de 1998 se conformó el Comité Estatal de Informática, cuyas primeras resoluciones fueron autorizar el Reglamento interno del comité y el Programa integral de desarrollo informático de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del poder ejecutivo 1997-1999.

Con la intención de encauzar el desarrollo de los sistemas de información que permitan contribuir a la modernización y mejoramiento de la gestión pública, se construyeron y pusieron en operación los siguientes macrosistemas: el Sistema Integral de

---

<sup>90</sup> *Memoria 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, CD-ROM, 1999.

Personal (SIP), el de Contabilidad y Conciliación Bancaria y el de Apoyo a la Averiguación previa de la Procuraduría General de Justicia.

En 1998 se pusieron en marcha dos proyectos estratégicos: el padrón estatal vehicular y el de control de puntualidad y asistencia; en 1999 se concluyó el de migración del sistema de cobranza.

Asimismo, se elaboraron 46 sistemas horizontales, de los que destacan: el Programa general de modernización y mejoramiento integral de la administración pública, el Programa editorial del poder ejecutivo, el control y seguimiento de la correspondencia oficial del gobierno del estado, el Control documental automatizado, la Red integral de información laboral, los proyectos productivos y el directorio de comunidades indígenas.

Entre estos sistemas horizontales también se encuentra la nómina para organismos auxiliares, la información, las peticiones y el registro de trámites empresariales, el control patrimonial, los sistema para la integración del padrón de los beneficiarios de alimentación y nutrición familiar, los sistema de gestión interna, y el sistema de información para la entrega y recepción de la administración pública estatal por el término del periodo constitucional 1993-1999, entre otros.

Dentro del mismo tipo de acciones, y bajo la categoría de proyectos tecnológicos de alto impacto, encontramos la parte técnica del sistema de autoconsulta ciudadana y el sistema auto-

matizado del directorio de servidores públicos cuya finalidad es sustituir publicaciones por medios magnéticos.

### ***Rendición de cuentas***

De las acciones dirigidas a combatir la corrupción, en marzo de 1998 el gobierno del Estado de México hizo públicas 26 medidas enfocadas a los cuerpos de seguridad pública y a los servidores públicos que efectúan trámites y prestan servicios de tránsito; debido a que es ahí donde más han proliferado las conductas ilícitas.

#### **4.3.7 PERIODO DE GOBIERNO DE 1999-2005**

##### ***Programa general de simplificación y transparencia administrativa 2000***

Es en la actual administración estatal cuando se implementa el programa general de simplificación y transparencia administrativa, cuyos propósitos fundamentales –de acuerdo al documento– son: contribuir a la consolidación de una gestión pública eficiente y eficaz, así como al arraigo de los valores éticos en el servicio público.

Por otro lado, las funciones de promoción, integración, coordinación, seguimiento y evaluación quedaron encomendadas a la Secretaría de la Contraloría.

En el año 2000 este programa ya había comenzado la implementación de 150 proyectos: 26 en la Secretaría de Gobierno, cinco en la Procuraduría General de Justicia, 13 en la Secretaría de Finanzas,



11 en la de administración, 10 en la Contraloría, 12 en Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 13 en la Secretaría de Ecología, cuatro en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 11 más en Desarrollo Económico, 11 en Desarrollo agropecuarios, 15 en la Secretaría de Educación, ocho en la Secretaría del Trabajo, cinco en el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y seis en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Del total de los proyectos, 42% confiaban en mejorar la atención al público, 32% estaban destinados a la agilización de trámites, 12% a la desconcentración y descentralización, 9% a la transparencia de la gestión pública y 5% a la mejora regulatoria.

Como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, dado que una de las estrategias estaba dirigida a fortalecer los mecanismos de orientación e información a los ciudadanos, el gobierno mexiquense elaboró la *Guía informativa de servicios al público* como parte de la modernización integral de la administración pública (Gobierno del Estado de México, 2000, I).

Además de proporcionar información sobre los diversos servicios que otorgan las subsecretarías que forman parte de la Secretaría General de Gobierno, la guía informativa determina:

- La unidad administrativa en la que deberá presentarse la solicitud del servicio, junto con su dirección y teléfono.
- El nombre del servicio y su finalidad.
- Los requisitos que deben presentarse para obtener el servicio.

- El costo de la prestación del servicio fijado en días de salario mínimo.
- El horario de atención al público.
- El tiempo posible de espera para obtener el servicio.
- Las unidades administrativas desconcentradas a las que se puede acudir para solicitar la prestación del servicio.
- Un índice alfabético de los servicios para facilitarle al usuario la búsqueda.
- Los salarios mínimos vigentes en el Estado de México.

Con algunas variantes en el estilo, todas las dependencias públicas del gobierno del Estado de México cuentan con una guía informativa de trámites y servicios; aunque en la publicación no dice dónde pueden obtenerse los ejemplares, según algunos funcionarios se encuentran en las mismas dependencias y no tienen ningún costo.

***Sistema Integral de evaluación del desempeño del gobierno del Estado de México***<sup>91</sup>

Otra de las acciones gubernamentales que la administración 1999-2005 llevó a cabo como parte de la rendición de cuentas es el Sistema integral de evaluación del desempeño: herramienta del proceso de planeación democrática de la entidad, orientado a evaluar el cumplimiento de los programas del Plan de Desarrollo del Estado de México; a fomentar una ética de la evalua-

---

<sup>91</sup> [www.148.243.119.215/SJS/SIED](http://www.148.243.119.215/SJS/SIED), página electrónica del gobierno del Estado de México consultada el 8 de enero de 2002.

ción basada en los resultados y la satisfacción de los beneficiarios; a incorporar criterios de resultados, eficiencia, costos y calidad de los servicios; y a promover una mayor participación social en los procesos de evaluación.

El seguimiento a las acciones gubernamentales se efectúa mediante reportes de evaluación en tres niveles de apertura programática y uno de estructura orgánica.

Los reportes tipo que genera el sistema tienen tres componentes: el primero muestra la misión o metas de la categoría programática objeto de evaluación; es decir, el eje rector, el programa, el subprograma y el proyecto. Para tener acceso a estos reportes únicamente puede ser por medio de la dependencia responsable o ejecutora.

En la página del gobierno estatal aparece una liga donde se muestra el avance de los objetivos y las políticas gubernamentales en las distintas dependencias, junto con los indicadores de desempeño de cada uno de ellos.

El 29 de mayo de 2001 el Estado de México firmó un acuerdo de coordinación con el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría, denominado «Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción».

El acuerdo es semejante a los firmados por otros estados con los siguientes objetivos: fortalecer los mecanismos de atención y participación ciudadana (con la finalidad de proporcionar servi-

cio eficaz y oportuno) efectuar acciones conjuntas orientadas a fortalecer los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipales, promover acciones para prevenir y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan las normas jurídicas aplicables, y establecer de manera conjunta los mecanismos de información que le permitan a la Secretaría de la Contraloría desempeñar sus funciones de control.

De las acciones que este acuerdo pretende llevar a cabo destacan el Sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía; afianzar el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales para garantizar la aplicación eficiente de recursos públicos (Compranet); y promover la expedición de un ordenamiento legal que garantice el acceso de los ciudadanos a la información sobre el desempeño y la responsabilidad de sus gobernantes, incluyendo la rendición de cuentas clara, completa y oportuna.

Igualmente, el mencionado acuerdo también busca fomentar y apoyar la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, instrumentar y aplicar medidas tendientes a la desregulación y simplificación de trámites y servicios, así como compartir conocimientos y experiencias positivas en materia de modernización y transparencia de la gestión pública y en el combate a la corrupción.

Otras de las acciones efectuadas por la actual administración en este rubro las encontramos en el primer informe, donde leemos que se practicaron 630 auditorías financieras, administrativas y operacionales; 11 supervisiones al avance de las com-

probaciones ante la Dirección General de Inversión Pública; seis evaluaciones a programas gubernamentales de alto impacto en las dependencias del sector central, y 17 a programas sustantivos de los organismos auxiliares; además de actualizar 55 indicadores de desempeño y 110 de gestión.

Cuadro 6

FASES	REFERENTES DE LOS INDICADORES	INDICADORES	ASPECTOS A EVALUAR
Planeación	Misión Visión Objetivos estratégicos Objetivos institucionales	Indicadores estratégicos	Impacto Cobertura
Insumos y recursos físicos, técnicos, humanos y financieros	Programación Presupuesto Organización Administración de recursos Operación y control	Indicadores de gestión	Eficiencia Alineación de recursos Productividad
Organización para el desarrollo de bienes y servicios	Desarrollo de proyectos Gestión de recursos y servicios Líneas de acción Metas de resultado Operación y Control	Indicadores de proyecto	Eficiencia. Alineación de recursos
Entrega de bienes y servicios	Prestación de bienes y servicios Calidad de los bienes y servicios Objetivos institucionales	Indicadores de servicio	Calidad en el servicio Satisfacción de usuarios de recursos

FUENTE: [www.148243119215/SES/SIED/NatProg.asp](http://www.148243119215/SES/SIED/NatProg.asp), página electrónica del gobierno estatal, consultada el 8 de enero de 2002.

En el segundo informe el gobierno estatal manifiesta que se evaluaron 71 programas gubernamentales de alto impacto de organismos del sector auxiliar, se continuaron aplicando 185 indicadores de gestión y desempeño, y se practicaron mil 338 auditorías financieras, administrativas, operacionales y de obra en el sector auxiliar.

***Programa general de calidad gubernamental  
y simplificación administrativa 2001***

El Programa general de calidad gubernamental y simplificación administrativa 2001 fue hecho para modernizar la administración pública, dependiente de la subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa: expresamente creada (en ese mismo año) luego de fusionar la Unidad técnica para la calidad gubernamental (que dependía directamente del ejecutivo estatal) y la Coordinación general de simplificación administrativa de la Secretaría de la Contraloría.

La subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa está conformada por dos direcciones generales: la de Implementación de Proyectos de Calidad y la de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Simplificación; su misión consiste en:

*“ofrecer consultoría en calidad gubernamental de simplificación administrativa a través de un grupo profesional, creativo e innovador que avanza comprometido en generar una cultura de cambio en la administración pública para satisfacción de las expectativas del ciudadano.”*

*subsecretaría de Calidad Gubernamental y  
Simplificación Administrativa, 2001a:4*

El Programa general de calidad gubernamental forma parte del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, y su objetivo general consiste en:

*“generar los cambios sistémicos, procedimentales, documentales, informáticos y tecnológicos para asegurar, en un sistema de calidad, una gestión pública eficiente y eficaz en el otorgamiento de trámites y servicios.”*

En cuanto a sus objetivos particulares, algunos de ellos son:

- Promover una cultura de calidad entre los servidores público.
- Capacitar a los servidores públicos en materia de calidad y simplificación.
- Identificar los procesos críticos de los diferentes servicios y programas del ejecutivo estatal.
- Impulsar la participación del sector social y privado en las actividades de calidad y simplificación gubernamental.
- Establecer indicadores de medición de la calidad de los servicios.
- Promover la mejora continua

Los organismos encargados de determinar las políticas son el Consejo Estatal para la Calidad Gubernamental y Simplificación (Cecysa), integrado por todos los secretarios y coordinadores del estado y presidido por el gobernador; su función consiste

en establecer las políticas públicas y las acciones estratégicas de simplificación administrativa y calidad gubernamental.

***Organismos novedosos del tipo de la gerencia pública***

Otro órgano relacionado con la gerencia pública es el Comité de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa de cada área (Ccaysa), responsable de planear y darle seguimiento al programa general dentro de cada área administrativa; lo conforman todos los directores generales y subsecretarios, presidido por el secretario del área (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:7).

Otra experiencia igualmente interesante son los equipos de mejora de cada área (EMA), integrados por los servidores públicos cuyas funciones tienen que ver con el otorgamiento del servicio, por lo que su tarea es revisar los procedimientos que se siguen para cada trámite en cada una de las dependencias u organismos desconcentrados.

Dicho de otra manera, estos equipos son los responsables de identificar los trámites que se llevan a cabo en esas áreas junto con los requisitos que implican, con la finalidad de determinar cuáles son más susceptibles de eliminar o permiten disminuir tiempos.

Además, las EMA se ocupan también de acotar los organismos donde participan el gobierno y la ciudadanía, en virtud de que, en la medida en que haya menos interacción entre los servidores



públicos y el ciudadano,<sup>92</sup> en esa medida se evitará cualquier colusión.

Asimismo se formaron las comisiones de Coordinación Intersectorial: como su nombre lo indica, son organismos que coordinan a las dependencias que participan de uno o más ámbitos del gobierno, e intervienen en el proceso de dictaminación y resolución de los trámites y servicios de la administración pública; su objetivo es mejorar, desregular, simplificar y hacer más eficiente la prestación de servicios (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:11).

Igualmente se integraran las comisiones de Coordinación Municipal, creadas para establecer y desarrollar las acciones de simplificación administrativa en los procesos y servicios que los ayuntamientos brindan a la ciudadanía y que, en algunos casos, tienen correspondencia con procesos administrativos del ámbito estatal (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:13).

### ***La planeación estratégica en el gobierno del Estado de México***

La planeación estratégica es la metodología utilizada en el «Programa general de calidad gubernamental y simplificación» parten del diagnóstico integral de las necesidades del cliente-ciudadano, lo mismo que de los clientes internos (dependencias).

---

<sup>92</sup> Así lo asevera José Alberto Fuentes Espinoza, de la Dirección General de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Simplificación.

En el primer caso se aplicaron cuestionarios, entrevistas y grupos de enfoque con la intención de conocer las necesidades y expectativas del cliente, así como para visualizar tanto las áreas de oportunidad y mejora, como las proclives a la corrupción (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001b).

En el segundo, para el diagnóstico de las dependencias (cliente-interno) se analizaron las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas (FODA) del organismo, el mapeo de procesos, el diagrama de pareto, los diagramas causa-efecto y la matriz de análisis de datos; por mencionar sólo algunas.

Lo anterior con el objeto de conocer la estructura, la organización, los procesos, las instalaciones, las comisiones de coordinación intergubernamental, la normatividad vigente y los recursos humanos, informáticos y técnicos de la dependencia u organismos auxiliares que le brindan el servicio al cliente-ciudadano: a fin de estar en posibilidad de correlacionarlos con la satisfacción de las necesidades (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001b).

Cuando se revisan las tareas se identifican los procesos más complejos y se determina lo que se le va a hacer al programa y si necesita una reingeniería o un proceso de mejora continua; con los trámites ya mejorados es cuando se determina si entra

o no a un proceso de certificación, que es el que lo avala dentro de los estándares internacionales de calidad.<sup>93</sup>

Una vez identificadas las necesidades de los clientes-usuarios –y diagnosticado la situación organizacional, los costos y los recursos con los que se cuentan– el siguiente paso consiste en hacer un mapeo de los procesos, definir sus límites, recolectar todos los datos relativos a ellos, establecer las áreas de mejoras y desarrollarlas, implantarlas y vigilarlas con el objeto de actualizar los sistemas, los procesos y los procedimientos a fin de hacer competitivos los productos y servicios públicos.

A continuación se evalúa la arquitectura, el desempeño, la operatividad y confiabilidad de los sistemas automatizados con el fin de hacer un rediseño radical de ellos: el resultado es la instrumentación de los procesos ya mejorados, lo que significa el mejor aprovechamiento de los tiempos de respuesta con tecnología de vanguardia, hacer más eficiente el trabajo de las dependencias y organismos auxiliares y, como consecuencia, ofrecer mejores servicios a la ciudadanía (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:20).

El siguiente paso consiste en prepararse para la certificación ISO-9000: primero se organizan las actividades inherentes a la administración de un sistema de calidad, documentándolo con la estructura y los requisitos de la norma internacional, con el objetivo de cumplir con los requisitos de los ciudadanos usuarios

---

<sup>93</sup> Información proporcionada por el personal de la Dirección General de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Simplificación.

de los trámites y servicios (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:22).

Una vez concluida esta etapa se lleva a cabo la certificación ante un organismo nacional de certificación y verificación acreditado. Con esta certificación se pretende aumentar la confianza del ciudadano, luego de haber mejorado la actitud del servidor público y la imagen del gobierno al cumplir con los requerimientos de un organismo acreditado con la norma ISO.

El siguiente paso metodológico consiste en mejorar permanentemente las actividades diarias del servidor público, desde el conocimiento, la medición, el control y la mejora de los procesos administrativos al momento de otorgar los trámites y servicios.

Asimismo, para de verdad modificar los procesos, este programa considera necesario actualizar la normatividad jurídico-administrativo que regula la prestación de trámites y servicios públicos, con el fin de eliminar normas innecesarias o contrapuestas; además de evitar toda la reglamentación no indispensable.

Para la transparencia y simplificación administrativa también hay un conjunto de acciones dirigidas a acotar la discrecionalidad de los servidores públicos: se promueven valores éticos del servicio público por medio de sistemas de control y seguridad, tanto en la documentación como en la información actualizada acerca de los trámites y servicios al público.

Otra de las actividades del Programa general de calidad gubernamental y simplificación es la capacitación a los servidores públicos del Estado de México, con el objeto de prepararlos y sensibilizarlos en estos aspectos dentro de sus áreas de trabajo.

Los cursos están dirigidos a las dependencias del poder ejecutivo, a los organismos auxiliares, a los fideicomisos y a los ayuntamientos del estado. Algunos de los impartidos a las dependencias son:

- Inducción al programa general de calidad gubernamental y simplificación administrativa.
- Herramientas para mejorar la calidad y la productividad de los procesos y servicios.
- Modelos de calidad ISO.
- Formación de auditores en ISO-9000.

Entre los dirigidos a los municipios destacan:

- Liderazgo y empowerment.
- Herramientas personales para ser altamente efectivos.
- Calidad en atención al ciudadano (subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, 2001a:29).

### ***Metas y proyectos del programa 2001***

**Reingeniería de procesos.** En este programa se preveía que para el año 2001 ya se habrían llevado a cabo algunos proyectos de reingeniería:

- en el Registro Público de la Propiedad, organismo dependiente de la Secretaría General de Gobierno;

- en la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (para modificar el otorgamiento y pago de becas, y en áreas sustantivas);
- en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (para el proceso de concesionamiento del transporte público de pasaje);
- en la Secretaría de Finanzas y Planeación (para la modernización de pago a proveedores (SIAF);
- en la Secretaría de Administración (para el proceso de adquisiciones);
- en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (para en la producción de vivienda);
- en la Secretaría de Ecología (para la verificación e inspección a empresas).

**Preparación y certificación ISO-9000.** En este rubro se tenía pensado certificar las siguientes áreas:

- Instituto de Salud del Estado de México: Laboratorio Estatal de Salud (proyecto comenzado en el año 2000).
- Secretaría de Desarrollo Económico: direcciones generales y un organismos descentralizado.
- Procuraduría General de Justicia: expedición de certificados penales y no penales.
- Secretaría de la Contraloría: procesos internos de la subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Ad-

ministrativa, e informe de la situación patrimonial de los servidores públicos.

- Secretaría de Desarrollo Agropecuario: Laboratorio Icamex.
- Secretaría General de Gobierno: Registro Civil.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social: servicio estatal de empleo y áreas sustantivas.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes: áreas sustantivas.

**Mejora continua.** Los proyectos que señalamos a continuación son los que cada una de las dependencias que integran la administración pública del ejecutivo estatal presentaron para el programa 2001.

- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT):** fortalecimiento de las ventanillas únicas de transporte público; y programación, adjudicación, control y supervisión de la obra pública.
- **Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP):** fortalecimiento de la subcomisión operativa de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda; consolidación de la página electrónica; elaboración de expedientes técnicos; automatización del programa de mejora a la vivienda; atención a promotores de vivienda; atención al público en general; escrituración de inmuebles; facturación y cobranza de agua en bloque y servicio de cloración; nueva cultura de agua; revisión de proyectos de emisión de dictámenes de agua po-

table, alcantarillado y tratamiento de la factibilidad de los servicios; renovación y agilización de los sistemas administrativos y flujos de información; facturación.

- **Secretaría de Finanzas y Planeación (SFP):** divulgación y comercialización de los servicios del Instituto de Investigación e Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGCEM).
- **Secretaría de Ecología (SE):** proceso de calidad en el servicio al público en el Zoológico de Zacango; impacto y riesgo ambiental; calidad en el servicio de trámites empresariales; verificación de necesidad (reposición de certificados de necesidad); y verificación vehicular (reposición de certificados de verificación vehicular).
- **Secretaría General de Gobierno (SGG):** procesos de modernización integral; de «El registro civil cerca de ti», de «Un defensor cerca de ti», de visita familiar a reclusorios; mejoramiento de la atención a usuarios de preceptorías juveniles; facilitación de consulta en materia de protección civil a la población; y mejoramiento del proceso de infracciones.
- **Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS):** automatización de las salas de audiencias en las oficinas de Toluca y del valle de México.
- **Secretaría de Salud (SS):** mejora continua de los servicios hospitalarios de urgencias y admisión; y en los trámites y servicios de las 18 jurisdicciones de regulación sanitaria.



- **Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SDA):** solicitud del crédito del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Estado de México (FAPPEM); asistencia técnica agrícola; prevención y combate de incendios forestales; apoyo a la organización económica rural; y calidad en el análisis de Laboratorios del Icamex.
- **Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF):** mejora continua en la clínica del maltrato; y desarrollo de unidades básicas de rehabilitación.
- **Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM):** calidad total en los servicios hospitalarios que presta en el Hospital Siglo XXI, y en la Clínica Alfredo del Mazo González.
- **Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TRICA):** Modernización y automatización integral.

### ***Contratos (contracting out)***

Las instituciones pública o privadas contrataban servicios externos para efectuar los estudios que permiten llevar a cabo los proyectos que tienen las secretarías del gobierno estatal; por ejemplo, la Secretaría de Administración contrató al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para que asesora a la Dirección de Organización y Documentación, o la Secretaría de Finanzas y Planeación, para que el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) elaborara indicadores.

### ***Mayor utilización de tecnologías de Información***

A la fecha son ya varios los documentos publicados por el gobierno estatal, previamente revisados para que aportaran elementos capaces de dilucidar si se aplicaron o no medidas de nueva gerencia pública en la entidad; tal como lo hacían constar los documentos muchas veces apoyados en la observación directa o en la aplicación de cuestionarios para verificar su veracidad.

En el año 2000 se actualizaron diversos documentos que conforman el marco regulatorio de la informática, como por ejemplo el *Manual de normas y procedimientos de informática*; también se incorporaron 22 páginas específicas en la Página Única del Gobierno en internet, gracias a las cuales se difunden las acciones del gobierno estatal; asimismo se instaló el Sistema de administración municipal en 11 ayuntamientos y se les dio mantenimiento a 164 programas de este sistema.

### ***Programa de gobierno electrónico (e-edoméxico)***

El 27 de abril de 2001 el ejecutivo del Estado de México expidió el acuerdo por el que se estableció el Programa de gobierno electrónico 2001-2005 (e-edoméxico).<sup>94</sup>

“cuyo objeto consiste en reorientar, acelerar y coordinar las acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, para integrar las tecnologías apropiadas; aplicaciones, procesos administrativos y logística de atención, con el propósito de facilitar a la ciudadanía, grupos sociales, empresas e instituciones su relación con el gobierno.”

---

<sup>94</sup> [www.edomexico.gob.mx/progama/htm/principal.htm](http://www.edomexico.gob.mx/progama/htm/principal.htm), página consultada el 14 de agosto de 2002.

El programa e-edoméxico está coordinado por el secretario de Administración auxiliado por el director general del Sistema Estatal de Informática, quien a su vez desempeña la función de coordinador ejecutivo de los cinco aspectos que lo integran: componente tecnológico, impacto a la organización, agenda de proyectos, fronteras del programa e impacto a la sociedad.

**Componente tecnológico.** En este aspecto el programa e-edoméxico considera las siguientes estrategias:<sup>95</sup> Fortalecimiento de las unidades de informática, automatización de procesos, bancos de datos, infraestructura y servicios informáticos, estándares y metodologías, telecomunicaciones, portal electrónico del gobierno del Estado, innovación e intercambio tecnológico, apoyo a las administraciones municipales, difusión y extensión, y seguridad informática.

**Impacto a la organización.** En este segundo aspecto el programa se auxilia en el proyecto de autogestión del cambio, gracias al cual puede vérselo como un proceso mediante el cual una «situación problemática» o «área de oportunidad» se transforma en un «problema solucionado» o de «mejora».

Las líneas que este proyecto plantea son: diagnóstico de la estructura organizacional, escenario al adoptar e-edomexico, identificar y jerarquizar los puntos críticos, vincular los recursos humanos con los objetivos del programa gobierno electrónico, articular interés-compensación-responsabilidad

---

<sup>95</sup> [www.edomexico.gob.mx/programa/comunicado/html/Politica%20Informatica.htm](http://www.edomexico.gob.mx/programa/comunicado/html/Politica%20Informatica.htm), página consultada el 14 de agosto de 2002.

en el personal involucrado en este proyecto, programas de capacitación al personal, y certificación de competencia laboral.

**Agenda de proyectos.** Por lo que respecta a la agenda de proyectos, el objetivo de ésta es llevar el calendario de sólo aquellos que tienen beneficios directos para la población, como el programa de regionalización, que abarca las 12 regiones en las que está dividido el Estado de México, funcionando como un programa político-electoral y administrativo.

Gracias a él también pudo impulsarse el programa de desconcentración y descentralización de oficinas públicas, de donde destacan las subprocuradurías de justicia estatales cuyos horarios se ampliaron de 5 a 11 de la noche; lo mismo que el canal de participación ciudadana: mecanismo que sirve para mapear los servicios que más requieren de internet.

**Fronteras del programa.** En cuanto a las fronteras del programa, e-edomexico se instauró para que fuera algo permanente de la administración pública; por lo mismo requiere de la participación de todas las dependencias del gobierno y de la sociedad, al igual que el resto de los demás programas y acciones gubernamentales estén coordinados y alineados por él.

Además, el programa dispone de mecanismos de retroalimentación interna y externa, junto con un sistema para medir el desempeño basado en métricas; tales como:

- Clientes o usuarios (número total de solicitudes de productos o servicios, desempeño contra requerimiento de los usua-

rios, y satisfacción ciudadana a partir de retroalimentación directa de los usuarios).

- Desempeño de los procesos al interior (tiempos de respuesta, tiempos de realización, calidad de los productos o servicios y costos asociados).
- Proveedores (desempeño de los proveedores respecto a los requerimientos del programa).
- Utilidad (incremento en el número de solicitudes).
- Beneficios internos (satisfacción de los servidores públicos, y reducción del esfuerzo).

**Impacto a la sociedad.** Este rubro comprende acciones que buscan agilizar la tramitación gracias a los medios interactivos orientados a la relación ciudadano-gobierno; por esta razón se identificaron servicios de alto impacto en la población y se clasificaron en función de las facilidades que hay para tener acceso a ellos. A saber:

- **Un paso:** los servicios así clasificados tienen la característica de que el ciudadano puede hacerlos por completo mediante una transacción electrónica.
- **Dos pasos:** los servicios que aquí se agrupan le permiten al ciudadano empezar o hacer sólo una parte del trámite por vía electrónica, por lo que después debe acudir a la oficina pública que corresponda para concluir o verificar su trámite.

- **En sitio:** estos son los servicios que por su naturaleza deben solicitarse y concluirse en la oficina más cercana al domicilio del ciudadano.

El portal electrónico del gobierno del estado también cuenta con información referente a los 980 servicios que el gobierno estatal proporciona (trámites, requisitos, ubicación y horario de oficina), además de poner a disposición los formatos y documentos necesarios para cumplir el trámite o gestionar un servicio.

Actualmente el portal hospeda 75 e-servicios; como por ejemplo: solicitud de actas del registro civil, regularización de escrituras que no fueron autorizadas por las notarías públicas, legalización de documentos y certificados de educación media superior y superior, denuncias en línea, consulta de derechos para el pago de tenencia y control vehicular, certificado de antecedentes no penales, y Compranet.

Con el programa de gobierno electrónico la población puede tener acceso a la información que le permita conocer las acciones del gobierno, lo mismo que exponer sus quejas, denuncias o sugerencias.

La tecnología también se ha orientado a la automatización de procesos, como: desarrollo de proyectos relativos al seguimiento de los programas gubernamentales (Sispro), del programa de regionalización y de la cooperación interinstitucional en materia de procuración de justicia.

De acuerdo con el programa, se han hecho adecuaciones y mejoras a mil 62 subprogramas de los sistemas de información actualmente en uso, lo que permite asegurar la continuidad en la prestación de los servicios que se apoyan en ellos y operan el sistema digitalizado de constancias de no inhabilitación vía intranet.

#### **4.3.8 EVALUACIÓN**

El Estado de México ha sido muy prolijo en el uso de términos, estrategias y programas relacionados con la nueva gerencia pública, dados a conocer mediante documentos y por la propia red de internet; esta es la razón por la que, como observamos en el capítulo 3, es la segunda entidad del país que hace de la nueva gerencia pública parte fundamental de su administración pública.

Razón por la cual ha creado dependencias expresamente encargadas de hacer un seguimiento de la calidad, así como promover programas relacionados con la nueva gerencia pública; tal es el caso de la subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa adscrita a la Secretaría de Administración.

Con su creación, en el año 2001, se fusionaron una unidad técnica para la calidad (dependiente del gobernador) y la coordinación de Simplificación Administrativa, de la Secretaría de la Contraloría.

Hasta antes de la creación de esta subsecretaría, los esfuerzos de modernización administrativa y la introducción de técnicas de nueva gerencia pública habían estado diseminados en tres áreas:

en la Secretaría de la Contraloría, en la de Administración, y en la oficina del gobernador.

Pese a que en 2001 se fusionaron, consideramos que el Consejo Estatal para la Calidad Gubernamental, lo mismo que los programas de certificación vía normas ISO, o la planeación estratégica, se han enfrentado a un problema básico: la falta de continuidad en los programas debido a la constante rotación de mandos directivos y medios: muy alta desde 1999 a la fecha.

Esta situación ha causado una constante incertidumbre laboral que no le permite al servidor público de mandos superiores conocer cabalmente los propósitos de calidad gubernamental señalados; por lo que toca a los mandos medios e inferiores, ellos están más preocupados por conservar su plaza que por echar adelante programas innovadores.

Como en el caso de Guanajuato, la falta de mecanismos para evaluar el impacto de los programas de calidad en rubros como el ahorro del dinero o beneficio social hace que los resultados de los programas de calidad sean poco claros.

Por otro lado, la capacitación y profesionalización a los servidores públicos fue buena al comenzar la administración 1999-2005, pero cuando se promovieron cursos y talleres sobre planeación estratégica impartida por el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), se intentó meter a la burocracia estatal a hablar el mismo lenguaje de la nueva gerencia pública y trabajar en equipo... con poco éxito.



Asimismo se creó el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), instrumento técnicamente muy bien diseñado pero sin mucho eco en el servicio público, por lo que para las dependencias no fue sino un sistema muy marginal en su utilización.

En suma, las técnicas de nueva gerencia pública que ha utilizado el gobierno estatal –según lo revelan sus documentos como el Plan Estatal de Desarrollo, la Ley orgánica de la administración pública y sus diversos informes– no parecen tener una base de sustentación a largo plazo por conocer sistemas de evaluación y porque la mística de servicio del servidor público no está en su mejor nivel ante los constantes cambios entre el nivel de mandos medios y superiores.

## **4.4 DISTRITO FEDERAL**

### **4.4.1 DESCRIPCIÓN GENERAL<sup>96</sup>**

El Distrito Federal (DF) se localiza en la zona centro del país: al norte 19°36' y al sur 19°03' de latitud norte, al este 98°57' y al oeste 99°22' de longitud oeste; colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el de Morelos. Su superficie representa el 0.1% del total del país.

El Distrito Federal es la segunda entidad más poblada de la república (la primera es el Estado de México), con ocho millones 605 mil 239 habitantes, de los cuales la mayor parte vive en zonas urbanas (99.7%); únicamente 44.5% es económicamente

---

<sup>96</sup> [www.df.inegi.gob.mx/](http://www.df.inegi.gob.mx/), página consultada el 31 de mayo de 2002.

activa y de ella los varones participan con poco más del 60%. Su densidad de población es de cinco mil 643 habitantes por kilómetro cuadrado.

Ciudad de México es otro nombre con el que se conoce al Distrito Federal y cuenta con los siguientes servicios básicos: del total de las viviendas particulares habitadas (dos millones 103 mil 752), 99.5% goza de energía eléctrica, 97.9% de agua entubada y 98.2% de drenaje; también, del total de población mayor de 15 años, 97% es alfabeta.

Como se ve, sus indicadores tienen un buen nivel ya que, de las 16 delegaciones que la conforman, todas tienen una cobertura superior al 90% en los servicios básicos.

En ese mismo año la Ciudad de México obtuvo ingresos por un total de 62 mil 171 millones 150 mil pesos, de los cuales 41.51% provenían de participaciones federales, 21.46% de impuestos, 15.19% por concepto de derechos, 9.59% por aportaciones federales, 6.46% por financiamiento, 2.06% por productos, 1.80% por aprovechamientos, 1.91% por disponibilidad inicial y 0.02% por contribuciones de mejoras.

Del total de esos ingresos, 61.22% se utilizó en gastos administrativos, 16.60% en disponibilidad final 10.53% en subsidios, trasferencias y ayudas, 6.70% en obras públicas y acciones sociales, 4.83% en deuda pública y 0.12% en inversión financiera.

Además, la Ciudad de México es una de las mejor comunicadas de la república, pues cuenta con 10 líneas del metro y vías rápidas como el viaducto Miguel Alemán, el circuito interior y el periférico norte y sur, junto con los ejes viales para comunicar a la población en las 16 delegaciones políticas que integran el Distrito Federal.

Igualmente dispone de una red de carreteras que permiten comunicar a esta gran ciudad con los estados de Puebla (la 190), Morelos (la 95) y de México (la 15); una red ferroviaria que la comunica con las ciudades de Toluca (Estado de México), Querétaro (Querétaro) y Pachuca (Hidalgo) principalmente; así como un aeropuerto con servicio nacional e internacional.

#### **4.4.2 SISTEMA POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL<sup>97</sup>**

La primera vez que en el Distrito Federal se eligió democráticamente a su gobernante (antes dependía de la decisión del presidente en turno) fue en 1996, año en que su población votó para que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), gobernara de 1997 a 2000.

No obstante, al igual que el gobernador de Guanajuato (Vicente Fox Quesada), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tampoco terminó su mandato por postularse como candidato a la Presidencia de la República: Rosario Robles Berlanga lo sustituyó durante el último año; actualmente Andrés Manuel López

---

<sup>97</sup> [www.asambleadf.gob.mx/princip/Enl-04f.htm](http://www.asambleadf.gob.mx/princip/Enl-04f.htm), consultada el 4 de junio de 2002.

Obrador, del mismo partido, es quien tiene el mandato ciudadano hasta el 2006.

La asamblea legislativa del Distrito Federal está integrada (hasta junio del 2003) por 19 diputados del PRD, 17 del PAN, 16 del PRI, ocho del PVEM, tres del PDS, dos de Convergencia por la Democracia y uno del Partido del Trabajo.

#### **4.4.3 MARCO INSTITUCIONAL LEGAL**

##### ***Estatuto de gobierno del Distrito Federal***

Como se señala en el marco jurídico legal federal, el Distrito Federal no cuenta con una Constitución Política como los demás estados de la república por su propio carácter legal, sin embargo, el Estatuto de Gobierno es el documento que establece las bases de su organización y funcionamiento. Los siguientes son los artículos de este ordenamiento que respaldan las acciones de modernización administrativa y nueva gerencia pública.

El artículo 2 asegura que la Ciudad de México es al mismo tiempo el Distrito Federal:

*“una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”*

El artículo 12, por su parte, señala que la organización política y administrativa de esta entidad observará, entre otros, los siguientes principios:

- a) “La legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, eficiencia, y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad.
- b) La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general.
- c) La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad.
- d) La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes.”

Atendiendo a lo estipulado en el artículo 122 constitucional y al artículo 7 del Estatuto de Gobierno, el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y los de carácter local. Con la intención de observar cómo influyen estos poderes en la administración pública del Distrito Federal, enseguida enunciamos algunos artículos:

**Artículo 24.** Al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito, salvo lo que le competa a la asamblea legislativa, según lo expresamente conferido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal establezca la Constitución Política, este estatuto y demás leyes.

**Artículo 32,** fracción III. Al presidente de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde

“iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.”

**Fracción V de este mismo artículo.** Es facultad del presidente

“proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión.”

**Artículo 42 de este estatuto.** La asamblea legislativa cuenta, entre otras, con las siguientes facultades:

“iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; expedir disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimiento administrativos; regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpieza, turismo y servicio de alojamiento, mercados, rastros, abasto y cementerios; y las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente estatuto.”

**Artículo 67.** El poder ejecutivo local tiene las siguientes atribuciones iniciar leyes y decretos ante la asamblea legislativa; promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la asamblea legislativa; nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos, dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otra manera; formular el programa general de desarrollo del Distrito Federal; celebrar convenios de coordinación con la federación, los estados y los municipios, y de concertación con los sectores social y privado; convocar a plebiscito en los términos de este estatuto y demás disposi-

ciones aplicables; las demás que le confieren la Constitución Política y las demás leyes.

***Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal***

La Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal, como es natural, tiene un papel relevante en la administración pública de esta entidad debido a que determina su organización y asigna las facultades del jefe de gobierno y de los órganos centrales (desconcentrados, y paraestatales), conforme a las bases establecidas en la Constitución Política y en el Estatuto de Gobierno.

A decir del artículo 2, la administración pública del Distrito Federal se divide en:

**Administración pública centralizada:** integrada por la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del DF, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del DF y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

**Administración pública desconcentrada:** son los dieciséis órganos desconcentrados que pertenecen a las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal y tiene autonomía funcional en acciones de gobierno; a estos órganos se les denomina delegación política y son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel

Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

**Administración pública paraestatal:** compuesta por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

**El artículo 5** de esta ley considera que el titular de la administración pública del DF es el jefe de gobierno.

**El artículo 6** asegura que las dependencias y organismos de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal conducirán sus actividades de acuerdo con las políticas que para el logro de sus objetivos determine el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo y los demás programas que deriven de él.

**El artículo 7** indica que:

*“los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal atenderán los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad.”*

**El artículo 15** de este ordenamiento determina que:

*“el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, la planeación y despacho de los negocios del orden administrativo en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:*

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda



- III. Secretaría de Desarrollo Económico
- IV. Secretaría del Medio Ambiente
- V. Secretaría de Obras y Servicios
- VI. Secretaría de Desarrollo Social
- VII. Secretaría de Salud
- VIII. Secretaría de Finanzas
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad
- X. Secretaría de Seguridad Pública
- XI. Secretaría de Turismo
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- XIII. Oficialía Mayor
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales."

**Artículo 33** por lo que respecta a la modernización administrativa, según esta ley le corresponde a la Oficialía Mayor el despacho de esta materia; entre las atribuciones relacionadas con esta área se encuentran:

- a) Proponerle al jefe de gobierno las medidas técnicas y políticas administrativas para la organización, funcionamiento y modernización de la administración pública de esta entidad.
- b) Establecer la normatividad y determinar las modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública.
- c) Establecer la normatividad y vigilar la aplicación de los programas de modernización, simplificación, desarro-

llo y mejoramiento administrativo, cuidando la permanente comunicación con la población en cuanto a sus necesidades respecto de los trámites que lleva a cabo y los servicios que solicita.

d) Establecer la normatividad y vigilar la aplicación a los programas de desconcentración y descentralización.

e) Determinar la política de informática diseñando sistemas que se requieran para optimizar el uso y la administración de los recursos.

#### **4.4.4 PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1998-2000**

El primer gobierno electo del Distrito Federal, en cumplimiento de sus funciones, estableció su programa general de gobierno con seis objetivos que rigen la actuación gubernamental; éstos son:

- Tener una ciudad segura y con justicia
- Tener una sociedad democrática y participativa
- Tener una sociedad incluyente y solidaria
- Tener un camino de desarrollo sustentable
- Tener una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad y
- Tener un gobierno responsable y eficiente.

Para efectos de esta investigación consideramos relevante analizar el segundo objetivo (de una sociedad democrática y parti-

cipativa) y el último (un gobierno responsable y eficiente). Las estrategias que este gobierno estableció en el primero de ellos:

- Hacer una reforma democrática integral, lo que implica una reforma política y la reconstrucción del marco jurídico del Distrito Federal.
- Avanzar en mecanismos de participación ciudadana en tres aspectos: en la toma de decisiones, en la implementación de programas y en la vigilancia al gobierno.
- Establecer mecanismos e instituciones de coordinación con las entidades federativas vecinas.
- Descentralizar la toma de decisiones transfiriéndoles a las delegaciones una mayor cantidad de decisiones y estableciendo mecanismos de coordinación delegacional.
- Promover el diálogo permanente con los diferentes sectores de la sociedad con los que se encuentre en conflicto; como ocurre con los asuntos de comercio en vía pública, condominios, multifamiliares y solicitantes de vivienda, entre otros.
- Establecer un sistema de prevención de riesgos y protección civil.

Por su parte, las estrategias del último objetivo (tener a un gobierno responsable y eficiente) son:

- Definir y establecer mecanismos de financiamiento de la ciudad con perspectiva de largo plazo, mediante el control de la deuda pública y de la modernización del impuesto predial, utilizando tecnología de punta para el control del

catastro, de la modernización del manejo y cobro del agua, y de las tarifas.

- Promover la reconstrucción administrativa y transparencia de la gestión pública por medio del «Programa de mejoramiento en la atención al público» que busca responder de manera ágil los trámites como reglas claras para su solicitud; así como la reconstrucción de la administración pública, que implica desarrollar procesos de modernización y descentralización fortaleciendo a las delegaciones en sus atribuciones legales y administrativas.
- Impulsar el desarrollo y la profesionalización de los recursos humanos del gobierno del Distrito Federal con la instauración del servicio público de carrera y el diálogo respetuoso con los trabajadores sindicalizados.
- Mejorar los flujos de información y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, para ello es necesario contar con un sistema de información que permita establecer un banco de datos y de enlace para intercambio de información entre las diferentes dependencias públicas; además de poner a disposición del público los directorios de los servidores públicos y oficinas del gobierno del DF así como información sobre la normatividad, los programas de gobierno y las obras que se realizan. También el sistema captará demandas, reclamos y sugerencias ciudadanas sobre los trámites y servicios.

- Darles seguimiento y vigilancia a las acciones del gobierno mediante la instauración de mecanismos de vigilancia más eficientes, incluyendo la contraloría social.

#### **4.4.5 PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001–2006**

El actual gobierno del Andrés Manuel López Obrador, en cumplimiento con lo establecido en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno y en otras leyes, cuenta con un «Programa general de desarrollo del Distrito Federal» dividido en cuatro apartados, sobre los que efectúa sus actividades: gobierno y seguridad pública, desarrollo sustentable, progreso con justicia, y administración y finanzas.

Para efectos de nuestra investigación, el apartado de mayor interés es el que se refiere a la administración y finanzas, pues dentro de él encontramos una sección que tiene por objeto llevar a cabo la reforma integral de la administración pública del Distrito Federal. Sus líneas de acción son:

1. Reorganizar el gobierno mediante gabinetes
2. Descentralizar actividades hacia las delegaciones
3. Decretar la austeridad en el gasto público
4. Mejorar y actualizar los sistemas informáticos.

El punto de partida de esta reforma administrativa es la integración de cuatro gabinetes para ejecutar los programas, denominados igual que cada uno de los apartados del «Programa general de desarrollo»: el de administración y finanzas está con-

formado por la Contraloría General, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas.

Este gabinete tiene como programas principales: la reforma administrativa, la modernización del sistema de recaudación de impuestos y la transparencia en el manejo de los recursos públicos; además, próximamente se pondrá en marcha un programa de descentralización administrativa.

Por otro lado, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador plasma en este documento la intención de reducir el gasto por medio de acciones que permitan un uso racional y eficiente de los impuestos; para ello adopta medidas como:

- eliminar los puestos de secretarios privados, salvo para el jefe de gobierno, los secretarios y los subsecretarios;
- limitar el número de asesores a cinco por secretaría;
- proporcionar guardaespaldas únicamente a los funcionarios relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia;
- reducir a la mitad los gastos de publicidad del gobierno del DF vigentes en el año 2000:
- eliminar los gastos excesivos en teléfono, energía eléctrica, combustibles y viáticos;
- compactar el horario de los empleados del gobierno del DF.

Otras acciones que este gobierno pretende implementar, según este documento, están relacionadas con las técnicas y los recursos informáticos ya que buscan mejorar la eficiencia y oportunidad

de los procesos internos administrativos, además de atender a la población en los diferentes servicios que presta el gobierno del Distrito Federal.

A manera de complemento se desarrolló el sistema automatizado de demanda ciudadana, con la finalidad de darle seguimiento y controlar las etapas de gestión de las demandas de la sociedad; asimismo, se actualizarán los sistemas de información de la página de internet del gobierno del Distrito Federal con la tecnología más avanzada.

#### **4.4.6 PERIODO DE GOBIERNO 1997–2000**

##### ***Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas***

**Sistema de Información.** De las primeras medidas adoptadas como parte de la modernización administrativa destaca la construcción del sistema de información, por lo que durante el primer año de gobierno de esta gestión se formó el grupo de planeación; gracias a ello se establecieron los parámetros básicos sobre los que se montaría el sistema (Asamblea Legislativa del DF, 1998:23).

**Optimizar los recursos públicos** es otra de las acciones que se llevaron a cabo en el primer año de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas; algunos ejemplos de esta medida son el catálogo único de precios unitarios, elaborado por la Secretaría de Obras y Servicios con la intención de homogenizar los honorarios por el mismo trabajo ejecutado: gracias a este catálogo se redujo 15% en promedio los precios a los que se adquirían los materiales.

En cuanto a la Corporación Mexicana de Impresión, responsable de las publicaciones del gobierno del DF, gracias a la optimización de recursos fue posible reducir el costo del papel que se utiliza para los boletos del metro (de 24 a diez pesos el kilo).

Por lo que toca al área de salud, el costo de los insumos se redujo 15% y en obras de mantenimiento hasta 40%: resultado de eliminar a los intermediarios y comisionistas innecesarios (Asamblea Legislativa del DF, 1998:25).

Con la intención de proporcionar un mejor servicio, agilizar los trámites y evitar fuentes de corrupción, el gobierno cardenista reforzó el programa de ventanilla única: en su primer año ya operaba en todas las delegaciones, se había capacitado a los funcionarios que atendían esos lugares y proporcionado manuales de trámites a la vista de toda la ciudadanía con el objeto de reducir la discrecionalidad (Asamblea Legislativa del DF, 1998:26).

**Modernización administrativa.** En el segundo año de gobierno se llevó a cabo el programa de modernización administrativa, con dos objetivos básicos: ordenar y simplificar el funcionamiento de la administración en la ciudad, y mejorar la calidad de la atención al público obviando trámites y eliminando resquicios para prácticas corruptas.

Alcanzar estos objetivos hizo que el gobierno del Distrito Federal instalara en sus 16 delegaciones las Unidades de Atención Ciu-



dadana (UNAC), compartiendo el lugar físico con las ventanillas únicas y los centros de servicios de atención ciudadana.

Por la misma razón se mejoró la imagen física de las instalaciones proporcionándoles mayor comodidad a los ciudadanos y mejorando las áreas de información y orientación al público.\*

Además, esta administración ahorró en materia de adquisiciones y contratación de servicios; por ejemplo, pagó alrededor de cien millones de pesos menos al comprar camiones recolectores de basura por medio de una licitación pública internacional, o cuando por contratar -también por licitación pública- el servicio de fotocopiado disminuyó 42% el precio anterior (Asamblea Legislativa del DF, 1999:28).

### ***Gobierno de Rosario Robles***

En el último año de gobierno de este periodo se instauraron diversas diligencias para modernizar la administración pública del Distrito Federal, entre ellas destaca el programa de abatimiento de rezagos, el de mejoramiento continuo de la administración pública y el de información geoeconómica del Gobierno del Distrito Federal (Sigeco).

También se ejecutaron mecanismos para transparentar el uso de los recursos; como el pago interbancario a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, o el Sistema de Reporte de la Actividad Verificadora (Sirav).

---

\* [www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/6.html](http://www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/6.html), página consultada el 10 de junio de 2002.

Como parte del programa de mejoramiento continuo de la administración pública del Distrito Federal, según el último informe de gobierno de Rosario Robles, se efectuaron las siguientes actividades: se impartieron talleres de planeación estratégica a 64 servidores públicos de las ventanillas únicas delegacionales, de los centros de servicio y atención ciudadana, de la subdirección de verificación y reglamentos, y de la coordinación de planeación y modernización administrativa de las 16 delegaciones (Gobierno del Distrito Federal, 2000:183). También, se fundó el programa *Conoce a tus dependencias*,

“el cual difunde y orienta al ciudadano sobre sus derechos frente a las autoridades del gobierno del Distrito Federal.”

Igualmente se dan a conocer los casos en los que el ciudadano puede acudir a este órgano de control con la intención de hacer valer sus derechos en las instancias correspondientes (Gobierno del Distrito Federal, 2000:190).

**Mayor utilización de tecnología de información.** De las acciones ordenadas para darle un mejor uso a las tecnologías de información sobresalen (Gobierno del Distrito Federal, 2000:188):

- El sistema automatizado para la demanda ciudadana, ya que se efectuaron pruebas de integridad, de funcionamiento, de rendimiento y de operatividad en las 16 delegaciones.
- El sistema de información geoeconómica del gobierno del Distrito Federal. En una primera etapa constituyó la red interna y amplió sustancialmente la temática de sus bases de datos, además de transformar a predio la información cartográfica, con la posibilidad de generar análisis especializados sobre el

impacto económico de las inversiones en el territorio de la ciudad; entre otras medidas.

- La modernización de los sistemas de recaudación, para ello se adquirieron 463 computadoras, 40 servidores, 249 certificadoras de pago, 130 impresoras láser y una red digital integrada, más el establecimiento y rediseño de los sistemas y controles de seguridad. Gracias a todo esto se abatió el retraso tecnológico de 13 años en los sistemas de recaudación, reduciendo el tiempo de atención al público en las oficinas tributarias.
- La instalación y configuración de 20 nodos de red con el fin de tener un acceso fácil y rápido a la información contenida en la red, facilitar la comunicación entre las diversas oficinas de la Procuraduría Fiscal, y optimizan los recursos informáticos de herramientas para compartir equipo de cómputo e información.

**Rendición de cuentas.** En materia de rendición de cuentas se fortaleció la medición de los indicadores de servicio, satisfacción y desempeño de los servicios y los trámites más importantes de las 16 delegaciones; asimismo se efectuaron 32 talleres para implantar la metodología para la medición de los indicadores, en los que participaron 576 servidores públicos.

**Contratos con terceros.** Durante el periodo de Rosario Robles se efectuaron convenios con instituciones bancarias como Banamex, Bancomer, Banca Promex, Bancrecer, Afirme e Inverlat con el objeto de que recaudaran los impuestos local y federal sobre te-

nencia o uso de vehículos, lo mismo que el impuesto para adquisición de inmuebles.

#### **4.4.7 PERIODO DE GOBIERNO 2001–2006**

En la administración de Andrés Manuel López Obrador se implementó el programa de modernización administrativa, bajo la dirección de la Coordinación General de Modernización Administrativa, adscrita a la Oficialía Mayor. De las acciones que hasta el momento ha emprendido, vale la pena enumerar:

- La reingeniería, la calidad total y la planeación estratégica, como parte de la aplicación de técnicas gerenciales.
- Para la rendición de cuentas el gobierno del DF emplea indicadores de gestión con la intención de relacionar las metas reales con las programadas, así como medir la productividad y el nivel de satisfacción de los ciudadanos (mediante indicadores de servicio, de desempeño y de satisfacción); además de hacer evaluaciones trimestrales por medio de los comités de control y evaluación.
- Para tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía en la prestación de servicios públicos se instalaron buzones de quejas y módulos de atención al público en la Contraloría General y en la Procuraduría Social; instituciones donde las autoridades competentes, luego de conocer las sugerencias, las quejas y las denuncias hechas, las canalizan para su atención y les dan seguimiento hasta su resolución.
- Para medir la calidad de los servicios recibidos se aplican encuestas, principalmente en las delegaciones; una vez ob-

tenida la información, se planean las acciones que permitirán incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

- En algunas delegaciones los centros de atención a la ciudadanía utilizan las tecnologías de información, como el correo electrónico para recibir solicitudes de servicios o comentarios en la página electrónica del gobierno del DF; una vez detectadas las necesidades, a continuación las turna a las áreas competentes con la intención de que se les dé respuesta. También, en este sitio se imparten conferencias en línea con los servidores públicos.

En su primer informe de gobierno Andrés Manuel López Obrador asegura que se instauraron nuevos sistemas de control y se abrió la posibilidad de que los ciudadanos pudieran hacer sus pagos de contribuciones en bancos y vía internet (Asamblea Legislativa del DF, 2001:34).

En lo referente a la rendición de cuentas, el gobierno del DF publica día con día tanto sus ingresos como sus gastos, además, en su página electrónica diariamente aparece su nómina; asimismo se creó una fiscalía especial de la Procuraduría para perseguir delitos relacionados con el pago de contribuciones, con cinco ciudadanos se instauró el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de Finanzas Públicas, y se abrieron los consejos de administración y los comités de adquisiciones con la participación de 148 ciudadanos independientes, con voz y voto en decisiones relacionadas con el manejo administrativo, la obra

pública y las compras del gobierno (Asamblea Legislativa del DF, 2001:35).

En 2002 la Coordinación General de Modernización Administrativa del gobierno del Distrito Federal estableció los lineamientos para el «Programa anual de modernización administrativa 2002» con el objetivo de proporcionarles a las diferentes dependencias, órganos y entidades las bases para formular, registrar, ejecutar y evaluar correctamente el programa anual de modernización que se instrumentará en las áreas a su cargo.

Las vertientes que este documento indica para elaborar el «Programa anual de modernización 2002» son:

- Desregular, simplificar, clarificar y, en su caso, eliminar trámites administrativos y procesos internos.
- Mejorar los procesos internos.
- Construir sistemas de información y difusión.
- Desarrollar, mejorar y actualizar los sistemas informáticos.
- Mejorar la atención ciudadana.
- Restructurar orgánicamente la administración pública.
- Desconcentrar y descentralizar la administración.
- Profesionalizar a los servidores públicos.
- Medir y autoevaluar la gestión pública.
- Fortalecer los canales de la participación ciudadana.

- Promover los sistemas de administración de la calidad ISO-9000.

Asimismo, menciona que es necesario establecer una estructura organizacional interna formada por los titulares de cada una de las dependencias, unidades, órganos y entidades del gobierno del Distrito Federal; así como los responsables de las áreas donde se establezcan los proyectos, un comité coordinador e integrantes y coordinadores de los equipos de trabajo, además de un enlace designado por los mismos titulares.

#### **4.4.8 EVALUACIÓN**

Aunque desde la administración anterior al gobierno de Andrés Manuel López Obrador (de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Rosario Robles Berlanga) se han observado avances en la materia, aún quedan problemas por resolver, como la falta de correspondencia entre las tareas de control y los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

También vale la pena hacer énfasis en mejorar los mecanismos de control ya que falta vinculación entre la contraloría mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa y la Contraloría General; además de que la participación de la sociedad en el sistema de control es poca o nula.

Evidentemente más que legitimar las acciones de la administración mediante a la nueva gerencia pública, en este gobierno la participación social y la rendición de cuentas son temas centrales; incluso otra de sus preocupaciones fundamentales (la

falta de actualización de los ordenamientos legales vigentes), es contraria a estas expresiones que le dan poca importancia a su apego como condición *sine qua non* del actuar del servidor público.

Aunque los índices de intensidad en la aplicación de la nueva gerencia pública son altos, como en Guanajuato y Estado de México, al parecer el tema gerencial no ocupa un lugar importante en el Distrito Federal; es decir, ciertamente el lenguaje gerencial está presente en los documentos, pero no con la misma intensidad que las acciones de la administración pública.

#### **4.5 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESTADOS EXAMINADOS Y EL DISTRITO FEDERAL**

Considerados como los paradigmas económicos y políticos del momento, el Estado de México y Guanajuato hoy por hoy ocupan la atención del país. Como se recordará, el primero es el segundo estado (después del Distrito Federal) que de los 31 más aporta al producto interno bruto.

Además, si bien su gobernador proviene de la filas del PRI, la composición de su Congreso refleja un alto grado de pluralidad y, todavía más, ninguno de los partidos tiene mayoría.

En cuanto a Guanajuato, este estado ha mostrado avances palpables en sus dos últimos gobiernos de filiación panista; teniendo incluso al actual presidente de la república como su exgobernador. De los estados que más aportan al PIB nacional, Guanajuato ocupa el octavo lugar.



Por lo que toca al Distrito Federal, éste ocupa un lugar importante debido a que tiene muy poco tiempo de haber tenido la posibilidad de elegir de manera democrática y con voto directo a su poder ejecutivo; esto sin olvidar que es la ciudad más grande e importante del país, por lo que ocupa el primer lugar económicamente hablando dado que es la que más aporta al producto interno bruto nacional.

### ***Características sociodemográficas***

Hemos dicho que el Distrito Federal y el Estado de México son las entidades más grandes en términos demográficos: el primero con más de ocho millones y el segundo con poco más de 13 millones de habitantes; no obstante, Guanajuato tampoco es muy pequeño, ya que es el sexto estado con más de 4.5 millones de habitantes.

En cuanto a la tasa promedio de fecundidad, Guanajuato tiene un porcentaje mayor al de las otras dos entidades; lo mismo que el número de nacidos vivos por cada mil habitantes. Sin embargo, en la esperanza de vida de la población su indicador es menor.

Por lo que se refiere al ámbito social, tanto el Distrito Federal como el Estado de México poseen un grado de marginación entre muy bajo y bajo, respectivamente; en tanto el de Guanajuato es cercano a uno, marginación alta, lo que significa que la pobreza extrema se encuentra más latente que en las otras dos entidades.

En cuanto a la cobertura de servicios básicos, de los tres estados nuevamente Guanajuato es el que aún mantiene un mayor rezago en cobertura de drenaje, de luz y de agua: pese a que tanto el Estado de México como el Distrito tienen el mayor número de viviendas.

### ***Características económicas***

En términos económicos el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato desempeñan un papel relevante en el país: los dos primeros encabezan la lista de las entidades que más aportan al producto interno bruto nacional, pero Guanajuato no se queda muy atrás ya que ocupa el octavo lugar.

En general las exportaciones de los dos estados y el Distrito Federal son de las que más se han incrementado en todo el país y las que tienen el futuro más promisorio: de 1994 a 1999 el monto de las exportaciones del Distrito Federal sumaron 157 mil 157 millones de dólares; en el Estado de México la suma ascendió a 46 mil 806 millones de dólares en el mismo periodo, y en 1995, Guanajuato exportó 564 millones pero en 1999 incrementó la venta a cuatro mil 466 millones de dólares.

Con relación a la inversión extranjera, de 1995 a 1998 Guanajuato captó 924 millones de dólares, el Estado de México tres mil 79 millones de dólares y, el Distrito Federal, 24 mil 590 millones de dólares, hasta marzo de 2000.

En la tasa de desempleo abierto promedio, de las tres entidades sólo Guanajuato presenta una tasa más baja: 2.5 por ciento.

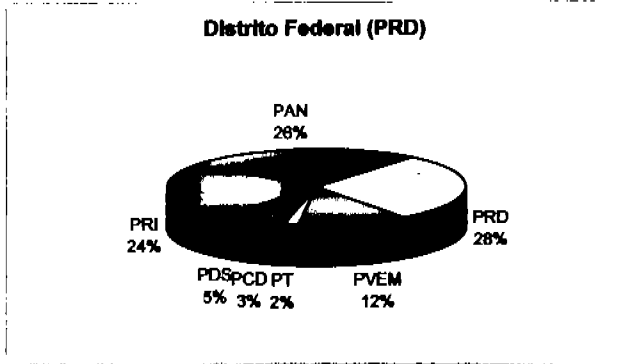
### ***Características políticas***

Como explicamos en la descripción de los estudios de caso, Guanajuato está gobernado por el Partido Acción Nacional y cuenta con la mayoría en la Cámara de diputados (sólo 13 son de oposición); el Estado de México es gobernado por el Partido Revolucionario Institucional y, a diferencia del anterior, su Cámara de diputados tiene una composición más plural: aunque coincide en que la fuerza política que lo gobierna no tiene la mayoría, pues 69% de ella está integrada por otros partidos (en particular por el PRD, el PAN y el PRI).

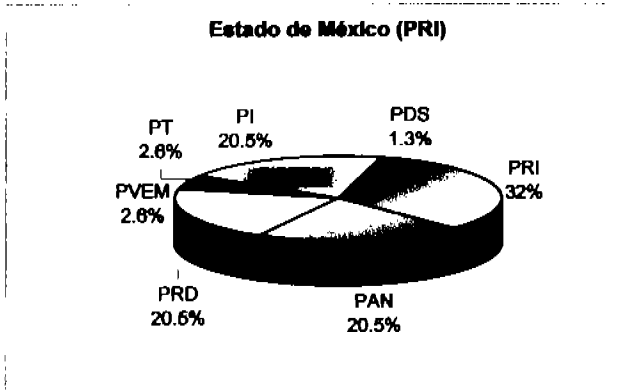
Con todo y que el jefe de gobierno del Distrito Federal proviene del Partido de la Revolución Democrática, al igual que los casos anteriores, su órgano legislativo (Asamblea de representantes) también es muy plural y ninguno de los partidos tiene mayoría: ni el PRI ni el PAN ni el PRD dominan sus fracciones parlamentarias, que suman más del 70% de los escaños.

En conclusión, tanto el Estado de México como el Distrito Federal se rigen por el esquema de gobierno dividido; tal como se observa en las gráficas siguientes:

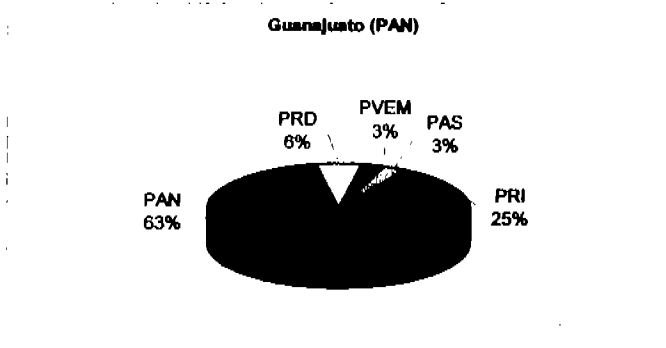
Gráfica 9



Gráfica 10



Gráfica 11



De lo anterior también deducimos que, para Guanajuato, el poder ejecutivo no tiene dificultades para llevar a cabo los planes, reformas y acciones gubernamentales que requieran la aprobación del Congreso; situación diferente para el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del DF, ya que tienen que trabajar más para convencer a los diputados de sus órganos legislativos de que los acepten.

Por otro lado, el hecho de que haya un porcentaje significativo de oposición en el Congreso local también puede dar origen a que el ejecutivo estatal se oriente a llevar a cabo mejoras en la gestión gubernamental.

En cuanto a la competitividad electoral, que como mencionamos en el capítulo 3 se puede medir

"...por la proximidad entre los resultados electorales, es decir, escaso margen de victoria,..."

*Sartori, 1980*

En el caso de las últimas elecciones para gobernador en los dos estados y para jefe de gobierno en el Distrito Federal tenemos que se presentaron las siguientes situaciones:

- En el caso del Estado de México el PRI ganó con un porcentaje de 42.44% y una ventaja de apenas 6.98% sobre el PAN, de tal manera que no es difícil considerar que en esta entidad existe una alta competitividad electoral.
- El panorama es diferente en el estado de Guanajuato pues el PAN ganó con un porcentaje superior al 50 (56.69% para ser exactos), seguido por el PRI con 33.79%; con la diferencia del 22.9% se observa una competitividad electoral media.
- En el Distrito Federal la competitividad electoral se considera alta, dado que la diferencia entre los votos obtenidos por el PRD (partido ganador) y el PAN (partido que le siguió en número de votos) no fue más que de 1.10 por ciento.

Cabe señalar que las tres entidades motivo de estas líneas cambiaron en el primer periodo de gobierno de gobernante: en Guanajuato y el Distrito Federal por motivos electorales pues ambos gobernantes (Vicente Fox Quezada y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano) fueron candidatos a la presidencia de la república para el sexenio 2000-2006; en tanto la separación del gobernador del Estado de México se debió a que fue requerido para cumplir otras funciones en el gobierno federal.

Cuadro 7

**Porcentaje de partidos que gobiernan en los congresos estatales del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato**

Entidad	Partido que gobierna	% del partido que gobierna en el Congreso estatal	Competitividad electoral
Distrito Federal	PRD	28%	alta
Estado de México	PRI	32%	alta
Guanajuato	PAN	63%	media

Cuadro 8

**Cuadro comparativo de los indicadores de población y económicos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato**

**PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO**

Indicador	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
Total de habitantes en el año 2000	8 millones 605 mil 239 habitantes (segundo lugar de las entidades federativas con mayor población)	13 millones 96 mil 686 habitantes (primer lugar de las entidades federativas con mayor población)	4 millones 663 mil, 32 habitantes (sexto lugar de las entidades federativas con mayor población)
Tasa de crecimiento de 1990 a 2000	0.4	3.0	1.6
Esperanza de vida de la población	77.2 años	76.3 años	75.1 años
Tasa promedio de fecundidad	2 hijos	2.7 hijos	3.3 hijos
Nacimientos por año	17.2 número de nacidos vivos por cada mil habitantes	20.7 número de nacidos vivos por cada mil habitantes	24.4 número de nacidos vivos por cada mil habitantes
Población económicamente activa	44.5% de la población total	34.6% de la población total	31.7% de la población total
Índice y grado de marginación	-1.52944 (muy bajo)	-0.60460 (bajo)	0.07968 (alto)
Total de viviendas	2 millones 103 mil 752	2 millones 743 mil 144	918 mil 822
Cobertura de servicios básicos			
Luz	99.5%	97.9%	96%
Agua	97.9%	93.4%	92%
Drenaje	98.2%	86.3%	76%



Cuadro 9

## PERFIL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO

Indicador	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
<b>INGRESOS ESTATALES</b>			
Transferencias	4.6%	41.8%	50.4%
Participaciones federales	40.7%	43.6%	38.1%
Impuestos	19.9%	3.4%	0.5%
Productos	13.0%	1.8%	4.3%
Derechos	8.9%	1.9%	2.3%
Aprovechamiento	2.8%	2.9%	4.3%
Contribuciones de mejoras	0.1%	0.2%	0.1%
Deuda pública	2.1%	4.4%	
Disponibilidad	7.8%	---	---
<b>EGRESOS ESTATALES</b>			
Transferencia	4.4%	52.9%	38.4%
Gastos administrativos	64.2%	34.0%	52.2%
Obras públicas	10.3%	6.0%	8.8%
Deuda pública	5.7%	7.1%	0.3%
Disponibilidades	15.4%	---	---

Cuadro 10

## PERFIL ECONÓMICO

Indicador	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
Producto Interno bruto (1999)	334 mil 768 millones 791 mil pesos a precios de 1993 (primer lugar en aportar al PIB total nacional)	158 mil 557 millones 964 mil pesos a precios de 1993 (segundo lugar en aportar al PIB total nacional)	48 mil 373 millones 66 mil pesos a precios de 1993 (octavo lugar en aportar al PIB total nacional)
Tasa de desempleo abierto de 1995 a 2001	4.47%	3.6%	2.52%
Inversión extranjera	De 1995 a marzo de 2000 se capturaron 24 mil 590 millones de dólares	De 1995 a 1998 se capturaron tres mil 79 millones de dólares	De 1995 a 1998 se capturaron 924 millones de dólares
Exportaciones	De 1994 a 1999 el monto de las ventas al extranjero sumó un total de 157 mil 157 millones de dólares <sup>99</sup>	De 1994 a 1999 el monto de las exportaciones sumó un total de 48 mil 806 millones de dólares <sup>100</sup>	De 1995 a 1999 las ventas al exterior pasaron de un mil 564 millones de dólares a cuatro mil 468 millones de dólares <sup>101</sup>

<sup>99</sup> [www.df.gob.mx/agenda2000/ieconomicos/12.html](http://www.df.gob.mx/agenda2000/ieconomicos/12.html), consultado el 25 de octubre de 2002.

<sup>100</sup> [www.edomexico.gob.mx/sedesol/promocinter/espaldatos/c.indices.html](http://www.edomexico.gob.mx/sedesol/promocinter/espaldatos/c.indices.html), consultada el 25 de octubre de 2002.

<sup>101</sup> [www.cofoce.gob.mx/articulos/perfil/20mexico.pdf](http://www.cofoce.gob.mx/articulos/perfil/20mexico.pdf), consultada el 8 de agosto de 2003.

Cuadro 11

**Gobernantes en los dos periodos de gobierno del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.**

Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
<i>Primer periodo de gobierno</i>		
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Rosario Robles Berlanga	Emilio Chuayffet Chemor César Camacho Quiroz	Vicente Fox Quesada Ramón Martín Huerta
<i>Segundo periodo de gobierno</i>		
Andrés Manuel López Obrador	Arturo Montiel Rojas	Juan Carlos Romero Hicks

#### 4.5.1 ALGUNAS ANOTACIONES

1. Ciertamente que durante los últimos cinco años los estados de México y Guanajuato han modificado su administración pública, sólo que esas transformaciones no han sido ni a favor de crear mejoras sociales ni sistemas para evaluar los resultados; razón por la cual a la fecha carecen de parámetros de medición más exactos y reveladores de los avances y retrocesos en cada una de las áreas que integran la administración pública.

2. La distribución de recursos de la federación hacia los estados aún es muy injusta, ya que el sistema de coordinación fiscal y la cultura de centralización favorecen el crecimiento desequilibrado entre regiones y el Distrito Federal y los estados. Por

cierto, México es el país latinoamericano que más gasto público destina al ámbito federal; en comparación con los porcentajes que les entregan a los estados y municipios: razón por la cual se continúa alimentando la centralización, que tanto daña a las regiones y al futuro del país.

### ***Características jurídicas y normativas***

En las respectivas constituciones políticas de los estados de México y Guanajuato, como parte de sus facultades y atribuciones se faculta a sus gobernadores para promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos estatales.

A diferencia del estado de Guanajuato, la Constitución del Estado de México comprende una fracción en la que se establece de manera más explícita que el gobernador tiene la facultad de planear y conducir el desarrollo integral del estado; así como establecer procedimientos de participación y de consulta popular, junto con los criterios para formular, implementar y evaluar el plan y los programas de desarrollo.

Debido a su naturaleza jurídica, el Distrito Federal no tiene constitución; no obstante el Estatuto de gobierno es el ordenamiento que establece su organización y funcionamiento. Al igual que las constituciones de los estados, el estatuto estipula que el jefe de gobierno puede promulgar, publicar y ejecutar las leyes y los decretos; además de establecer la facultad de formular el «Programa general de desarrollo del Distrito Federal» y convocar a plebiscito.

Por otro lado, las tres entidades disponen de un ordenamiento jurídico que regula la organización y funcionamiento de la administración pública estatal: la Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato, la Ley orgánica de la administración pública del Estado de México, y la Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal.

En cada una de las leyes encontramos artículos que se relacionan con el mejoramiento de la administración pública estatal y que mantienen cierta similitud; tales como los artículos 5, 6, 8, 13 y 19 de la Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato; los 4, 5, 8, 16 y 19 de la Ley orgánica del Estado de México; y los artículos 2, 5, 6, 7 y 15 de la Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal.

Asimismo, estas tres leyes ordenan las facultades y atribuciones a cada una de las secretarías y organismos descentralizados que integran la administración pública estatal, y en las que se pueden visualizar fracciones que hacen alusión al mejoramiento administrativo: el artículo 38 (fracción XVI) de la Ley orgánica de la administración pública del Estado de México, y el artículo 33 de la Ley orgánica del Distrito Federal.

Además, en los dos periodos estudiados las tres entidades cuentan con apartados específicos en sus planes estatales de desarrollo, en los que consideran aspectos para modernizar y hacer más eficiente la administración estatal; con todo y que cada uno lo haya denominado diferente.

Como pudimos observar en el capítulo anterior, cada uno de estos apartados comprende acciones identificadas con la nueva gerencia pública; por ejemplo, los tres gobiernos de las entidades federativas establecieron sus propios objetivos y estrategias.

### ***Características administrativas***

Actualmente en el Estado de México las acciones de modernización administrativa funcionan bajo la coordinación de la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa; en Guanajuato dependen de la Coordinación en Desarrollo Gubernamental (considerada un área de staff); y en el Distrito Federal están bajo la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor (cuadro X).

Cabe mencionar que en el Estado de México tuvo que crearse una nueva dependencia dentro de la Secretaría de la Contraloría, ahora adscrita a la Secretaría de Administración (la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa), debido a que se fusionaron dos dependencias: la Unidad Técnica para la Calidad Gubernamental, dependiente del ejecutivo estatal, y la Coordinación General de Simplificación Administrativa, dependiente de la Secretaría de la Contraloría.

En tanto en el estado de Guanajuato la dependencia que tiene la función de conjugar los esfuerzos de mejora y eficiencia administrativa únicamente cambió de nombre: antes se denominaba Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental y desde entonces era área de staff; no obstante, ahora se observa mayor estabilidad respecto a la modernización administrativa.

Cuadro 12

**Apartados referentes a la modernización de la administración pública estatal**

Periodo de gobierno	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
Primer periodo de gobierno	De los objetivos del Programa general de gobierno 1998-2000 destaca: <i>Un gobierno responsable y eficiente</i>	El Plan de desarrollo del Estado de México 1993-1999 tiene un capítulo denominado <i>Modernización y mejora administrativa</i>	El Plan básico de gobierno 1995-2000 comprende cinco retos, el quinto hace referencia a <i>Un buen gobierno</i>
Segundo periodo de gobierno	Uno de los cuatro apartados que integran el Programa general de gobierno 2001-2006 se refiere a la <i>Administración y finanzas</i>	Uno de los capítulos que integran el Plan de desarrollo 1999-2005 es <i>Modernización Integral de la administración pública</i>	Dentro de los cinco compromisos del Plan de gobierno básico 2000-2005 encontramos: <i>Un gobierno humanista al servicio de los guanajuatenses</i>

Cuadro 13

**Dependencias responsables de coordinar las acciones de modernización administrativa**

Estado de México	Guanajuato	Distrito Federal
<b>Secretaría de Administración</b> • Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa • Dirección General de Organización y Documentación  <b>Secretaría de Finanzas y Planeación</b>	<b>Área staff</b> <b>Coordinación en Desarrollo Gubernamental</b>	<b>Oficialía Mayor</b> <b>Coordinación General de Modernización Administrativa</b>
Programa la nueva filosofía de calidad en la administración pública del Estado de México  Programa general de simplificación administrativa  Programa general de modernización y mejoramiento (1995-1999)  Programa general de modernización de la administración pública 1999-2005  Programa general de simplificación y transparencia (2000)  Programa general de calidad gubernamental y simplificación (2001)  Sistema Integral de evaluación del desempeño (1999)	Modelo estratégico de la reingeniería del gobierno del estado de Guanajuato 1995-2000  Programa para el desarrollo de la institución (2001)  Programa de satisfacción al cliente (2001)  Proyecto piloto (2001)	Programa de ventanilla única (1998)  Programa de modernización administrativa (1999)  Programa de modernización y mejoramiento continuo de la administración pública (2000)  Programa Conoce a tus dependencias (2000)  Programa de modernización administrativa (2001)

Es importante dejar claro que las dependencias que acabamos de señalar no son las únicas entidades que participan en acciones de modernización administrativa, ya que más bien intervienen casi todas las dependencias gubernamentales; por ejemplo, en Guanajuato participan la Secretaría de Planeación y Finanzas, la de la Contraloría del Estado, la Particular, la Coor-



dinación General de Asesores en Desarrollo Gubernamental, la Coordinación General de Comunicación Social, Radio y Televisión de Guanajuato y el Instituto de Seguridad Social del estado de Guanajuato.

En cuanto a los programas que se implementaron durante los periodos analizados en cada uno de los estados, tanto el Estado de México como el Distrito Federal son los que mayor número de ellos han tenido, en comparación con el estado de Guanajuato; aunque no olvidemos que éste y el DF han tenido menos tiempo (año y medio) gobernando que el Estado de México (dos años y medio).

Por ejemplo, según los documentos oficiales analizados, durante el primer periodo de gobierno electo del Distrito Federal se instituyeron cuatro programas para modernizar la gestión pública y con el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador solamente uno; no obstante, hay que reconocer que desconocemos si existe algún documento donde se determinen los lineamientos que se deben seguir para su implementación: a diferencia de los dos estados que sí disponen de esos documentos.

En el Estado de México se instauraron tres programas durante el primer periodo de gestión, y en la administración reciente se han llevado a cabo dos y dos más aún se continúan aplicando. Finalmente, en el estado de Guanajuato, durante el gobierno de Vicente Fox Quezada se efectuó un solo programa que agrupaba distintas acciones para hacer más eficiente la administración

pública estatal; en la actual gestión se están aplicando tres programas.

Otro aspecto relevante es la similitud que tienen los programas del Distrito Federal y el Estado de México, en cuanto a sus denominaciones: en ambas entidades utilizan las palabras «modernización administrativa» y «mejoramiento». Al contrario, en Guanajuato el nombre de sus programas son muy diversos y por lo regular son más fáciles de asociar al sector privado.

Por otro lado, en el Estado de México se han observado diversos cambios en el aspecto administrativo: uno de ellos es estructural (en cuanto a su estructura orgánica), y el otro corresponde a los integrantes del gabinete; cambios que definitivamente han repercutido en toda la esfera administrativa gubernamental, como es el caso de los programas orientados a mejorar y hacer más eficiente la administración pública estatal.

#### **4.5.2 TÉCNICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA APLICADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ESTUDIO**

De acuerdo con el análisis que efectuamos en el capítulo 3, son seis las características de la nueva gerencia pública:

- visión del ciudadano como cliente
- descentralización
- mayor utilización de tecnologías de información
- rendición de cuentas

- planeación y gestión estratégica
- contratos

Pero no olvidemos que gracias al acercamiento que hicimos a las tres entidades seleccionadas pudimos identificar dos acciones más: las referentes a la privatización y a los recortes presupuestales.

De todas estas características las que se aplicaron con mayor intensidad en ambos estados analizados y el Distrito Federal son la visión del ciudadano como cliente y la rendición de cuentas.

En el primer caso los dos estados establecieron buzones de quejas y sugerencias en cada una de sus dependencias estatales, además de aplicar técnicas gerenciales (como las de calidad total, de mejora continua y de reingeniería), y certificar los procesos bajo la norma ISO-9000 con despachos reconocidos, así como otras certificaciones similares (en el caso del Distrito Federal los procesos ISO-9000 apenas se están instrumentando).

No obstante, en ningún caso se observó algún instrumento de defensa del ciudadano: como la Carta del Ciudadano.

Lo mismo ha ocurrido en la rendición de cuentas: las tres entidades han desarrollado grandes esfuerzos para informarle a la ciudadanía, de tal manera que han ordenado auditorías y evaluaciones periódicas a cada una de las dependencias de su administración pública, han firmado convenios con autoridades federales para hacer que las gestiones públicas estatales sean más

transparentes, se han interesado por abatir la corrupción, y han diseñado sistemas de indicadores y estándares para medir el desempeño.

### ***Las mejores prácticas***

Pese a la importancia que por sí mismas tienen las medidas mencionadas, algunas de ellas que se han llevado a cabo en las tres entidades, sin duda las podemos considerar como *Best Practices*, debido a la experiencia que brindan a su propio desarrollo; por ejemplo, el proceso de municipalización en el gobierno de Guanajuato muestra cómo se pueden descentralizar responsabilidades y servicios públicos a los municipios.

Otra práctica relevante es la manera como, en el mismo estado, se privatizaron y subcontrataron servicios; sobre todo porque tuvieron la característica de que la propia administración buscó trabajo u otras opciones para las personas que resultarían afectadas. No cabe duda que esta medida bien podría ser de utilidad para aquellas entidades que estén llevando a cabo la subcontratación y privatización de servicios.

Una práctica más es la implantada por el Estado de México para la utilización de tecnologías de información en la administración pública estatal; en este caso destaca el programa de gobierno e-electrónico por sus objetivos y estrategias que contribuyen fuertemente a tener una administración pública más eficiente.

#### 4.5.3 CAUSAS QUE INFLUYERON EN LA APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

##### ***Sentido y filosofía de la administración pública***

Durante la presentación del gabinete social de Vicente Fox Quesada como presidente de la república, el coordinador para la planeación estratégica y el desarrollo regional de la oficina de la presidencia, Carlos Rojas, advirtió que entre sus objetivos se encontraba nivelar el enorme desequilibrio que hay en las diversas regiones del país; además de lograr que en la planeación estratégica participaran los sectores público, privado y social, junto con los tres ámbitos de gobierno y los tres poderes de la unión.

Definitivamente es importante reconocer el gran desequilibrio regional que priva en nuestro país, pero además ofrecer combatirlo no deja de ser alentador para las entidades federativas, y sin duda la administración pública es el vehículo más seguro para lograrlo; por lo mismo, considerar la planeación estratégica es un signo de la concepción gerencial que el gobierno de Vicente Fox Quesada tiene y tuvo en Guanajuato sobre el quehacer administrativo.

También, para justificar que se estaban analizando algunas dependencias del nuevo gobierno federal se nombró a Ramón Muñoz -antiguo jefe de asesores de Vicente Fox Quesada en el gobierno de Guanajuato- como jefe de la Oficina de la presidencia de la república para la Innovación Gubernamental. En su discurso, Muñoz expresó que la misión de su oficina era

fomentar el cambio en la administración pública a fin de tener un gobierno moderno con calidad total y velocidad de respuesta.

Por lo mismo, la planeación estratégica, la innovación, la calidad total, el cambio y la velocidad de respuesta han sido declarados ante todo el país como los pilares de la administración pública del gobierno de Vicente Fox Quesada.

No obstante, también es un hecho que por su aplicación al caso mexicano los postulados originales de estos pilares pueden cambiar, como pasó con la reingeniería cuando Vicente Fox Quesada era gobernador; en ese entonces -como lo señaló Ramón Muñoz- el concepto sufrió modificaciones porque, según él, lo guanajuatizaron.

***Los empresarios al gobierno  
y ¿los administradores públicos adónde?***

Incorporar gente con experiencia en el sector empresarial al gabinete presidencial es sólo una continuación de lo que Vicente Fox Quesada hizo en Guanajuato cuando fue gobernador: no olvidemos que seleccionó a sus colaboradores considerando fundamentalmente sus méritos en el sector privado. Y es que ésta es una tendencia que está ocurriendo en diferentes países, por supuesto incluido Estados Unidos, ya que ejerce una gran influencia en el pensamiento administrativo del guanajuatense y su gente.

Nada menos en ese país, concretamente en Maryland, en junio de 1999 se reunieron 25 especialistas y practicantes de la administración pública con el objeto de debatir el sistema federal estadounidense; de esa experiencia se derivaron cuatro puntos de coincidencia para fortalecer el servicio público:

1. Darle mayor atención que en el pasado al capital humano.
2. Considerar el alto desempeño como una parte importante de la cultura del gobierno federal.
3. Buscar continuamente el liderazgo de los políticos y los altos ejecutivos.
4. Promover el trabajo en sociedad con sindicatos, otros niveles de gobierno y otros sectores sociales a fin de encontrar metas y objetivos comunes.

Pero, el primer punto (la atención al capital humano) aún acepta varias interpretaciones. Por lo mismo, acudimos con Patricia Wallace Ingraham, *professor* de administración pública en la Universidad de Syracuse, para comentar sobre lo que ocurre en Estados Unidos con el servicio público. Esto fue algo de lo que nos dijo:

“La realidad del mercado de trabajo es que hay una fuerte competencia por el talento, [de tal manera que] el sector público debe competir con el sector privado por los recursos humanos con habilidades crecientemente complejas.”

Wallace, 2000:55

Esta referencia ilustra lo que ocurre con el gabinete de Vicente Fox Quesada, en particular con los secretarios que provienen del sector privado o en algún momento han trabajado en él; lo que sin duda tiene ventajas y desventajas.

Las ventajas, por ejemplo, son tener la posibilidad de hacer más eficiente la administración pública, y utilizar modelos de organización no usados anteriormente por el gobierno.

Como se recordará, durante la espectacular presentación del gabinete presidencial, la entonces vocera Martha Sahagún presentó coordinaciones que antes no existían pero reflejaban el interés por llevar el rumbo organizacional hacia el sendero de la gerencia pública.

Algunas de ellas fueron la Coordinación para la planeación estratégica y el desarrollo regional, y la Oficina de la presidencia de la república para la Innovación Gubernamental.

Definitivamente esta tendencia obliga también a los empresarios a tener un sentido del interés público y del bien común, así como a considerar que ingresar a la administración pública significa entrar a una organización fuertemente jerarquizada donde las autoridades son electas y tienen que cumplir con un mandato popular.

También, los empresarios no deben olvidar que actúan dentro de un marco jurídico de la administración pública, por lo que



no pueden actuar de manera discrecional sino dentro de las leyes y normas que regulan el actuar gubernamental (Villanueva, 2002:7).

En síntesis, el que Guanajuato haya aplicado herramientas del sector empresarial en la administración pública sin lugar a dudas se debe a la presencia de empresarios en el sector público; no a sí en el Estado de México y en el Distrito Federal (quizás en menor medida), donde hemos visto que se han efectuado actividades fácilmente identificadas como características de la nueva gerencia pública, pese a que estos gobierno no se identifican por llevar empresarios al sector público: lo que demuestra que no es necesario que los gobernantes provengan del sector empresarial para desarrollar e implementar programas con estas características.

Pero entonces, ¿cuáles han sido las causas para que entidades gobernadas por partidos diferentes al PAN (partido que en su mayoría está integrado por empresarios) considere también los programas gerenciales?

De acuerdo con nuestros estudios de caso las causas que empujan a gobernantes de partidos diferentes al PAN a llevar a cabo acciones de nueva gerencia pública son dos:

- Por tener una alta competitividad electoral. El temor que los gobernantes sienten de que si no actúan en semejanza su partido podría perder la siguiente elección, los ha llevado a adoptar estas medidas.

- Porque su partido no cuenta con mayoría en las cámaras de sus congresos locales. Si el ejecutivo no busca mejorar la administración pública, sin lugar a dudas tendrá dificultades con los diputados opositores y eso afecta su gestión.

Ser un estado pobre o rico al parecer no afecta: como hemos visto, las tres entidades analizadas poseen distinto grado de marginación (de muy bajo a alto) y en los tres casos se están aplicando las técnicas de nueva gerencia pública♦

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**L**A EXPERIENCIA DE APLICAR las medidas de gerencia pública es diferente en cada una de las entidades analizadas, por lo mismo los resultados en los cambios organizacionales, la eficiencia de sus programas y el impacto social que tienen varían en cada una de ellas.

### 5.1 VARIEDAD DE NOMINACIONES

Por lo que toca a los cambios en sus estructuras de organización, éstos han sido amplios en cuanto a denominaciones se refiere, los nombres que las entidades analizadas les han dado son:

- Modernización Administrativa: Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo y Oaxaca.
- Innovación Administrativa: versión muy identificada con la gerencia implantada en el estado de Tabasco.
- Desarrollo Administrativo: Nuevo León, Puebla, Veracruz y Zacatecas.
- Dirección de Calidad y Productividad: Aguascalientes.
- Calidad y Simplificación: Estado de México.

- Desarrollo Gubernamental: Guanajuato.
- Organización y Apoyo Técnico: Tlaxcala.
- Dirección de Organización: Jalisco.

Más allá de esta diversidad de nombres, siempre relacionados con la gerencia pública, lo cierto es que no ha habido cambios ni para crear nuevas agencias ejecutivas ni para nombrar equivalentes; como sucedió en Inglaterra, donde prepararon a las oficinas para que se desarrollaran en ambientes de mercado.

Respecto a reformas llevadas a cabo en Iberoamérica, Peter Spink (2001) asegura que la base de datos del CLAD de 1998 da muestra de cómo las 17 naciones de habla española y portuguesa de Latinoamérica se han comprometido a efectuar algún tipo de reforma, programa o estrategia de cambio gubernamental. Spink registra 23 modalidades, que bien podemos agrupar en:

- desarrollo institucional
- descentralización
- reforma financiera
- social
- constitucional
- electoral
- judicial
- comercial

- laboral
- parlamentaria
- partidos políticos
- simplificación
- privatización
- desregulación
- regionalización
- desburocratización.

Igual como en nuestra investigación identificamos seis estrategias o técnicas de la gerencia pública, el trabajo de Spink (2001) se basa en una metodología que le permite recopilar información y de ahí obtener una característica que -desde nuestro punto de vista- vale la pena destacar.

A lo largo de estas páginas hemos insistido en que las modalidades de cambio registradas y las estrategias identificadas en nuestra tesis se basan en la información que los propios gobiernos nos aportaron con sus bases de datos o cuestionarios personales; no obstante, es claro que bien podría ser que no toda fuera completamente cierta.

Por lo mismo, contar con una información cien por ciento confiable únicamente puede lograrse con un trabajo exhaustivo de campo donde las mismas oficinas de gobierno verifiquen la fidelidad de la información.

## 5.2 FALTA EVALUAR LA ADMINISTRACIÓN GERENCIAL

A raíz de esta investigación pudimos observar que las entidades federativas gozan de soberanía e independencia para crear sus propias estructuras administrativas; muestra de ello es la gran diversidad de nombres que les han dado a sus oficinas, la multiplicidad de programas que ejecutan, la libertad para acrecentar o disminuir el número de servidores públicos, y la manera como asignan su presupuesto, entre otras muestras fehacientes.

Si a esto le sumamos la pluralidad política que vive el país, y que para efectos de nuestra investigación se refleja en la idea de diferenciar los modos que tienen los partidos políticos para administrar cuando asumen el poder en las entidades federativas, evidentemente nos encontramos ante una dificultad para evaluar desde la gerencia las mejoras o retrocesos de la administración pública estatal.

De aquí la existencia de un órgano federal que -sin violentar la soberanía estatal- pudiera sugerir nominaciones, formas de organización y sistemas para evaluar el desempeño, además de ofrecer asesoría en materia de gerencia pública con el objeto de implantar estrategias de este corte en las oficinas del sector público.

Una oficina de este tipo, adscrita a la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal, sería de gran utilidad para estos esfuerzos de organización ya que bien podrían conseguir por menores de los programas, presupuestos asignados y -obviamente- resultados de cada una de las entidades federativas;

acción que permitiría la tan necesaria sistematización de datos que hoy por hoy no existe.

Gracias a esa nueva oficina tanto los investigadores como los administradores y la población en general podríamos conocer el número de burócratas asignados a cada función, los gastos erogados y los resultados de orden económico, social y administrativo encontrados, entre otros.

Por nuestra experiencia, inferimos que la Secretaría de la Función Pública podría ser la dependencia federal encargada de desempeñar tan importante labor, a fin de registrar las medidas administrativas que se están aplicando en la gerencia pública mexicana. Esta nueva secretaría podría incluso sugerir metodologías para implantar los programas de administración pública, y alternativas a la propia gerencia pública, que las entidades federativas requieren.

Por otro lado, es conocido también que no todos los estados saben cuáles son los procedimientos que deben seguirse para disponer reformas de fondo y controlar su instalación. Es más, cabe la posibilidad de que si a los estados se les ofrece un menú de servicios de consultoría al respecto, lo más probable es que sí pudieran interesarse en contar con expertos que les orientaran con conocimiento de causa; después de todo, ¿a quién no le interesa ofrecer resultados a sus ciudadanos?

Contar con un órgano similar sin lugar a dudas nos llevaría a pensar que estamos avanzando por el camino correcto hacia la

operación de la gerencia pública; pero todavía mejor, hacia la posibilidad de que la Secretaría de la Función Pública podría orientar a los estados del país a buscar caminos alternos para desarrollar una administración pública que utilizara lo rescatable de las sugerencias gerenciales (como ahorros, eficiencia y buena atención al público) y al mismo tiempo considerara lo mejor de las técnicas administrativas de antaño.

Una administración pública que lo mismo se apoyara en las técnicas de ayer como en las que hoy están en boga y en las que están por diseñarse en el futuro, con la única intención de servir como soporte al Estado en sus esfuerzos para disminuir los niveles de pobreza en el país y así presentar mejores indicadores microeconómicos en favor del grueso de la población mexicana.

### **5.3 CONFUSIÓN E IMPRECISIONES PARA DEFINIR LA GERENCIA EN AMÉRICA LATINA**

Uno de los trabajos mejor calificados en el XII concurso de ensayos y monografías organizado por el CLAD y auspiciado por la UNESCO para 1998, *La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?*, se manifestó en favor de la gerencia pública educativa en ese país.

Es más, se presentó como una vía opuesta tanto a la gestión burocrática (a la que entiende sólo como medida para cumplir con las regulaciones predeterminadas) como a la gestión normativa: a la que llaman también administración con sentido de



rigidez no innovación o «administración de lo dado» (Pérez y Brá: 1998:39).

En otras palabras, los autores de *La actual reforma educativa argentina*, investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, están convencidos de las bondades de la gerencia; aunque reconocen que

“una gerencia puede ser un medio de reforzamiento de autoridad central o puede concentrar mucho poder para reprimir y controlar la adecuación de las conductas.”

*Pérez y Brá: 1998:39*

Como parte de los ganadores del concurso «El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectiva, posibilidades y limitaciones», organizado por el CLAD, el ensayo de Pérez y Brá es de los que más vale la pena difundir; en particular porque se trata del ejercicio de haber aplicado la gerencia en un país determinado (Argentina), con una política pública determinada y –lo más muy importante– justamente en la educación de ese país sudamericano.

En síntesis, el ensayo de Pérez y Brá sin lugar a dudas puede citarse como una experiencia exitosa que dimensiona defectos y virtudes de la nueva gerencia pública.

Durante los encuentros del CLAD llevados a cabo en 1998 y 1999, el interés sobre el tema ha sido creciente; como se concluye luego de leer el informe anual del congreso, *Una nueva gerencia pública para América latina*, donde el consejo científico del CLAD

se pronuncia por su instrumentación: según se deduce de la declaración contenida en el documento referido.

En su ensayo Pérez y Brá (1998) explican cómo se aplicó en su país la gerencia en la educación, hecho que tiene mucho que ver con la aplicación de la calidad en los asuntos del gobierno y su vinculación con la eficacia; ejemplo que se repite constantemente cuando se trata de explicar las ventajas de la nueva gerencia pública sobre la vieja administración pública o burocrática, reconociendo sus potencialidades autoritarias.

Es importante recordar que el CLAD reúne en sus congresos a académicos y funcionarios de primer orden, y son ellos los que desde 1998 se han pronunciado por sugerir la aplicación de la nueva gerencia pública en América latina.

En el caso de México es indudable que tanto en las entidades federativas como en el gobierno federal se ha puesto también en marcha su aplicación, tal como la interpretan y entienden sus ejecutores; no sin múltiples inconsistencias, errores y ausencias de mecanismos evaluatorios como reconocen algunos estados como Guanajuato: cuna de la aplicación de la nueva gerencia pública en entidades federativas, cuando Vicente Fox Quesada era gobernador del Estado.

#### 5.4 FORZADAS, LAS APLICACIONES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Para Juan Carlos Cortazar, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Perú y asesor de un alto funcionario de la administración tributaria de ese país, la aplicación de la gerencia pública predica una tendencia oscilante, cargada de ventajas y desventajas; aunque en lugares como Gran Bretaña, Estados Unidos y (en algunas épocas) América latina la hemos visto reorganizada, criticada e incluso sustituida.

En comparación con los países anglosajones, donde el *public management* se puso de moda durante las tres últimas décadas del siglo XX, es bien sabido que en ocasiones interpretamos y aplicamos de manera errónea los conceptos de administración pública debido a que son ampliamente conocidas las potenciales ventajas cuando se aplican nuevas tecnologías en situaciones donde –durante los últimos años– la forma de administrar lo público no se ha caracterizado por la eficiencia, sino por la incapacidad de otorgar servicios gubernamentales de calidad.

A decir de Cortazar, (1998) cuando se aplicó la gerencia pública en la administración tributaria peruana, fueron claros los beneficios que se obtuvieron en la eficiencia con la que se administra; no obstante, el especialista cae en la fácil tentación de criticar de manera descuidada a la administración pública con sus comentarios acerca de que el sector público tiene defectos genéticos irresolubles.

Según Cortazar (1998) las rigideces laborales son propias del sector público, argumento con lo que definitivamente lo condena a la ineficiencia genética; sin embargo, es bien sabido que las instituciones son eficientes o no, según sean conducidas.

Argumento que nos parece más exacto pues, como lo señala con mayor cuidado Jaime Rodríguez-Arana (catedrático de derecho administrativo de la subsecretaría de Administraciones Públicas del gobierno español en 1997 durante la presentación de su libro *La transformación de la gestión pública*), las rigideces son más bien atribuibles a un modo de administrar; además de explicar porqué es necesario crear nuevos modelos de gestión.

En lugar de cuestionar al sector público y a la administración pública, lo que ha sido una crítica errónea recurrente entre algunos intelectuales de América latina, la aseveración de Rodríguez Arana sin lugar a dudas es mucho más mesurada respecto al modelo tradicional de administración.

Pero, haciendo a un lado la crítica inexacta de Cortazar, (1998) definitivamente es necesario conceder que la exposición del caso peruano es interesante: como explica el mismo autor, la aplicación de la gerencia pública en Perú se tradujo en un programa que aspiraba a contar con mejores servidores públicos en el sistema de administración tributaria.

Vale la pena destacar algunas partes de este programa, ya que nos ilustran la forma como se entiende y aplica la gerencia pública: el programa peruano partió de una consideración sobre

las políticas y metas que debería cubrir la nueva administración tributaria con relación a la gerencia de personal; tales como contratar a gente menor de 35 años o aumentar los salarios de 65 hasta 1000 dólares mensuales.

Sin embargo Cortázar (1998) no explica los resultados y únicamente presenta la propuesta sin acompañarla de ninguna explicación sobre su factibilidad.

## 5.5 PROPUESTAS

En México, a últimas fechas ha proliferado tanto en el ámbito gubernamental como en el académico el lenguaje *management*, traducido al español tan de diversas formas que lo hacen interesante objeto de análisis para conocer las interpretaciones que le dan en el gobierno y las discusiones que propician en la academia.

Por ejemplo, algunos colegas opinan que debe sustituirse lo que ellos llaman «vieja administración pública» por nuevos derroteros disciplinarios, aunque difíciles de sostener teóricamente pues no dan ningún argumento que amerite sustituir una disciplina tan antigua y considerada como es la administración pública, por técnicas administrativas que más bien son sus auxiliares y tienen capacidad para incrementar su eficiencia; pero de ninguna manera para sustituirla.

Desde el punto de vista de Luc Rouban (1999) son tres los modelos teóricos disponibles para analizar los sistemas administrativos: van desde los muy rígidos, que privilegian hacer va-

ler las normas por sobre todas las cosas, hasta los que ven al gobierno como una extensión del mercado donde los ciudadanos van a comprar con la única restricción del dinero.

### **5.5.1 MODELOS TEÓRICOS ANALÍTICOS DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS**

#### ***Weberiano***

El modelo weberiano está lejos de haber agotado su utilidad; es más, muchos países del este y del sur europeo están tratando de implementarlo para emerger del clientelismo o escapar de la mafia. Sus postulados principales se basan en que para la ciudadanía es difícil concebir modelos administrativos en ausencia de la ley, y que la racionalidad económica no puede ni debe borrar los más elementales derechos políticos.

La desventaja del modelo weberiano es que es deductivo y únicamente concibe a la administración como una extensión del poder ejecutivo. De esta manera, preponderar el marco jurídico como el elemento regulatorio del quehacer administrativo y sobrevalorar los derechos políticos por encima de los del consumidor y del cliente, son los dos pilares del modelo weberiano; pilares que tienden a ser menospreciados por el modelo gerencial, que emerge cada vez con gran fuerza en muchos países.

#### ***Gerencial***

El segundo modelo lo propone el gerencialismo y se caracteriza por su ambición teórica de dividir las funciones del gerente y el

político; paradójicamente es una reedición del dilema weberiano entre el político y el científico.

Así, la vieja polémica que plantea la sociología política entre la ética de la convicción del académico y la de la responsabilidad del político, ahora se transforma en una querrela planteada desde la gerencia pública sobre las tareas eminentemente técnicas que debe desarrollar el gerente y la incesante toma de decisiones a cargo del político.

### ***Sociológico***

El tercer modelo que cita Rouban (1999) expresa más la búsqueda y el deseo de encontrar un modelo alternativo, razón por la cual no da cuenta de una experiencia probada con amplitud. En este modelo

*“uno más sociológico, es aquel de una asociación entre agentes administrativos y usuarios en la producción de servicios sociales. Es en la diaria interacción de esas dos categorías de actores que la política pública se implementa y las demandas políticas se transforman en servicios. El servicio público es reinventado y desarrollado constantemente y no sólo involucra la aplicación de una norma abstracta [...] este modelo provee un medio para destacar la especificidad del sector público y expresar lo que hace las tareas administrativas diferentes a cualquier otra.”*

*Rouban, 1999:3*

En síntesis, el autor sugiere ser prudentes en la aplicación de la gerencia pública. Para ello destaca la vigencia del modelo weberiano, contrastándolo con otros especialistas en el tema que escriben para desprestigiarlo y sugerir un viraje hacia la apli-

cación de otros modelos administrativos, más a tono con los temas gerenciales.

La propuesta de un modelo alternativo, como el de asociar los agentes administrativos con los usuarios para producir servicios socialmente útiles, definitivamente es digna de análisis dado que se asemeja a la oferta de gerencia social de Bernardo Kliksberg (1994, 1998).

### **5.5.2 NECESIDAD DE LA GERENCIA SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA**

Vale la pena volver a plantear la discusión sobre la pertinencia de invertir en programas sociales, sin que por ello se considere que todo recurso que se aplique en esta área es un gasto irre recuperable que carece de sentido. Según Kliksberg (1994) hay muchos ejemplos que ilustran la manera como se ha invertido en programas sociales exitosos. Según la

*“Organización Mundial de la Salud ha verificado que con sólo un gasto de 2.5 a cuatro dólares por habitante por año, es posible en cualquier país, dar atención médica primaria a toda su población con los con-siguientes impactos sociales y económicos.”*

*Kliksberg, 1994: 95*

La propuesta de Bernardo Kliksberg (1998) establece que debe buscarse un Estado inteligente en lo social, pero no un Estado mínimo, que tenga una «política de Estado» en educación, salud, nutrición y cultura; que esté orientado a superar las inequidades y sea capaz de impulsar la concertación entre lo econó-



mico y lo social; un Estado promotor de la sociedad civil con un permanente papel sinergizante.

Las líneas de acción que Kliksberg (1998) sugiere para rediseñar el Estado en lo social son:

**Reposicionamiento organizacional de la política social.** Básicamente se refiere a que las decisiones sobre la política social no deben tomarse en las áreas de política económica del Estado: más bien deben ser las áreas sociales las que tomen esas decisiones, desde luego en coordinación con las demás, pero no de manera subordinada, como lo han venido haciendo.

Esto significa que deben montarse mecanismos organizativos que permitan adoptar decisiones conjuntas sobre planos cruciales, de modo que esos esquemas de decisión deben incluir las variables económicas junto a las variables sociales. En pocas palabras, deben articularse la política económica y la social.

Una posibilidad podría ser por medio de un sistema de medición uniforme que permita referirse a los mismos elementos cuando se analice la pobreza, el deterioro de la situación de las clases medias o el incremento de la marginalidad. Por otro lado la articulación de la política económica y social no se resuelve organizando únicamente reuniones periódicas del gabinete de ministros (secretarios), sino que es necesario

*“armar una unidad conjunta de trabajo entre el sector económico y el sector social, que haga monitoreo cotidiano de los impactos de las*

políticas públicas en los dos campos y de los eslabonamientos recíprocos.”

*Klilsberg, 1994:99*

**Mejora radical de la coordinación Intraestado social.** En este punto deben establecerse vínculos concretos entre los diferentes ministerios del ámbito social (educación, salud, desarrollo y vivienda, entre otros), con la finalidad de cubrir vacíos de coordinación y evitar conflictos de intereses, metas contrapuestas y enfrentamientos.

Para lograr lo anterior la negociación permite detectar puntos comunes, identificar ventajas para alcanzar sus acciones conjuntas, y diseñar programas mancomunados. Por lo mismo Kliksberg (1994) asegura que el enfoque de redes permite que los actores y dependencias públicas involucradas en el sector social se coordinen e involucren igualitariamente, con el objeto de que todos puedan ganar; por ejemplo:

“presionar como bloque para la obtención de financiamientos externos o para una mejor posición en los financiamientos internos, producir información de calidad para el conjunto de la red [y] formar en colaboración recursos humanos especializados.”

*Kliksberg, 1994:103*

**La descentralización como oportunidad.** Esta línea de acción estipula que deben descentralizarse los servicios sociales respecto de las regiones y municipios. Según Kliksberg (1994) la estrategia para descentralizar los programas sociales es la municipalización, ya que los municipios son las unidades administrativas más cercanas a las necesidades del pueblo: no obstante, desde su

punto de vista lo más deseable sería avanzar hacia un asociación de esfuerzos entre la sociedad civil y el municipio.

Pero la descentralización también implica encarar riesgos, evitar zonas de ambigüedad, crear los mecanismos para proporcionar-les a las regiones y municipios la posibilidad de generar o disponer de los recursos necesarios, así como fortalecer las capacidades de gestión de las entidades a las que se descentraliza (Kliksberg, 1998:297).

**Desarrollo de metarredes.** La intención aquí es integrar -junto a los organismos públicos del área social- regiones y municipios, organizaciones no gubernamentales, fundaciones empresariales privadas, movimientos sindicales, universidades, organizaciones vecinales, sociedad civil y comunidades pobres organizadas, con el objeto de que tiendan a ayudarse mutuamente y aprovechen lo mejor que cada uno de los actores puede aportar.

**Participación.** Elemento fundamental en la gestión de servicios públicos y en la optimización y racionalización de los recursos públicos; al respecto Peters (1997) apunta que mejorar la participación en las organizaciones es una alternativa a las reformas gubernamentales que incluyen mecanismos de mercado, como por ejemplo el *Total Quality Management (TQM)*, que preve la participación de los miembros de la organización definiendo sus metas y operaciones.

Igualmente están las sugerencias de la *National Performance Review* de Al Gore para descentralizar decisiones, lo mismo que la

*Citizen Charter* británica, como protección al cliente en la provisión de servicios gubernamentales de muchos tipos; uno de ellos es el de servicios médicos, que determina los tiempos de atención a los pacientes, la forma como se atenderán las operaciones más complejas, y las sanciones a las instituciones médicas en caso de incumplimiento.

**Hacia un estilo gerencial adaptativo.** Esta línea surge como una respuesta a los innumerables problemas que enfrentan los programas sociales durante su proceso de implementación, que, por razones externas o por dinámicas complejas ocurren impredecibles durante su diseño.

Son problemas también que no pueden atenderse empleando el modelo burocrático tradicional, dado que en el campo de la gestión social la realidad es un cambio constante que hace necesario un estilo de «gerencia adaptativa», la cual se va adecuando a las variaciones de la realidad.

Por lo mismo Kliksberg (1994) advierte que:

*“el sector social debe aprovechar el know how gerencial avanzado y no permanecer totalmente estacionado al viejo.”*

**Mejora de la calidad de los servicios.** Esta estrategia establece que mejorar la calidad debe tener como meta cubrir las (1998) de los beneficiarios; meta que definitivamente debería hacerse junto con ellos a fin de que el mejoramiento se traduzca en avances reales y tangibles para todos (Kliksberg, 1998:303).

Por otra parte, la gerencia social considera acciones como la de renovar las estructuras organizacionales (modificar esas estructuras verticales, piramidales y jerárquicos por otras más abiertas, flexibles y participativas) o atender la especificidad de la gestión social: considerar que la aplicación de los diferentes enfoques de administración deben tomar en cuenta las características particulares del campo social en el que se actúa.

### **Modelo de Mintzberg**

Pero Mintzberg (1999) también establece cinco modelos para gestionar el gobierno:

**Modelo del gobierno como máquina.** Este modelo considera al gobierno como una máquina dominada por leyes, normas y estándares de todo tipo.

**Modelo de gobierno como red.** Este modelo ve al gobierno como una compleja red de relaciones provisionales, creada para resolver los problemas según se vayan presentando. La red se conecta mediante canales informales de comunicación.

**Modelo de control del rendimiento.** Este modelo busca que el gobierno cada vez se parezca más a una empresa; concretamente a una organización dividida en *negocios*, con claros objetivos de rendimiento y bajo la responsabilidad de sus directivos. Este modelo es muy parecido al de la gestión máquina, ya que descentraliza para centralizar más.

**Modelo del gobierno virtual.** Este modelo supone que el mejor gobierno es el no gobierno, debido a que las actividades de las agencias gubernamentales se llevan a cabo en el sector privado; por lo mismo representa el gran experimento de los economistas.

**Modelo del control normativo.** Este modelo presenta cinco características:

- a) selección de personas según sus valores y actitudes, no sus credenciales;
- b) socialización para que los miembros estén dedicados a un sistema social integrado;
- c) guía, más por visiones que por objetivos;
- d) responsabilidad para todos los miembros; y
- e) juicio: que personas con experiencia juzguen el rendimiento.

Según Mintzberg hay una enorme necesidad por cambiar hacia el último modelo, pues considera que una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma (fuerza vital): y precisamente es la fuerza vital lo que el gobierno necesita desesperadamente (Mintzberg, 1999:209).

## **5.6 ALGUNAS RECOMENDACIONES**

### ***Sobre el gobierno federal***

La innovación y la calidad son dos de las estrategias clave en el gobierno federal: esta es la razón por la que la Oficina de

Innovación Gubernamental de Rubén Muñoz es pieza fundamental en la nueva propuesta de organización del presidente.

“La innovación implica el desarrollo de nuevas ideas que trabajaban en la práctica, para encontrar una estrategia de innovación es necesario reconsiderar la relación entre teoría y práctica en el campo de la gerencia pública.”

*Metcalf, 1999a:4*

Para la Oficina de Innovación del gobierno mexicano seguramente ha sido difícil encontrar ideas que trabajen en la práctica. Si de esa oficina nació la propuesta para crear las supercoordinaciones que pretendían organizar el trabajo sectorial de las secretarías de Estado del poder ejecutivo, evidentemente no funcionó como se había pensado y su trabajo se desarticuló.

La sugerencia de Metcalfe (1999a) es válida para todo ejercicio de innovación, reingeniería, modernización o como se les denomine a los cambios que se presentan en la administración pública.

La conciliación teórica y práctica, las modificaciones a la ley orgánica y el aseguramiento del consenso entre los miembros del gabinete son máximas que deben observarse en tiempos de incertidumbre democrática; con todo y que se diga que la innovación debe incluso apartarse de la norma si es necesario.

Definitivamente esto no parece una recomendación sana para el ámbito gubernamental, pese a que sí lo sea para el sector empresarial.

### **5.6.1 INDIGENUOS MANAGEMENT**

Como respuesta a la instrumentación extralógica de medidas gerenciales en cualquier país, independientemente de sus condiciones políticas, culturales, y sociales, algunas voces se levantan para sugerir el análisis de la factibilidad de modernizar la administración pública antes de emprender procesos o cambios destinados al fracaso por su inviabilidad.

Especialistas británicos, por ejemplo, hablan del *indigenuos management* como un modelo que a la manera del eclecticismo toman lo mejor de las nuevas ideas, junto con lo que es posible de ejecutar en un país y en una coyuntura específicos; a partir de ello diseña una vía propia y un método útil para emprender medidas modernizadoras a la carta (Derlien, 1996). Sobre el particular, Hans-Ulrich Derlien previene que

“la importación de los conceptos de reforma del mundo angloamericano sigue la moda del modernismo internacional.”

*Derlien, 1996:13*

Al comparar la forma como se han dado los cambios administrativos en Alemania y en Gran Bretaña, y considerando el argumento de Derlien (1996), se clarifica cómo en países con sistemas unitarios o presidenciales, con facilidad para modificar la legislación, las reformas gerenciales son más factibles.

Por ejemplo, en Alemania las reformas son incrementales y desarticuladas por su incapacidad para lograr consensos amplios con todos los partidos y en todo el país: razón por la cual los alemanes siguen caminos más propios y dinámicas internas



distintas, más rápidas en el nivel local y más lentas y de corto alcance en el gobierno federal.

*“El concepto de *New Public Management* es más amplio que en el modelo alemán [...] es un instrumento típico del estado unitario [...] El programa *Next Steps* no concierne a un estado federal como Alemania.”*

*Derlien, 1996:16*

Para Derlien (1996) el concepto de sistema político legal racional, con un equipo burocrático en sentido weberiano, ha sido y es el dominante.

### ***Gobernar la gestión***

Mintzberg (1999) considera que varias ideas que forman parte del marco teórico de la nueva gerencia pública tienen sentido, pero que debe moderarse la influencia de la orientación empresarial; de tal manera que considera a la gestión útil para el gobierno, pero sabe que definitivamente también necesita un poco de gobierno. Por lo mismo considera las siguientes premisas:

- No todo en la empresa es bueno; no todo en el gobierno es malo.
- Las empresas pueden aprender del gobierno al igual que éste de ellas y ambos tienen mucho que aprender de las organizaciones cooperativas y sin fines de lucro.
- Necesitamos un gobierno orgulloso, no empobrecido.

### ***La necesaria orientación social de todo esfuerzo de cambio administrativo***

En toda la región de América latina, incluido México, los beneficios sociales que han tenido los modelos económicos y administrativos aplicados han sido un fracaso; sobre todo si se les compara con los niveles de pobreza que priva en todos los países de la región.

Las entidades federativas, los municipios e incluso el gobierno federal, invariablemente deberían incluir indicadores y estándares de medición a la hora de evaluar los resultados de los programas gerenciales; además de crear los indicadores necesarios para evaluar el impacto de un programa de simplificación de trámites, por ejemplo, o el de la desregulación para corroborar si las empresas ven al país como un lugar confiable para invertir, o bien si las medidas de administración ayudan a disminuir la cantidad de personas en pobreza extrema y elevarlas al rango de pobreza no extrema.

Desatenderse de estas evaluaciones, realmente muy difíciles de lograr y que los gobiernos de América latina han estado evitando, es condenar al país a una situación de inestabilidad permanente.

Es cierto que los tiempos son de desmovilización social, de descenso en la combatividad de los sindicatos, y de inexistencia de planteamientos revolucionarios de corte nacional como el del Ejército Zapatista; sin embargo, intelectuales de prácticamente todas las disciplinas, no dejan de insistir en la urgente necesi-

dad de diseñar medidas que ayuden a mejorar las condiciones sociales.

Para muchos, el *New Public Management*, o nueva gerencia pública, no tiene como meta atender a este sector social, sino únicamente verlo como un cliente que solicita un bien o servicio y al que le ofrece los resultados que el propio gobierno, agencia o compañía diseñan para sí.

He aquí porque las ideas sobre la gerencia social de Bernardo Kliksberg parecen una necesidad imperiosa. En diversas ocasiones Kliksberg ha señalado que la apuesta por la eficiencia, la eficacia y los resultados concretos es acertada para los gobiernos; pero los objetivos que se fijen invariablemente deben contemplar medidas para atender los problemas sociales.

Definitivamente la cantidad de recursos disponibles es el límite para llevar a cabo los programas que se necesitan para atender los ingentes problemas sociales de México; pero, si no se trata con seriedad, ¿qué resultados finales importantes pueden tener la gerencia pública, la administración pública, la gestión y la innovación?

Alcanzar el óptimo desempeño del gobierno, aun con programas gerenciales bien aplicados (*Best Practices*), no sería satisfactorio para México como sí lo puede ser para países desarrollados; en virtud de que sus metas estratégicas a largo plazo ni pueden ser iguales ni tampoco medirse con el mismo rasero.

No olvidemos que las definiciones clásicas de economía señalan como meta final alcanzar el bienestar social, igual que la filosofía política y cualquier disciplina de la ciencia busca mejorar al ser humano.

No cabe duda que ésta es una de las grandes fallas de la gerencia pública, pues para muchos no tiene la finalidad de ser un cuerpo teórico al servicio de la sociedad (como debería ser a la hora de participar dentro de los órganos del Estado), sino únicamente en pro de resultados y eficiencia gubernamental♦

## OBRA CONSULTADA

### BIBLIOGRAFÍA

- A** AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Política y racionalidad administrativa*, (1982) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
- \_\_\_\_\_, *Implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México. (1993)
- \_\_\_\_\_, «El sentido de legalidad hace la gran diferencia entre gestión pública y privada», diario *Portal*, lunes 4 de febrero, Toluca, Estado de México. (2002)
- ALLEN, HUBERT J., *Cultivating the Grass Roots, Why local government matters*, All India Institute of Local Self Government, Bombay. (1990)
- ALLISON, GRAHAM, «La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?», en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México. (1999)
- ALMADA, CARLOS, *La administración estatal en México*, INAP, (1982) México.

- AMMONS, DAVID N., «Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales», en Carlos Losada i Marrodán (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC, EUA.
- ARACÓN, MARÍA INÉS *et al.*, *La administración pública del estado de Sonora, 1917-1991*, Instituto Sonorense de Administración Pública, AC, Sonora, México.
- ARELLANO, DAVID, «Gestión pública en Estado Unidos: crisis y estado del arte», en *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, vol. IV, núm. 1, primer semestre.
- \_\_\_\_\_, *Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases*, Documento de trabajo núm. 46, División de Administración Pública (DAP)/CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, «De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas», en revista conmemorativa del Colegio, *El estado del arte de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, México.
- \_\_\_\_\_, *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*, Documento de trabajo núm. 96, DAP/CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México», mimeo, México.
- \_\_\_\_\_, «Propuesta metodológica para el análisis y diseño de la política pública», mimeo, México.

ARNAUT, ALBERTO, «La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México (Colmex), México, pp. 63-100.

ARZUAGA, JAVIER ARIEL, «Configuración territorial de la competitividad electoral en el Estado de México: un análisis de los años noventa, en *Revista Quivera*, núm. 1, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)/ Plaza y Valdés, Toluca, Estado de México.

AYALA ESPINO, JOSÉ MERCADO, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (UNAM)/Miguel Ángel Porrúa, México.

## B

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, (1996) Tecnos, Madrid, España.

BALE, M., Y DALE, T., «Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries», citado por Geoffrey Shepherd, «Administración pública en América latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma», en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, 1999, BID/Bookstore, New York, EUA.

BANÓN, RAFAEL, «Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales, en Bañón, R. y E. Carrillo, *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, México.

BARZELAY, MICHAEL, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México.

- BARRERA, ROLANDO, *Poder y autonomía de los gobernadores en México*, (1997) Instituto de Administración Pública del Estado de México, AC (IAPEM), Toluca, México.
- \_\_\_\_\_, «Desregulación, simplificación y una nueva ética en el servicio público», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, INAP, México, pp. 95-118.
- BARRERA, ROLANDO y MA. DEL PILAR CONZUELO, «La modernización administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, INAP, México, pp. 29-66.
- BASAÑEZ, MIGUEL, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, (1988) Siglo XXI, México.
- BATLEY, RICHARD, «State Failure and Market Failure: The changing role of the State», mimeo, U. de Birmingham Inglaterra.
- BATTINI, STEFANO, «The Safeguarding of public service users in Italy and the Carta dei Servizi Pubblici», en Luc Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, IIAS/ IOS Press, The Netherlands.
- BORJA, JORDI, *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto (1987) de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- BOZEMAN, BARRY, *La gestión pública: su situación actual*, FCE, (1998) México.
- BRERETON, DONALD, «Administración por contrato. La expe-



(1993) riencia del Reino Unido», Primer seminario de formación de administradores públicos, Coloquio eurolatino de reforma administrativa, Presidencia de la nación/Secretaría de la Función Pública/Instituto Nacional de la Administración Pública/The University of Bir-mingham, mimeo Buenos Aires, Argentina.

BRUGÉ, QUIM, «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núm. 5-6, pp.45-58.

BRYSON, JOHN, *Moore Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to strehgthering and sustaining organizational achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, EUA.

BUCHANAN, JAMES M., «Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications», en James M. Buchanan and Robert D. Tollison, *The theory of public choice II*, The University of Michigan, EUA.

**C** CABRERO, ENRIQUE, *Del administrador al gerente público*, INAP, (1995) México.

\_\_\_\_\_, «Estudio introductorio», en Barry Bozeman (coord), (1998) *La gestión pública su situación actual*, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC/Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

\_\_\_\_\_, «El modelo de la nueva gestión pública frente a los municipios latinoamericanos: ¿funcionan las recetas?», en *International Management*, núm. 2, Cetai, Canadá.

- \_\_\_\_\_, «Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales, en Cabrero y Nava (coords.), *Gerencia pública municipal*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas», mimeo, México.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, «Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local», en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. VI, núm. 2, segundo semestre.
- COHEN, ERNESTO y ROLANDO FRANCO, «Racionalizando las políticas sociales en América latina: el papel de la gestión», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núm. 2.
- CORTAZÁR, JUAN CARLOS, «Las representaciones colectivas sobre el sector público en el caso de servidores públicos peruanos: posibilidades y obstáculos para la consolidación de una gerencia pública moderna», en *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*, XII concurso de ensayos del CLAB/CLAD /UNESCO, Caracas, Venezuela.
- CORTÉS, ALEJANDRA, «Calidad en la administración pública. (2000) ¿Aspirar a una función reconocida?, con ejemplo de cambio y de calidad», en *Contacto de unión empresarial, la revista de la calidad total*, Brenix, México, pp. 28-38.
- CROZIER, MICHAEL, *El fenómeno burocrático 2*, Amorrortu editores, (1974) Buenos Aires, Argentina.

- \_\_\_\_\_ y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México.
- (1990)
- CUNILL, NURIA, «La participación ciudadana», en *Antología: participación ciudadana*, Centro de Servicios municipales Heriberto Jara, AC/Fundación Friedrich Ebert, México, pp.69-76.
- (1996)
- \_\_\_\_\_, «Los posibles fundamentos de la participación ciudadana», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, INAP, México, pp. 15-32.
- (1997)
- CYERT, RICHARD M. y JAMES G. MARCH, *Teoría de las decisiones económicas en la empresa*, Herrero hermanos sucesores, editores, México.
- (1965)
- CHANES NIETO, JOSÉ, *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*, INAP, México.
- (1993)

## D

- DE LA MADRID, MIGUEL, «La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica» en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. IV, núm. 2, pp. 329-346.
- (1995)
- DELEON, PETER, *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*, Russell Sage Fundation, New York.
- (1995)
- \_\_\_\_\_, *La democratización de las ciencias políticas*, en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. III, núm. 1, pp. 5-17.
- (1994)
- \_\_\_\_\_, *The policy process revisited: from Lasswell to Sabatier*, conferencia presentada durante la ceremonia de celebración por los 20 años de la maestría en administración pública del CIDE, México.
- (1996)

DELEON, LINDA y ROBERT B. DENHARDT, «The Political Theory of  
(2000) Reinvention» en *Public Administration Review*, EUA,  
vol. 60, núm. 2, pp. 89-97.

DERLIEN, HANS-ULRICH, «Modernización administrativa: ¿mo-  
(1997) derna, modernista, posmodernista?», en *Gestión y  
análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núm. 7-8,  
pp. 13-25.

DERY, DAVID, *Problem Definition in Policy Analysis*, University  
(1984) Press of Kansas, EUA.

DRUCKER, PETER F., *Las nuevas realidades en el Estado y la política, en la*  
(1990) *economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del  
mundo*, Hermes, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_, *Escritos fundamentales. El Management*, tomo 2, Editorial  
(2002) Sudamericana.

**E** ECHEBARRÍA, KOLDO y XAVIER MENDOZA, «La especificidad de la  
(1999) gestión pública: el concepto de management pú-  
blico», en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de  
la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco  
Interamericano de Desarrollo, BID Bookstore, New  
York, EUA.

**F** FARAZMAND, ALI, «Globalization and Public Administration», en  
(1999) *Public Administration Review*, EUA, vol. 59, núm. 6,  
pp. 509-522.

FORTIN, YVONNE, «Introduction», en *Contracting in the New Public*  
(2000) *Management*, Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel,  
International Institute of Administrative Sciences  
(IIAS) IOS Press, The Netherlands pp. 1-30.

- G** GARCÍA, MIGUEL y MA. MERCEDES AGUDELO DE LATAPÍ, «Ajuste (1997) estructural y pobreza. La transición económica», en *Sociedad Mundial Contemporánea*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)/FCE, México.
- GERSHBERG, ALEC, «El financiamiento federal frente al estatal (1997) de la educación en México. Consecuencias de los esfuerzos de descentralización reciente», en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) /FCE, México.
- GONZÁLEZ, CLAUDIO A., «Certificación ISO-9000 de servicios públicos (1999) municipales: el caso del aseo público en la ciudad de Aguascalientes, México», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, INAP, México.
- GONZÁLEZ, REFUGIO, *Privatización y bienestar social en el Estado (2001) de México 1990-1999*, IAPEM, Toluca, Estado de México.
- GREVE, CARSTEN y PETER KRAGH JESPERSEN, «New Public Management (1999) and its critics alternative roads to flexible Service Delivery to Citizens?», en *Citizens and the New Governance*, L. Rouban and the European Group of Public Administration, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. 143-156.
- GRUENING, GERNOD, *Origin and theoretical basis of the New Public (1998) Management*, Working Paper, June, Hamburg, Germany.

Guadarrama, Luis Alfonso y JOSÉ MARTÍNEZ, «El concepto de la municipalización en Guanajuato» en *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal*, Gobierno del estado de Guanajuato/UAM Xochimilco/Electrocomp, México.

GUERRA, CARLOS, «Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?», en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)/UNAM, México, núm. 3, pp. 191-204.

GUERRERO, OMAR, *La administración pública en el estado de Guerrero* (1991) Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, México.

\_\_\_\_\_, «El management público: una Torre de Babel», en (1998) *Revista Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, núm. 17, septiembre-diciembre, pp. 13-47,

\_\_\_\_\_, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM/Miguel Ángel Porrúa, México.

\_\_\_\_\_, «La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública», mimeo, México.

**H** HEYSER, JOSÉ ALBERTO, «Reingeniería y desconcentración del proceso de adquisiciones del gobierno estatal: el caso del estado de Jalisco», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, INAP, México, pp. 129-143.

HOOD, CHRISTOPHER, «A Public Management for all seasons?», (1991) en *Public Administration*, EUA, vol. 69, pp., 3-19.

- \_\_\_\_\_ y MICHAEL JACKSON, *La argumentación administrativa*, (1997) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Coahuila, FCE, México.
- HUGHES, OWEN E., «La nueva gestión pública», en Quim (1996) Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Ministerios de la Presidencia/Boletín Oficial del Estado, Madrid, España.
- I INGRAHAM, PATRICIA W., «Administración de calidad total en (1999) las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas», en Carlos Losada i Marrodán (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington, DC, EUA.
- K KAMENSKY, JOHN M., *The Role of the Reinventing Government Movement in federal Management Reform*, citado por Linda de Leon y Robert Denhardt, *The Political Theory of Reinvention, 2000*, Public Administration Review, EUA, vol. 60, núm. 2, pp. 89-97.
- KETTL, DONALD F., «The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management» en Luis Carlos Bresser y Peter Spink, *Reforming the State, Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, EUA.
- KLIKSBERG, BERNARDO, «Gerencia Social: dilemas gerenciales y (1993) experiencias innovativas», en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)/FCE/PNUD, México.

- \_\_\_\_\_, «Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos», en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. VII, núm. 2.
- L**
- LAUFER, ROMAIN y ALAIN BURLAUD, *Management Public: Gestion (1980) y Legitime*, citado en Omar Guerrero, «El management público: una Torre de Babel», en *Revista Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, núm. 17, septiembre-diciembre, pp. 13-47.
- LINDBLOM, CHARLES, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, (1991) Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, España.
- LINDEN, RUSSEL MATTHEW, *Seamless government: a practical guide to re-engineering in the public sector*, Jossey-Bass, San Francisco, California.
- LÖFFLER, ELKE, *The Value of Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered*, Paper to be presented at the International Public Management Network (IPMN) Siena Workshop, Versión Draft, Siena, Italia.
- LUSTIG, NORA, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, (1994) Colmex/FCE, México.
- LYNN, LAURENCE E., «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. V, núm. 2, pp. 303-318.
- M**
- MAJONE, GIANDOMENICO, *Evidencia, argumentación y persuasión*



- (1997) *en la formulación de políticas*, FCE, México.
- MARTÍNEZ, GABRIEL y GUILLERMO FÁRBER, *Desregulación económica*  
(1994) (1989-1993), FCE, México.
- MARTÍNEZ, GUSTAVO, *La administración estatal y municipal de*,  
(1992) *México* INAP, México.
- MCGOWAN, ROBERT P., «Total Quality Management: Lessons  
(1995) from Business and Government», en *Public Productivity & Management Review*, EUA, vol. 18, núm. 4, pp. 321-331.
- MEJÍA, LUIS JOSÉ, «¿Visiones alternativas o complementarias  
(1999) sobre las reformas?», en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MENA, APOLINAR, *La magnitud y la integración de la administración  
(1989) pública en el Estado de México: ángulo de interpretación cuantificable*, INAP/IAPEM/Gobierno del Estado de México (GEM), México.
- \_\_\_\_\_, «La administración pública del Estado de México:  
(1999) retos y prospectiva», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, INAP, México, pp. 43-57.
- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS, «La reforma del Estado en México: alcances  
(1994) y límites», en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. III, núm. 1, primer trimestre, pp. 185-226.
- MENY, YVES y JEAN-CLAUDE THOENIG, *Las políticas públicas*, Ariel,  
(1992) Barcelona, España.

METCALFE, LES, «New Challenges in European Public Management Designing Interorganisational Networks», en (1999a) *European Insitute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands.*

\_\_\_\_\_, «La gestión pública: de la imitación a la innovación», (1999b) en Carlos Losada i Marrodán (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington, DC, EUA.

MINTZBERG, HENRY, «Gestionar el gobierno, gobernar la gestión», (1999) en Carlos Losada i Marrodán (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington, DC, EUA.

MOCTEZUMA BARRAGÁN ESTEBAN y ANDRÉS ROEMER, *Por un gobierno con resultados*, FCE, México.

MUÑOZ, RAMÓN, *Pasión por un buen gobierno*, Aldea Global (1999a) Ediciones, México.

\_\_\_\_\_, «Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: el caso del gobierno de Guanajuato, México», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, INAP, México.

**N** NAVA, GABRIELA, «Los estudios de caso en la enseñanza de la (1996) administración pública: uso y preparación, en *Documento de trabajo núm. 42*, DAP-CIDE, México.

NZ. TREASURY, *Government Management*, citado por Christopher (1987) Hood y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, FCE, México, 1997.

- O ORNELAS, CARLOS, «El ámbito sectorial, la descentralización de la (1998) educación en México, el federalismo difícil», en Enrique Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- ORREGO, CLAUDIO, «¿Visiones alternativas o complementarias (1999) sobre las reformas?», y «Elementos para una política de estado sobre la información y la gestión pública», en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- OSBORNE, DAVID and TED GAEBLER, *Reinventing Government. How (1992) the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, trad. Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Paidós, Barcelona, España.
- P PARDO, MARÍA DEL CARMEN, *La modernización administrativa en (1995) México*, INAP/Colmex, México.
- Parejo, Luciano A., *Eficacia y administración. Tres estudios*, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Ministerio de la Presidencia/Boletín Oficial del Estado, Madrid, España.
- PEGNATO, JOSEPH A., «Is a citizen a customer?», en *Public Productivity & Management Review*, Sage Publications, EUA, vol. 20, núm. 4, pp. 397-404.
- PÉREZ, GUSTAVO, «El logro de la calidad a través del análisis de (1997) proceso», en *Premio Tabasco de administración pública estatal y municipal 1997 (2º lugar)*, Gobierno del estado de Tabasco/Instituto de Administración Pública de Tabasco, AC., México.

- PÉREZ, HORACIO O y MARIANA ALONSO BRÁ, «La actual reforma educativa y la institución del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?, en *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*, XII concurso de ensayos del CLAB/CLAD /UNESCO, Caracas (2° premio).
- PERSCHARD, JACQUELINE y LILIA PERALTA, «Los partidos políticos en el cambio de la legislación educativa, en Aurora Loyo, *Los actores sociales y la educación, los sentidos del cambio (1988-1994)*, Plaza y Valdés, México.
- PETERS, GUY, «Futuras alternativas para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núm. 7-8, pp.5-12.
- \_\_\_\_\_, «Contracts as a toll for Public Management: their strange absence in North America, en Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, International Institute of Administrative Sciences (IIAS)/IOS Press, The Netherlands, pp. 33-47.
- PETERS, TOM, *El círculo de la innovación*, Atlántida, Barcelona, (1997) España.
- PICHARDO, IGNACIO, *Introducción a la administración pública de México*, INAP, México.
- PITCHER, PATRICIA, *The drama of leadership*, Wiley & Sons, Nueva York, EUA.

- POLLIT, C., *Managerialism and the Public Services*, citado por Quim (1993) Brugué, «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núms. 5-6, 1996, pp.45-58.
- POWELL, WALTER W. y PAUL J. DIMAGGIO, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- PRESSMAN, JEFFREY y AARON WILDAVSKY, *Implementación*, FCE, México.
- PRIMO *et al.*, *The Networking Revolution, Opportunities and Challenges for Developing Countries*, InfoDev Working Paper, The World Bank Group.

- R** RAMOS, JOSÉ MARÍA, «Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas. Experiencia de descentralización en Estado y municipios, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, INAP, México, pp. 9-46.
- REBOLLEDO, JUAN, *La reforma del Estado en México*, FCE, México. (1993)
- REICHARD, CHRISTOPH, «Kontraktmanagement, Experiences with management contracts in German local government», en Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. 127-141.
- ROGOZINSKI, JACQUES, *La privatización de empresas paraestatales*, (1993) FCE, México.

RONDINELLI, DENNIS, *et al.*, «Decentralization in Developing Countries», en Emanuela Di Gropello, *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*, revista de la CEPAL, núm. 68, agosto de 1999, pp. 153-170.

ROSEMBLOOM, DAVID H., *Public Administration, Understanding* (1998). *Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill, EUA.

ROUBAN, LUC and the European Group of Public Administration, (1999) «Introduction: Citizens and the New Governance», en *Citizens and the New Governance*, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. 1-5.

**S**

SAARELAINEN, TARJA, «The consumption of Best Practices How to Understand New Public Management», en Luc Rouban and the European Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. 187-198.

SACHSE, MATTHIAS, *Planeación estratégica en empresas públicas*, (1990) Trillas/ITAM, México.

SALAZAR, JULIÁN *et al.*, *Desarrollo, administración y planeación municipal: La experiencia del Estado de México*, UAEM/ UAM/IAPEM, Toluca, México.

SARTORI, GIOVANNI, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid, España.

SAVAS, ES, *Privatization. The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, New Jersey, EUA.

\_\_\_\_\_, *Privatization and Public Private Partnerships*, Chatham House Publishers, New York, EUA.

- SHAFRITZ, JAY y ALBERT HYDE, *Clásicos de la administración pública*, (1999) FCE, México.
- SIMON, HERBERT, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, (1949) Buenos Aires, Argentina.
- SNELLE, IGNACE, «Foreword», en Luc Rouban and the European (1999) Group of Public Administration, *Citizens and the New Governance*, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. v-vi.
- SOLIS, LEOPOLDO, *La realidad económica mexicana: retrovisión y* (1993) *perspectivas*, Siglo XXI, México.
- SPINK, PETER, «Modernización de la administración pública en (2001) América latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. Orientaciones metodológicas», en *Nueva gestión pública y regulación en América latina. Balances y desafíos*, CLAD/BID, Caracas, Venezuela, pp. 9-96.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, *Nueva gestión pública y regulación en América (2001) latina. Balances y desafíos*, CLAD/BID, Caracas, Venezuela.
- STIGLITZ, JOSEPH E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, (1988) Madrid, España.
- STOKEY, EDITH and R. ZECKHAUSER, *A Primer for Policy Analysis*, (1978) Norton & Company, New York, EUA.
- T** TAORMINA, TOM, *ISO-9000, Liderazgo virtual*, Prentice Hall (1997) Hispanoamericana, México.
- TORRES, BLANCA (comp.), *Descentralización y democracia en México*, (1986) Colmex, México.

- U** UVALLE, RICARDO, *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: el gobierno del estado de Sinaloa*, Gobierno del estado de Sinaloa, México.
- \_\_\_\_\_, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAPEM/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, México.
- V** VELASCO, SANTIAGO GERMÁN, «Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público», en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, INAP, México, pp. 9-41.
- VERNIS, DOMENECH, ALFRED, «Colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales. El caso de los servicios para las personas mayores en los ayuntamientos de Nueva York y Barcelona», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CGAPP, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid. núm. 4, septiembre-diciembre
- VIGIER, PIERRE, «Carencia de marcos teóricos. Recursos humanos para los sistemas de gestión pública, y principios de diseño de los nuevos sistemas de gestión pública», en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Villareal, René *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, México.



- W** WALLACE, PATRICIA *et al.*, «People and Performance: Challenges for the Future Public Service. The Report from the Wye river Conference», en *Public Administration Review*, EUA, vol. 60, núm. 1, pp. 54-60.
- WALLIS, MALCOM, *Bureaucracy: its Role in third world development*, (1989) Macmillan, London.
- WENEGER, ALEXANDER, «Management Contracts in International Comparative Perspective: experiences from Leading-Edge Local Governments», en Yvonne Fortin and Hugo Van Hassel, *Contracting in the New Public Management*, IIAS/IOS Press, The Netherlands, pp. 107-126.
- WEIMER, DAVID and AIDAN R. VINING, *Policy Analysis: Concepts and practice*, (1992) Prentice Hall, Englewood, Cliffs, New Jersey, EUA.
- WILSON, WOODROW, «The Study of Administration», en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Orlando, Florida: Harcourt Brace and Company, 1997.
- WRIGHT, VINCENT, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, CIDE, México, núms. 7-8, pp. 27-44.

## **CONSTITUCIONES Y LEYES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución política del estado libre y soberano de Guanajuato

Constitución política del estado libre y soberano de México

Estatuto de gobierno del Distrito Federal

Ley orgánica de la administración pública del estado de  
Aguascalientes

Ley orgánica de la administración pública del estado de Coahuila

Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal

Ley orgánica de la administración pública del estado de Hidalgo

Ley orgánica de la administración pública del estado de México

Ley orgánica de la administración pública del estado de Puebla

Ley orgánica de la administración pública del estado de Tlaxcala

Ley orgánica de la administración pública del estado de Zacatecas

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Jalisco

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Nuevo León

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Oaxaca

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Tabasco

Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Veracruz

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Diario de los debates*, (1998) 17 de septiembre, versión estenográfica.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Diario de los debates*, (1999) 17 de septiembre, versión estenográfica.
- Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (1999) (Clades), *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1999) (CLAD), «Una nueva gestión pública para América latina. Reforma y democracia», *Revista CLAD*, Venezuela.
- Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, *Modelo estratégico de la reingeniería del gobierno del estado de Guanajuato*, Gobierno del estado de Guanajuato.
- Gobierno del Distrito Federal, *III Informe de Gobierno*, México, DF. (2000)
- Gobierno del Distrito Federal, *Primer informe*, Corporación (2001) Mexicana de Impresión, México, DF.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan Básico de Gobierno (1995) 1995-2000*, Compromisos con Guanajuato (Resumen ejecutivo), México.
- Gobierno del Estado de México, *Modernización y mejoramiento de la función pública. Calidad en el servicio público: una nueva filosofía gubernamental*, Secretaría de Adminis-

tración, Dirección de Organización y Documentación, Toluca, Estado de México, México.

- Gobierno del Estado de México, *Programa general de modernización y mejoramiento integral de la administración pública 1995-1999*, Estado de México, México.
- Gobierno del Estado de México, *Plan de desarrollo del Estado de México 1999-2005*, Estado de México, México.
- Gobierno del Estado de México, *Manual del ciudadano*, Estado de México, México.
- Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan estatal de desarrollo 1999-2004*, Estado de Zacatecas, México, México.
- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, *Programa veracruzano de desarrollo administrativo 1999-2004*, Estado de Veracruz-Llave, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la república, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Estructura administrativa del estado de Chiapas*, Investigaciones monográficas núm. 2, INAPCH/IAPCh (Comisión de Administración Pública), México.
- \_\_\_\_\_, *La administración local en México*, INAP, México, (1997) tomos I, II y III.
- \_\_\_\_\_, *Profesionalización de servidores públicos locales en México*, INAP, México, tomos I, II y III.
- \_\_\_\_\_, *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México*, INAP, México, tomos I y II.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI),  
(1999) *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, INEGI, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),  
(1995) *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de Administraciones Públicas/Ministerio de la Presidencia Boletín Oficial del Estado, Madrid, España.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*,  
(1995) México.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México.  
(1996)
- Secretaría de Administración, *Manual de calidad*, Gobierno de Aguascalientes, México.  
(2001)
- Secretaría de Administración, *Sistema de medición y evaluación de gestión gubernamental 1998-2004*, Gobierno de Aguascalientes, México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), Artículo tercero constitucional y Ley General de Educación, México.  
(1993)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reforma al sistema presupuestario. La nueva estructura programática*, Subsecretaría de Egresos, Unidad de política y control presupuestal, México, noviembre.  
(1997)
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de modernización de la administración pública (Promap) 1995-2000*, Unidad de Desarrollo Administrativo, México.  
(1996)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000. Definición de estándares. Manual del participante*, Unidad de Desarrollo Administrativo, México, octubre.

Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, *Programa general de calidad gubernamental y simplificación administrativa 2001*, Estado de México, México.

Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, *Plan general de calidad gubernamental y simplificación administrativa*, Estado de México, México.

## **PÁGINAS ELECTRÓNICAS**

Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Conapo: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

GRACE *et al.*, *Information and Communication technologies and broad-based development: A partial review of the evidence*, DRAFT, World Bank, [www.worldbank.org/itc/resources.nsf/c701be8cd977a3cc852569490049e219/1dda15ac468eb637852569fb0053cb77?OpenDocument](http://www.worldbank.org/itc/resources.nsf/c701be8cd977a3cc852569490049e219/1dda15ac468eb637852569fb0053cb77?OpenDocument), página consultada el 21 de septiembre de 2001

Gobierno del estado de Aguascalientes: [www.aguascalientes.gob.mx](http://www.aguascalientes.gob.mx)

Gobierno del estado de Coahuila: [www.coahuila.gob.mx](http://www.coahuila.gob.mx)

Gobierno del estado de Chiapas: [www.chiapas.gob.mx](http://www.chiapas.gob.mx)

Gobierno del Distrito Federal: [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

Gobierno del Estado de México: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

Gobierno del estado de Guanajuato: [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx)

Gobierno del estado de Hidalgo: [www.hidalgo.gob.mx](http://www.hidalgo.gob.mx)

Gobierno del estado de Jalisco: [www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx)

Gobierno del estado de Michoacán: [www.michoacan.gob.mx](http://www.michoacan.gob.mx)

Gobierno del estado de Nuevo León: [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

Gobierno del estado de Oaxaca: [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx)

Gobierno del estado de Puebla: [www.copladep.puebla.gob.mx](http://www.copladep.puebla.gob.mx)

Gobierno del estado de Tabasco: [www.tabasco.gob.mx](http://www.tabasco.gob.mx)

Gobierno del estado de Tlaxcala: [www.tlaxcala.gob.mx](http://www.tlaxcala.gob.mx)

Gobierno del estado de Veracruz: [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx)

Gobierno del estado de Zacatecas: [www.zacatecas.gob.mx](http://www.zacatecas.gob.mx)

Instituto Federal Electoral: [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia:  
[www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados](http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol/estados)

Presidencia de la república: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Oficina de la presidencia para la Innovación Gubernamental:  
[innova.presidencia.gob.mx](http://innova.presidencia.gob.mx)

Randinelli, Dennis, «What is Decentralization?», en *Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, WBI Working Papers*, [www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/briefing%20note.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/briefing%20note.pdf).

SOTELO, ABRAHAM, *El e-gobierno: estrategia para la innovación en*  
(2001) *el Gobierno Federal*, [www.narxiso.com/egob.html](http://www.narxiso.com/egob.html),  
página consultada el 12 de junio de 2002.

## CONFERENCIAS

*Twenty-fourth International Congress of Administrative Sciences*,  
International Institute of Administrative Sciences (IIAS),  
París, Francia, del 7 al 11 de septiembre de 1998:

Cassese, Sabino, «General Report: The Citizen and Public  
Administration».

Haque, Shamsul, «Relationship between citizenship and  
public administration: A Reconfiguration».

Obolonsky, V. Alexander, «The Citizen Aspect of  
Administrative Reform in Modern Russia».

Oszlak, Oscar, «State Regulatory Capacity in Argentina: Quis  
Custodiet Custodes?»

Pérez, Ignacio y José Sulbrandt, «Citizenship and Delivery  
Social Services».

## ENTREVISTAS

☛ LICENCIADO BALBINO PIÑÓN GUTIÉRREZ, jefe del departa-  
(2001) mento de Evaluación del Desarrollo de la Ges-  
tión Pública, de la Dirección de Modernización  
Administrativa, gobierno del estado de Oaxaca, 20 de julio.



- ☛ LICENCIADO ADÁN SÁNCHEZ LÓPEZ, director de Organización y Apoyo Técnico, Oficialía Mayor de Gobierno, gobierno del estado de Tlaxcala, 5 de agosto.
- ☛ MAESTRO EN CIENCIAS ALFREDO MANSSUR BOCANEGRA, director de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, gobierno del Estado de Tabasco, 22 de agosto.
- ☛ LICENCIADO JOSÉ ALBERTO FUENTES ESPINOZA, director general de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Simplificación, gobierno del Estado de México, 3 de septiembre.
- ☛ INGENIERO JESÚS VENECIA GARCÍA, asesor de Proyectos de Calidad, gobierno del Estado de México, 27 de septiembre.
- ☛ MAESTRO APOLINAR MENA, director de Organización y Documentación, Secretaría de la Contraloría, gobierno del Estado de México, 23 de diciembre.
- ☛ LICENCIADO BERNARDO LEÓN, asesor del jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 15 de marzo.