



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**Mecanismos de Mejora y Evaluación  
de los Servicios Públicos Federales  
en México: periodo 1995-2000**

**Tesina**



**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**RAYMUNDO CÁZARES ONTIVEROS**

**Asesor: Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez**

**abril de 2005**

*m. 34 2583*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

**Mecanismos de Mejora y Evaluación  
de los Servicios Públicos Federales  
en México: periodo 1995-2000**

*Raymundo Cázares Ontiveros*

## ÍNDICE

	Página
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo Primero: Aspectos Teóricos y Conceptuales</b>	<b>11</b>
1.1 Mecanismos formales de participación ciudadana en México	22
1.2 Mecanismos informales de participación ciudadana en México	24
1.3 Servicio	26
1.4 Usuario	28
1.5 Calidad	28
1.6 Estándar o Atributo de Calidad	29
1.7 Indicador	30
1.8 Mecanismo	31
1.9 Mejora	31
1.10 Evaluación	32
<b>Capítulo Segundo Marco de Referencia: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000</b>	<b>35</b>
2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	35
2.1.1 Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo	36
2.1.2 Estrategias y Líneas Prioritarias de Acción en Materia Administrativa	37
2.1.3 Líneas Prioritarias de la Estrategia de Modernización Administrativa	38
2.2 Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000	41
2.2.1 Diagnóstico General del PROMAP	41
2.2.2 Objetivos del PROMAP	43
2.2.3 Participación y Atención Ciudadana	44
2.2.4 Descentralización y Desconcentración Administrativa	45
2.2.5 Medición y Evaluación de la Gestión Pública	46
2.2.6 Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	47

<b>Capítulo Tercero: Experiencia Internacional de la Mejora de Servicios Públicos y Acciones Realizadas en México en el periodo 1995-2000</b>	<b>50</b>
3.1 Portugal	<b>52</b>
3.2 Francia	<b>53</b>
3.3 Reino Unido	<b>54</b>
3.4 Bélgica	<b>56</b>
3.5 México	<b>56</b>
<b>Conclusiones y Propuestas</b>	<b>63</b>
<b>Apéndice</b>	<b>70</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>78</b>

## **Introducción**

Desde sus orígenes la actividad administrativa ha jugado un papel importante en el desarrollo de las sociedades. En tiempos más remotos, en Egipto, se aplicó el Código Hammurabi para regir las relaciones entre ciudadanos, gobernados y gobernantes de esa nación.

Posteriormente, las antiguas civilizaciones como la griega y la romana aplicaron diversas técnicas administrativas en asuntos políticos y sociales que facilitaron la organización y funcionamiento de sus gobiernos.

El mayor auge de la administración se da con la revolución industrial y a partir de ahí se vienen sucediendo distintas escuelas con diversos enfoques como la escuela clásica, la humanística, la estructuralista, la neoclásica, la conductista, teoría de sistemas, teoría de la excelencia, del proceso administrativo, hasta llegar a las doctrinas actuales que abogan por la calidad total. No obstante que cada una de ellas da prioridad a distintos elementos, todas ellas encaminaron sus esfuerzos para que con su aplicación se alcanzaran los resultados deseados con los recursos y personas disponibles.

El Estado mexicano básicamente ha venido aplicando la teoría del proceso administrativo como sistema de gestión gubernamental. En la actualidad convive con una filosofía y terminología de una nueva escuela que tiene como fundamento la calidad total, que como sistema de gestión, ubica al ciudadano o beneficiario de su acción como uno de los elementos fundamentales para su operación al recibir de él una evaluación permanente sobre la calidad de los servicios que recibe por parte de las distintas oficinas de gobierno.

## **Objetivo general**

Este transitar y participar de una visión a otra motivó la realización de este trabajo cuyo propósito es exponer los distintos mecanismos instrumentados por el Gobierno Federal en el periodo 1995-2000 para mejorar y evaluar la calidad de los servicios públicos que

brinda a la población a fin de resaltar la importancia de dar mayor apertura, participación e interacción de la sociedad en las acciones y programas de gobierno. Para ello se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Describir brevemente los cambios acontecidos en el Gobierno Federal en materia de servicios públicos, así como el papel que ha desempeñado la ciudadanía en la mejora de ellos;
2. Mostrar los avances en materia de mejora de los servicios públicos en algunos países miembros de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y el caso de México en el periodo 1995-2000;
3. Proporcionar información en torno al sistema de gestión de la calidad implementado por la actual administración a fin de dar a conocer la visión que tiene en torno a la forma de interactuar con la sociedad, enfocando sus acciones y programas a la satisfacción del objetivo final que es el ciudadano.
4. Respecto de la evaluación, se describe brevemente su proceso señalando el método utilizado en la Administración Pública Federal en el periodo estudiado.

Los nuevos enfoques sobre el papel del Estado que lo vislumbran como un gestor empresarial más que un "ente asistencial" hacen necesario buscar nuevas perspectivas que permitan cumplir cabalmente con varias tareas que son consustanciales a todo Estado: seguridad jurídica y personal, desarrollo económico y democracia participativa que le den legitimidad y coherencia ante una sociedad cada vez más crítica, informada y preocupada por los servicios que recibe.

El trabajo tiene por objeto hacer una exploración documental y en algunos casos experimental, respecto a los mecanismos que instrumentó el Gobierno Federal en México, para mejorar y evaluar los servicios públicos en el periodo de 1995 al 2000. Interesa resaltar los avances en el área de los servicios públicos y para ello se abordan

las experiencias que tuvieron otros países, principalmente algunos que son miembros de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico y las iniciativas que impulsaron para incorporar al ciudadano en las acciones de mejora y evaluación de los servicios públicos.

Si bien es cierto que en este proceso cada uno de los países tuvo condiciones distintas, todos ellos realizaron cambios importantes en los siguientes ámbitos:

- a. Cambio de enfoque ubicando al ciudadano como principal beneficiario de las reformas;
- b. Actualización de los marcos normativos y legales para dar legitimidad a los cambios;
- c. Modificación de los mecanismos de evaluación para una mejor medición, enfocados a la obtención de resultados.

A partir del análisis de los instrumentos aplicados para la mejora y evaluación de los servicios públicos, se proponen otras opciones que contribuirían a complementar lo ya realizado.

La relevancia del tema y el desarrollo profesional del ponente confluyeron para realizar un análisis, a partir de una investigación documental, de campo y experimental, sobre la importancia que tiene la modernización de la Administración Pública en el desarrollo de nuestro país, sobre todo incorporando a la sociedad en la definición de políticas para mejorar los servicios públicos pues es quien resulta beneficiada o afectada por las decisiones aplicadas. La realización del trabajo se apoyó en el uso de una metodología general basada en el análisis, síntesis, inducción, deducción y experiencia personal, utilizando información empírica disponible en diversas fuentes que permitió una mejor comprensión del tema investigado, complementándose con técnicas de observación y recopilación de datos.



Con este trabajo se pretendió corroborar dos hipótesis estrechamente relacionadas:

1. La mejora de los servicios públicos influye en la satisfacción ciudadana.
2. La participación ciudadana contribuye a la mejora de los servicios públicos.

Estas hipótesis fueron la base de la presente investigación y trató de explicar la necesidad de incorporar más y mejores mecanismos de participación ciudadana que permitan retroalimentar al gobierno sobre la forma y calidad con que está prestando los servicios públicos y como lo percibe la población. La participación ciudadana en el diseño y evaluación de los programas de gobierno ha tenido un amplio reconocimiento en aquellos países que han generado los espacios necesarios para su desarrollo, por tanto se consideró pertinente investigar los avances suscitados en nuestro país en esta materia en el periodo 1995-2000.

Se ha visto que durante las dos últimas décadas se dieron cambios sustanciales en los procesos de reforma de la administración pública a nivel mundial bajo la estrategia de generar gobiernos más eficientes y efectivos. El marco general que ha guiado este tipo de reformas lo ha delineado la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México forma parte.

Nueva Gerencia Pública o Gestión Pública se ha denominado a la actividad de los gobiernos, la cual viene acompañada de una estrategia bien definida, con valores universales de tipo económico como promoción de los mercados, competencia sana, eficacia, eficiencia y con una orientación y promoción del espíritu empresarial enfocado hacia el cliente o usuario de los servicios públicos.

La tendencia mundial está a favor de establecer organismos públicos diseñados para fines específicos apoyados en criterios medibles y cuantificables, en criterios de desempeño y objetivos claros orientados a la obtención de resultados. Esta tendencia, apoyada en la experiencia del sector privado, ha sido adoptada por los gobiernos para

modernizar su administración pública, que también incluye la transformación de conductas y actitudes de los servidores públicos.

La cultura de gestión pública supone la definición y establecimiento de indicadores que faciliten la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en términos de resultados, el establecimiento de normas de servicio que especifican la calidad esperable por el usuario al momento de demandar un bien o servicio.

Los éxitos obtenidos en países miembros de la OCDE han sido tal que se ha promovido su adaptación a un mayor número de países en el mundo y México no es la excepción, situación que dio origen a la presentación de este trabajo de investigación.

Diversos gobiernos, incluyendo el de México, han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación de orientar todas las actividades hacia el ciudadano como fuente demandante principal de los trámites y servicios que brindan.

Varias son las condicionantes que habrán de tomarse en cuenta para obtener resultados óptimos en la modernización de la administración pública como son el grado de desarrollo del país y su estructura gubernamental, su cultura y su capacidad política para negociar las reformas que impulsen el nuevo paradigma de la "gestión pública".

En este contexto, el trabajo quedó integrado por tres capítulos, un apartado referido a las conclusiones y propuestas y un apéndice con la nueva visión de la administración pública.

El primer capítulo aborda someramente la función del Estado y los espacios formales e informales de la participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública como los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y en los espacios informales se pueden ubicar los sondeos de opinión, las encuestas de servicios, los foros públicos, entre otros.

El segundo capítulo alude a los objetivos y líneas de acción del Gobierno Federal en materia de modernización de la Administración Pública en el periodo 1995-2000 tomando como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. Se eligió este periodo dado que a consideración del ponente, es la Administración en que se han dado políticas y lineamientos claros y precisos en torno a la mejora de los servicios públicos en las últimas dos décadas.

El tercero de los capítulos reseña brevemente algunos casos dados a nivel internacional de la transformación de la Administración Pública para permitir la participación ciudadana y mejorar la calidad de los servicios públicos que brindan a sus gobernados, específicamente, se tocan los casos de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como son los casos de Portugal, Francia, Reino Unido y Bélgica, así como los avances llevados a cabo en distintos ámbitos de la Administración Pública en México. El propósito de incluir la experiencia internacional en materia de mejora de los servicios públicos es el de mostrar el marco de referencia general respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado y donde el ciudadano se vuelve el objetivo principal de las acciones de gobierno.

Derivado de la investigación documental en el apartado de conclusiones y propuestas se enlistan algunas a las que llegó el ponente en torno a la mejora de los servicios públicos y retoma algunas propuestas de otros investigadores que las complementan.

Finalmente, se incluye un apéndice que hace referencia a los propósitos del gobierno federal actual en torno a la administración y los servicios públicos en el marco de gestión del Modelo de Calidad INTRAGOB y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

El Modelo de Calidad INTRAGOB visto como un proceso se integra por los siguientes criterios: satisfacción del cliente; liderazgo; desarrollo del personal y del capital

intelectual; administración de la información y la tecnología; planeación estratégica y operativa; gestión y mejora de los procesos; impacto en la sociedad y; resultados.

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno define seis estrategias para alcanzar el propósito de "... promover el desarrollo humano y social, como base para alcanzar una sociedad más justa y próspera".<sup>1</sup> Las estrategias que conforman la Agenda aludida son: 1) Gobierno que cueste menos; 2) Gobierno de Calidad; 3) Gobierno Profesional; 4) Gobierno Digital; 5) Gobierno con Mejora Regulatoria y 6) Gobierno honesto y transparente.

---

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, 2002, p. 1

## **CAPÍTULO PRIMERO: Aspectos teóricos y conceptuales:**

### **Principado Civil:**

**"El llegar a él no depende por completo de los méritos o de la suerte; depende, más bien, de una cierta habilidad propiciada por la fortuna, y que necesita, o bien, del apoyo del pueblo, o bien del de los nobles. Porque en toda ciudad se encuentran estas dos fuerzas contrarias, una de las cuales lucha por mandar y oprimir a la otra, que no quiere ser mandada ni oprimida."**

**Nicolás Maquiavelo**  
*El Príncipe*

---

En este capítulo se citan definiciones sobre los principales conceptos que conforman el trabajo de investigación y la estrecha interrelación existente entre ellos. Por un lado, se tratan los conceptos de Estado, gobierno, administración y administración pública. En un segundo aspecto se abordan los mecanismos formales e informales de la participación de la sociedad y definiciones relativas a usuario, servicio, calidad y estándar de calidad.

Durante las últimas décadas se generó un cambio sustancial del papel de la administración pública frente a la sociedad. La política y función del Estado pasó de un Estado benefactor a un Estado promotor, de un Estado acaparador de funciones a un Estado de una economía de mercado, y aún se encuentra a discusión lo que se conoce como la tercera vía o la renovación de la socialdemocracia. Los valores que pregona

esta tercera vía son la igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones entre los ciudadanos; protección a los que menos tienen; libertad como autonomía; derechos con responsabilidades; autoridades democráticas; pluralismo ciudadano y filosofía conservadora.

Existen variadas definiciones sobre el concepto Estado según el autor que se lea y las corrientes o teorías que lo sustentan. Así, existen las teorías organicistas, sociológicas, jurídicas y aquellas que lo definen en función de sus elementos.

Las teorías organicistas definen al Estado como un ente semejante a un organismo vivo. En este marco, se entiende al Estado moderno como un órgano con identidad propia, que desarrolla múltiples funciones.

Las teorías sociológicas entienden al Estado como la asociación de individuos con un fin común, quienes delegan su voluntad a estructuras orgánicas superiores. Entre este tipo de teorías se ubica a la teoría Marxista.

Las teorías jurídicas se pueden clasificar en dos grupos: el primero de ellos sostiene la existencia de personalidad jurídica del Estado. Entre los autores que sostienen lo anterior se encuentra Ignacio Burgoa. El segundo grupo identifica al Estado con el derecho. Hans Kelsen es el autor más destacado en este grupo.

La definición que hace Hans Kelsen sobre el Estado es que "el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la teoría del Estado es posible como teoría del derecho, es decir, como teoría de la norma jurídica, y, en este sentido como disciplina normativa".

Cavero Lataillade define al Estado como "un conjunto de Instituciones y de órganos que ordenan jurídicamente las relaciones sociales de los ciudadanos que viven en un territorio limitado por fronteras".<sup>2</sup> Cavero agrega, que el Estado "es una forma

---

<sup>2</sup> Cavero Lataillade, Iñigo y Zamora Rodríguez, Tomás. *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid, Universitas, 1996, p. 92

determinada de organizar el poder político y además, es producto de circunstancias y necesidades concretas.”

Por su parte, Aristóteles expresó que “Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por lo tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta forma de especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de lo más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política”.<sup>3</sup>

El Estado mexicano conforme al artículo 40 Constitucional establece que “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 Ley fundamental.” La Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio se dividirá, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, definiendo las competencias de cada uno de los Poderes.

En el entorno internacional competitivo e integrado en bloques económicos se ha dado un replanteamiento del papel del Estado. Se ha redimensionado la función y modernización del aparato gubernamental redefiniendo las relaciones con una sociedad más plural, más exigente y demandante de espacios de participación en la administración pública para obtener respuestas oportunas a sus necesidades a menores costos.

En general se piensa que “la reforma del Estado es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial: la

---

<sup>3</sup> Cfr. Moreno, Daniel. *Clásicos de la Ciencia Política*, Textos Universitarios, UNAM, México, 1975, pp. 17-18

globalización y la interdependencia".<sup>4</sup> Esto se ha hecho patente sobre todo con la firma de acuerdos comerciales entre un país y otro y/o entre un país y un grupo de países.

"El conjunto de cambios que tanto en la región latinoamericana como en el resto de occidente se impulsa a través de esta reforma, parte de la crisis del Estado Intervencionista-benefactor, que entró en crisis como producto de la estanflación, el endeudamiento y sus propios excesos".<sup>5</sup>

Los gobiernos crearon empresas estatales pensando en que podrían contribuir más eficazmente a alcanzar objetivos sociales y a reducir la dependencia de las actividades del sector privado y transnacional. En los ochentas, se demostró que las empresas estatales no respondían a las nuevas necesidades económicas del país, pese a que algunas de ellas contaban con ventajas comparativas gracias a los apoyos y subsidios gubernamentales que recibían. Aunque se trató de efficientar a este tipo de empresas, el Estado optó por reestructurar el aparato de gobierno.

Las medidas aplicadas para redimensionar el Estado fueron la descentralización, vía concesiones, la privatización de empresas total o parcialmente, disolución o liquidación y reorganización mediante la transferencia de funciones, apertura comercial y de la inversión extranjera, y reducción de personal, principalmente. Con estas medidas se buscó consolidar la materia presupuestaria eliminando subsidios, elevar los niveles de eficiencia del sector público, suprimir monopolios, y apoyar el bienestar social con los recursos obtenidos por la venta de entidades paraestatales.

El proceso de globalización de las economías manifiesta sus primeros pasos y efectos a finales de los sesentas. En ese entonces el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se estaban constituyendo en los líderes de la privatización a nivel mundial. Los préstamos que otorgaban ambas instituciones financieras vía "acuerdos" estaban

---

<sup>4</sup> Villarreal René, *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 206

<sup>5</sup> *op. cit.* p. 207.



sujetos a compromisos de cambios estructurales de los Estados contratantes, entre los que destacaban el tamaño y funciones de sus gobiernos.

En el marco de la globalización, los Estados son vistos como empresas y los servidores públicos como gerentes. Se pone de manifiesto la incorporación de la filosofía del sector privado como modelo de funcionamiento de los gobiernos. Los resultados de las políticas de globalización y privatización aplicadas por los Estados en la década de 1980 reforzó la idea de reorientar las funciones de los Estados hacia una promoción de los mercados, la competencia y hacia los clientes, modificando su misión, fines, organización y funcionamiento.

“Las tendencias globalizadoras fueron refrendadas diez años después pero los datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más demoledores. El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial observó un Estado en ruina, con Instituciones en quiebra. Fue de tal modo que estos acontecimientos registrados en la economía mundial estimularon el replanteamiento del papel del Estado, así como el “qué puede hacer, qué no puede hacer y cómo lo debe hacer”.<sup>6</sup>

Para el Comité de la Gestión Pública de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), la importancia del sector público se ha incrementado notablemente, de manera que su eficacia influye directamente sobre la economía en general. Sus actividades tienen más impacto que nunca sobre el entorno en que funciona el sector privado. Gobernar bien resulta esencial para responder de manera adecuada a los desafíos de la sociedad.<sup>7</sup>

El Estado, incitado en gran medida por la crisis fiscal o por la conciencia de sus límites operativos, pareciera inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. Los usuarios, en busca de una mayor calidad de los

---

<sup>6</sup> Cfr: Guerrero, Omar. *Gerencia Pública en la Globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México, editorial Porrúa, México, 2003, p. 142

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La Transformación de la Gestión Pública*, Ministerio de la Presidencia (tr. José Manuel Rodríguez Álvarez), Las reformas en los países de la OCDE. Madrid, 1997, p. 35

servicios públicos, comienzan a favorecer su provisión privada. Muchas organizaciones no gubernamentales, ante el debilitamiento de las fuentes de financiamiento tradicionales, colocan su mirada en la asociación con instancias gubernamentales. Los organismos internacionales, unos en el marco de la revisión de los modelos de prestación de servicios sociales basados en el sector público, otros por el fundamento de las virtudes intrínsecas al involucramiento de los beneficiarios, también reclaman un rol más activo para la sociedad civil.

Orientado por políticas globales de desarrollo y por una participación cada vez más activa de la sociedad, el Estado mexicano ha ido cediendo espacios a la ciudadanía quien demanda jugar un papel de mayor peso en la democratización de la administración pública. Esta participación se encuentra sujeta muchas veces a la apertura de las funciones gubernamentales. Gabino Fraga expresa que "...las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros".<sup>8</sup>

Es evidente que existen actividades que son exclusivas de la administración pública como son la elaboración y publicación de leyes, la procuración e impartición de justicia, las relaciones exteriores, el control de las fuerzas armadas, la política de ingresos y egresos, entre muchas otras. También es cierto que existen otras actividades que pueden ser llevadas a cabo en forma compartida con el sector privado, siempre bajo la supervisión del gobierno como es el caso de los centros de readaptación social, la educación, la investigación, el servicio del transporte, los servicios de salud y la expedición de documentos como las licencias sanitarias o de conducir.

Otro tipo de actividades realizadas por la administración pública que podrían dar mejor resultado en poder del sector privado son: el transporte público, la recolección de

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 34ª edición, México, 1996, p. 15

basura, la banca de desarrollo, compañías de seguros, entre otras. Todas estas actividades absorben recursos públicos considerables que si fuesen manejadas bajo criterios estrictamente económicos (rentabilidad, productividad, etc) probablemente habrían sido transferidas desde hace dos décadas al manejo y operación de los inversionistas privados, permitiendo al Estado concentrarse en las áreas prioritarias señaladas en la Constitución Política de nuestro país.

Uno de los retos a superar en la mejora de los servicios públicos lo constituye el carácter monopólico de muchos de ellos. El ciudadano sólo puede realizar los trámites o servicios, por ejemplo de suministro de energía eléctrica, ante Compañía de Luz y Fuerza del Centro y no tiene otra opción.

Si en esa institución lo tratan mal y no le brindan el servicio en esa ocasión, necesariamente tendrá que volver a realizarlo hasta que se resuelva su problema o solicitud independientemente del tiempo que invierta.

Dado que las instituciones de gobierno ubican a sus "clientes" en función de la zona o región donde habitan, éstas les asignan la "sucursal" que corresponda a esa zona y por tanto sólo ahí podrá realizar los trámites o servicios que requiera de esa institución. Esta situación se reproduce en los tres ámbitos de gobierno y por tanto no existen alternativas para los usuarios de los trámites y servicios públicos.

Al no existir competencia como la que se da en el sector privado, el usuario tiene pocas opciones para solucionar su "problema". Puede acudir ante las instancias superiores solicitando explicación o aclaración del porqué no ha sido solucionado su problema; otra opción lo constituye la presentación de quejas o denuncias por el mal servicio recibido, y una tercera opción será la de emitir recomendaciones a efecto de mejorar los procesos administrativos de los trámites o servicios mal recibidos.

Por tanto resulta indispensable trabajar hacia el interior de las instituciones mejorando los trámites o servicios para contar con ciudadanos satisfechos a los cuales se les solucionen sus necesidades de ser atendidos con oportunidad.

Se ha hecho referencia al término administración pública sin definirla expresamente. Nuestra Carta Magna en su Artículo 90 señala que “La Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. Señala que, “Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.<sup>9</sup>

En tanto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Artículo 1º. del Título Primero del Capítulo Único, señala “la presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.”

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”<sup>10</sup>

Acudiremos a otras fuentes para definir el concepto Administración Pública y diferenciarlo del término gobierno.

---

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes y Códigos de México, 115ª. Edición, editorial Porrúa, México, 1996, p. 76

<sup>10</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Legislación de la Administración Pública Federal, 18ª. edición, ediciones Delma, México, 1997. p. 1

Charles-Jean Bonnin indica que el gobierno “es el alma del cuerpo político; por su objeto, él es la administración general del Estado. En este último sentido, el gobierno es la acción que anima al Estado, el punto central hacia el cual revierten sin cesar los movimientos que imprime a todas las partes de la administración”.<sup>11</sup>

Bonnin manifiesta que “el gobierno es la voluntad pública activa como el cuerpo legislativo es la voluntad pasiva. Como voluntad pública activa, él es la dirección y supervigilancia establecida para la ejecución de las leyes y gestión de los negocios por medio de la administración y de la justicia.”

“El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración es el brazo que ejecuta; así como el brazo no podrá ejecutar sin la voluntad que determine su acción; así la administración no podrá obrar sin el gobierno que crea y dirige su acción”.<sup>12</sup>... “La administración es, pues, la autoridad ejecutante directa y local, pero no la autoridad superior ordenante; y cuando recibe el impulso del gobierno la comunica a los administrados, y de este modo es que él ejerce su influencia en todo el Estado”.

Bonnin agrega que “la administración pública general es la autoridad común que en todo territorio del Estado tiene la ejecución de las leyes, cuya atribución constituye su carácter esencial”.<sup>13</sup>

Louis Antonie M. Macarel, estudioso del derecho administrativo concebía a la administración como “la actividad vital del gobierno y el brazo de la sociedad”.<sup>14</sup>

Para Antonio González Saravía “la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, la administración pública se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines. Corresponde a ella, entonces conseguir las soluciones

---

<sup>11</sup> Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*, Compilación de Omar Guerrero, (tr. Eliane Cazenave Tapie Isoard), sección de Obras de Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 319

<sup>12</sup> *op. cit.* p. 320

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 320

<sup>14</sup> Cfr. Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, Textos Universales en Ciencias Sociales, Oxford University Press, México, 2000, p. 175

comunes a toda la sociedad. La buena administración pública descansa en el secreto de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés reside en la ley y el bien público.”<sup>15</sup>

Otro pensador, Manuel Colmeiro concebía que la administración pública “Abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer, son tres verbos que resumen todos los actos de todos los gobiernos.”<sup>16</sup>

Según Manuel Cruzado, la administración pública es “la institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad, por conducto de los funcionarios establecidos por la ley. Esta se centra en el suministro de servicios públicos como atribución del Poder Ejecutivo. Se refiere a la reunión de servicios públicos y el conjunto de reglas que dirigen la relación de esos servicios, así como el conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares. Incluso, la administración y el Poder Ejecutivo se asimilan, porque la administración pública considerada en forma abstracta es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes, no se trata de un invento, pues ha existido desde siempre en beneficio de la humanidad.”<sup>17</sup>

La administración pública es una atribución propia del Estado y por tanto está encaminada a preservar, mantener y mejorar las condiciones que permitan el desarrollo de las sociedades.

Otra definición interesante sobre administración pública es la vertida por Paul Appleby quien dice que “administración pública es el liderazgo de los asuntos públicos directamente responsables de la dirección ejecutiva, ya que de cara a la democracia se

---

<sup>15</sup> *op. cit.* p. 181

<sup>16</sup> *op. cit.* p. 184

<sup>17</sup> *op. cit.* p. 189

vincula de manera estrecha con la dignidad, el valor humano y las potencias cívicas de la ciudadanía.”<sup>18</sup>

Dimock Marshall expresa que “la administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.<sup>19</sup>

En palabras más sencillas entenderemos por administración pública la “herramienta utilizada por el Gobierno para dar viabilidad a la formulación de planes y la ejecución de todos los programas a su cargo”.

A partir de la definición anterior, entramos a la búsqueda de los mecanismos que hacen posible la participación ciudadana en las actividades de gobierno.

En la legislación mexicana como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación se contemplan algunos mecanismos de participación ciudadana, todas ellas tendientes a contribuir al desarrollo del país.

La participación en su acepción más amplia, consiste en la intervención democrática de la población en los beneficios económicos, políticos y sociales. Los particulares ya no quieren ser sujetos pasivos sino formar parte de las decisiones que se toman y le afectan directamente.

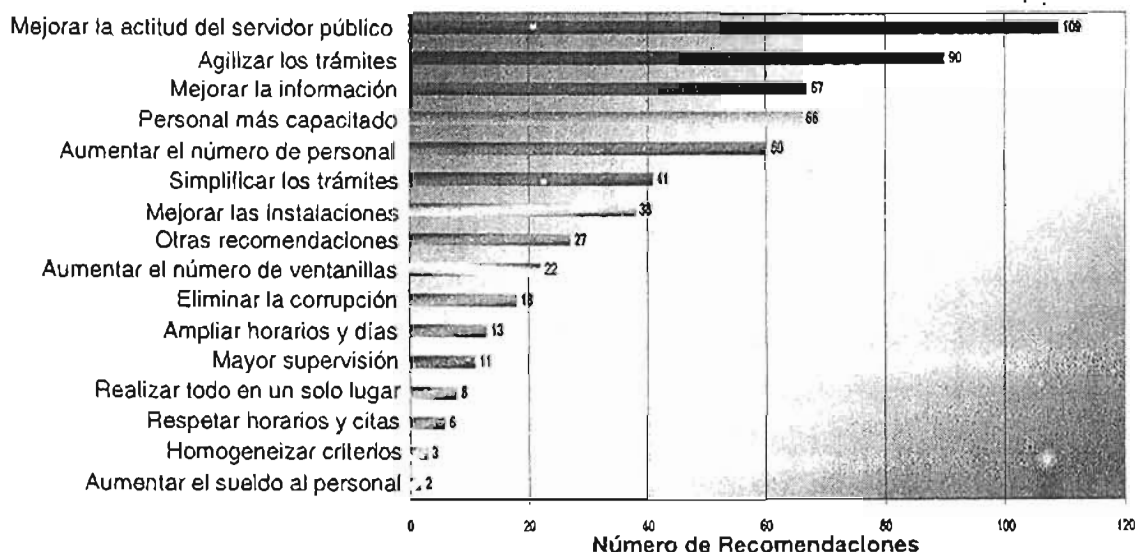
---

<sup>18</sup> *op. cit.* p. 215

<sup>19</sup> Dimock, Marshall. *The Meaning of Scope in Public Administration*. Gaus, John et. al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967. p. 12

El levantamiento de encuestas y sondeos de opinión realizadas en la ciudad de México en 1995 a ciudadanos y servidores públicos arrojaron las siguientes sugerencias en torno a mejorar los servicios públicos.

Recomendaciones de la ciudadanía para mejorar los servicios públicos



FUENTE: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, pág. 75

### 1.1.- Mecanismos formales de participación ciudadana en México

La participación ciudadana encuentra su sustento legal principalmente en el artículo 25 constitucional. Este establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general de la población. "Al desarrollo económico nacional, concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes y Códigos de México, editorial Porrúa, México, 1996, 115ª. edición, p. 23.



Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a las dependencias a establecer mecanismos para la participación de los sectores social y privado en diversas esferas como son el mejoramiento del nivel de vida de la población más desprotegida; la participación de la mujer en el desarrollo nacional; el apoyo a grupos de escasos recursos en áreas urbanas; distribución de la población y ordenamiento territorial; la promoción de programas de vivienda y desarrollo urbano; desarrollo regional y obras de Infraestructura; promoción de la administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, entre otras.

Bajo este tenor, la participación ciudadana puede darse de distintas formas como puede ser a través de consultas y la concertación. La primera de ellas es un mecanismo utilizado por el Estado para recabar información y opinión sobre cuestiones de economía, finanzas, administración, sociedad y política de interés general para formular, evaluar y ejecutar acciones o programas.

La consulta puede darse de dos formas. En primer término, aparece aquella tendiente a obtener la opinión de personas individuales o colectivas, de pericia o autoridad reconocida en la materia que se debate. Pero al lado de esta consulta aparece aquella que se hace a personas determinadas, no en atención al mérito de su conocimiento y autoridad, sino más bien en atención a su condición de interesados en la cuestión. Con la primera forma de consulta, se busca una mayor reflexión y estudio en la decisión que se ha de adoptar; con la segunda se pretende principalmente contrastar y valorar las opciones o aspiraciones de los directamente interesados en el tema que se discute.<sup>21</sup>

Por lo que toca a la concertación, la Ley de Planeación establece que ésta "será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. García Sánchez, José. *La Planificación, participación y consulta*, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal No. 3, México, 1981, p. 69.

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*, ediciones Delma, 1997, México p. 88.

La opción que se presenta para los estados es mantenerse como un Estado burocrático ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, con un estilo de gestión autoritario o un Estado facilitador y creador de condiciones apropiadas para la participación de la empresa privada y la sociedad civil, es decir un Estado más democrático y de apertura legitimado en sus acciones y programas.

## **1.2 Mecanismos informales de participación ciudadana en México**

La participación de la sociedad ve reforzada su acción en dos documentos que "aterrizan" más las ideas de la "participación". Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo y por otro, el Programa de Modernización de la Administración Pública, enuncian mecanismos adicionales que vuelven protagonista y corresponsable a la ciudadanía en la resolución de los asuntos colectivos. Esta participación constituye una fuente potencial para dotar a la administración pública de mayor eficacia en su gestión y a su vez permite un incremento paulatino de los ciudadanos en la defensa de sus intereses.

Los mecanismos promovidos para aumentar la participación ciudadana en acciones de prevención y control de los programas de la administración pública fueron la contraloría social, la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, la eficientización de los diversos sistemas de captación de quejas y denuncias, la aplicación de encuestas, sondeos de opinión y la formación de foros ciudadanos.

"El trabajo organizado y compartido de la sociedad puede significar un aporte fundamental para mejorar y fortalecer la gestión participativa en los servicios públicos; hacer corresponsable a la sociedad en el mejoramiento constante de sus condiciones de vida; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades,

localidades. Así, los gobiernos deberán buscar cambios significativos en sus modalidades hacia y para los grupos sociales.”<sup>23</sup>

Vemos que “La participación ciudadana sin ser la panacea de la problemática social, es importante por cuanto representa un punto de partida que permite dar una nueva forma y contenido a la gestión pública; constituye una medida innovadora en que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo y bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; propicia el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; crea el flujo de información útil que pueda ser la clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; genera sustentabilidad de mediano y largo plazo de los proyectos; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, entre otros importantes aspectos.”<sup>24</sup>

“La administración pública deberá entender la participación ciudadana como un elemento importante para estar mejor informada de las demandas y expectativas sociales; escuchar a las partes interesadas y tomar en consideración sus opiniones para desempeñarse mejor; aceptar una redistribución del control tanto de los recursos como del poder que ello implica. Dicha participación constituye un factor potencial de aceleración del desarrollo y de integración en la medida que los diferentes grupos sociales se vayan comprometiendo en su propio bienestar y se transformen así en miembros activos para mejorar sus condiciones sociales y económicas.”<sup>25</sup>

Gobernar escuchando la voz del ciudadano, supone “gobernantes elegidos democráticamente, la elaboración de políticas que sean compatibles con el marco constitucional y se substancien con la participación intelectual y práctica de los

---

<sup>23</sup> Cfr. Morales Gómez, Marco Antonio. *Democratización de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58, México, 1997, p..69

<sup>24</sup> *op. cit.* p. 61

<sup>25</sup> *op. cit.* p. 57

ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual entre ellos.”<sup>26</sup>

La participación social o ciudadana no es la panacea para la solución de los problemas públicos, pero en las actuales condiciones de ciudadanía activa, convencida del valor político de la democracia (representativa y participativa), es una corriente poderosa para hacer efectiva nuestras expectativas de un buen gobierno y una buena sociedad, segura, digna y justa.

Distintas han sido las razones que justifican el cambio o modernización de la gestión pública en los países y que en el caso de nuestro país son coincidentes, a saber: mayor apertura a la participación ciudadana, que cada vez se vuelve más exigente y crítica sobre la actuación gubernamental; la necesidad de lograr una mayor cobertura en los servicios permitiendo la accesibilidad a los mismos, garantizando la igualdad y equidad entre los ciudadanos, y sobre todo, con aquellos que menos recursos tienen; el compromiso por reducir los índices de pobreza y la marginación de un alto porcentaje de la población; la obligación de hacer un gobierno más eficiente mejorando su desempeño en el cumplimiento de los programas nacionales; las presiones derivadas de la cada vez más recurrente escasez de recursos financieros; y finalmente las políticas de globalización de las economías.

Antes de abordar las medidas propuestas para mejorar los servicios públicos, así como el trato y la atención a los usuarios, haremos referencia a los distintos conceptos materia de este trabajo.

### **1.3 Servicio**

La palabra servicio proviene de la palabra latina *servis*, que significa servir, servidor o servicial. Para los fines de este documento entenderemos por servicio “el conjunto de actividades y actitudes que se relacionan entre sí para satisfacer las necesidades de los

---

<sup>26</sup> Agullar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, editorial Porrúa, México, 1992, p. 33

usuarios". Podemos concebir el servicio como un sistema donde interactúan varios elementos buscando un objetivo en común. Los elementos del servicios son: el proveedor, quien proporciona los insumos para el desarrollo del sistema servicio; los procedimientos internos de la institución para atender una solicitud o demanda ciudadana y, finalmente, el usuario, quien solicita o recibe los beneficios del servicio que reclama.

Existen muchos atributos que debe reunir un servicio al momento que se brinda al ciudadano o demandante del mismo, entre los que se encuentran los siguientes:

- a. Consistencia.- significa que se debe dar el mismo nivel de servicio hoy, mañana y dentro de un mes. De manera óptima esta consistencia deberá ir incrementándose hasta mantener niveles de excelencia;
- b. Cortesía.- todo el personal encargado de atender directamente a los usuarios deberán tener como mínima en su actuación diaria, el dar un trato respetuoso y cordial a la población demandante;
- c. Honestidad.- los servidores públicos deberán mostrar una personalidad que denote confianza, certeza y ética en el trato cotidiano;
- d. Información.- los usuarios desean contar con toda la información que requieren al realizar un trámite o servicio en forma clara y precisa, permitiéndoles ahorrar tiempos y costos;
- e. Soluciones.- los usuarios requieren de respuestas efectivas a sus demandas, no aceptan evasivas ni excusas que les ocasionen problemas;
- f. Rapidez.- todo ciudadano demanda una atención oportuna a sus demandas;
- g. Trato personal.- todo usuario de los servicios quieren sentir que son especiales para la institución a la que demandan un servicio, se quieren sentir importantes.

## 1.4 Usuario

Usuario, es la razón de ser del servicio y adopta los papeles siguientes: ciudadano, derechohabiente, persona, etc. En una palabra es quien solicita, recibe o se beneficia de los servicios prestados por el gobierno. El usuario se constituye en la parte central del modelo de servicio y es quien hace andar la maquinaria del mismo.

Con la demanda del servicio, se diseñan las estrategias, sistemas y selección del personal idóneo que respondan a las necesidades de los usuarios. Bajo este criterio, las organizaciones enfocan sus acciones en beneficio de los usuarios en primera instancia y en el beneficio interno en un segundo plano. Un aspecto medular de las instituciones es la de reconocer plenamente las características y necesidades de sus usuarios, lo que en muchos casos no sucede, teniendo como consecuencia la insatisfacción de sus demandas.

## 1.5 Calidad

La definición de calidad es variada según el autor: "calidad es una entidad alcanzable, medible y rentable que puede ser incorporada, una vez que se desee hacerlo, se entienda y se esté preparado para un arduo trabajo".<sup>27</sup> Otro autor define la calidad como "el grado de adecuación de un producto al uso que desea darle el consumidor".<sup>28</sup> Otros autores dicen que "calidad significa hacerlo bien desde el principio".

En el sector público la calidad consistiría en ser sensibles a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas a las que se pretende servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio. Esto permitirá dar un marco de referencia a la población con fines de comparación y evaluación de los servicios que recibe, dando origen a lo que se ha llamado estándares de servicio.

---

<sup>27</sup> Philip B. Crosby. *La Calidad no Cuesta*, editorial CECSA, 13ª. reimpresión, México, 2001, p. 13

<sup>28</sup> Gutiérrez, Mario. *Administrar para la Calidad*, editorial Limusa, 4ª. reimpresión, México, 1994, p. 90

Algunos de los componentes más importantes de la calidad de servicio son: la oportunidad, la accesibilidad, la transparencia en la información, la libertad de elegir, el trato del personal, el entorno de los espacios de atención y espera, la transparencia operativa de los servidores públicos, entre muchos otros.

## **1.6 Estándar o Atributo de Calidad**

Un estándar de servicio, se entiende como “una base de medición, un criterio, un modelo establecido o aceptado, un nivel de excelencia o comparación, que se busca o se considera posible”.<sup>29</sup>

En la evaluación de los servicios se califican los atributos de calidad que deben de reunir éstos para alcanzar la plena satisfacción de los clientes. Entre los atributos se pueden encontrar aspectos como: la infraestructura de las oficinas; la calidad de los distintos productos o servicios que se brindan; precios competitivos de los productos; comodidad y confort del establecimiento; trato y atención brindada por el vendedor; profesionalidad del vendedor; formas de valor agregado (garantías, obsequios, rebajas, etc...).

Los atributos serán tantos y tan variables según el tipo de negocio que se está evaluando. Por ejemplo si se tratara de una oficina pública, se podrían utilizar los siguientes atributos:

### *Información al usuario de los servicios*

- a) Requisitos claros, visibles y actualizados;
- b) Montos de los derechos;
- c) Trámites que se realizan en la oficina;
- d) Horarios de atención al público;
- e) Números telefónicos para asesoría, consultas, quejas o denuncias;
- f) Nombres de los responsables de los servicios;
- g) Gafetes de identificación personalizados de los servidores públicos.

### *Infraestructura*

- a) Buzón de quejas y sugerencias funcionando;
- b) Señalización interna y externa de la oficina;
- c) Accesos con rampas que faciliten la entrada de personas discapacitadas

---

<sup>29</sup> Kitching, Jonathan. *Construyendo una Cultura de Servicio en su Empresa*, editorial Panorama, México, 2001, p. 105

- d) Instalaciones con zonas de espera confortables;
- e) Implementos de protección civil.

#### *Desempeño del servidor público*

- a) Capacidad y confiabilidad;
- b) Imparcialidad en trato e Información;
- c) Honestidad;
- d) Respeto.

#### *Proceso del Trámite*

- a) Tiempos de resolución del trámite;
- b) Tiempos de atención (fila y ventanilla)
- c) Formatos sencillos de llenado

Servicios complementarios como:

Servicios de apoyo: fax, fotocopiado, computadora, correo electrónico, entre otros.

El cumplimiento o incumplimiento de los atributos permitirá identificar los puntos débiles de la oficina evaluada dando elementos a quienes toman las decisiones para subsanar las deficiencias encontradas.

### **1.7 Indicador**

El indicador “es un punto en una estadística simple o compuesta que refleja algún rasgo importante de un sistema dentro de un contexto de interpretación. Establece una relación cuantitativa entre dos cantidades que corresponden a un mismo proceso o procesos diferentes. Por si solos no son relevantes, adquieren importancia cuando se les compara con otros de la misma naturaleza”.<sup>30</sup>

Algunas de las características que deben reunir los indicadores son:<sup>31</sup>

Ser relevante o útil para la toma de decisiones;

Factible de medir;

Conducir fácilmente información de una parte a otra;

---

<sup>30</sup> Franklin, F. Benjamín. *Auditoría Administrativa.*, editorial Mc Graw Hill, México, 2001, p. 94

<sup>31</sup> op. cit., p.95



Verificable;  
Libre de sesgo estadístico o personal;  
Aceptado por la organización;  
Justificable en relación a su costo-beneficio;  
Fácil de interpretar;  
Utilizable con otros indicadores;  
Tener precisión matemática en los indicadores cuantitativos y,  
Precisión conceptual en los indicadores cualitativos

Así, podemos encontrar indicadores de tipo estratégico, de gestión y de servicio que podrán medir impacto, cobertura, eficiencia, calidad, rentabilidad, producción, entre otros aspectos.

## **1.8 Mecanismo**

Son los distintos instrumentos que utiliza toda Institución para captar información de los usuarios que contribuya a dar cumplimiento a metas, objetivos y programas establecidos. Ejemplo de ello son las Normas de calidad, el uso de indicadores, la desregulación, entrevistas personales, auditorías, sistemas de captación de quejas y sugerencias, monitoreo por teléfono, buzones de sugerencias, entre otros.

## **1.9 Mejora**

Se entenderá por mejora el conjunto de actividades debidamente estructuradas con la finalidad de hacer más eficientes los procesos de trabajo, buscando satisfacer los requisitos de los usuarios.

Dentro del marco de las Normas Iso 9000:2000 se utiliza el concepto "mejora continua" y se define como la "actividad recurrente para aumentar la capacidad para cumplir con

los requisitos”.<sup>32</sup> En un sistema de gestión de la calidad la mejora continua es parte integral de éste y se orienta a aumentar de manera constante y permanente la eficacia –cumplimiento de los objetivos planeados- y la eficiencia –optimización entre los resultados alcanzados y los recursos utilizados para su concreción-.

La mejora continua parte de la base conceptual de que:

Lo que no se mide no se controla;

Lo que no se controla no se administra;

Lo que no se administra no se mejora y,

Lo que no se mejora deja de ser útil.<sup>33</sup>

Las actividades permanentes de la mejora continua en un sistema de gestión de la calidad son: a) acciones correctivas, b) acciones preventivas, c) análisis de datos, d) auditorías internas y, e) la satisfacción del cliente.

## **1.10 Evaluación**

Actividad básica de todo proceso que se aplica en forma periódica y de manera valorativa sobre el cumplimiento de metas, programas u objetivos fijados por una institución. Por regla general la finalidad de la evaluación pretende maximizar el uso de los recursos de una institución en el logro de los objetivos.

En función de la materia que se esté evaluando dependerán las técnicas estadísticas que se aplicarán. Ejemplo de estas técnicas son: las medidas descriptivas, el muestreo, los diagramas de flujo, las hojas de verificación o inspección, diagrama de Pareto, estratificación, grupo nominal, diagrama de causa-efecto, histograma, gráfica de control y análisis de campo de fuerzas.

---

<sup>32</sup> Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. *Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario*. 2001, México, p. 15.

<sup>33</sup> Cfr: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Manual para la Definición de Estándares*. 1999, México, p. 6

En el marco de evaluar la calidad de los servicios públicos por parte de la ciudadanía, como una política permanente de Gobierno, el papel de la población resulta fundamental para impulsar los cambios y el diseño de nuevos mecanismos que faciliten su interrelación disminuyendo costos y tiempos.

La participación ciudadana consistirá en que la población asuma la responsabilidad de exigir mejores servicios públicos que satisfagan plenamente con sus expectativas. Para ello habrán de darse las condiciones y mecanismos necesarios que permitan a las dependencias gubernamentales incorporar las opiniones de los beneficiarios de los servicios que prestan. Al mismo tiempo, será necesario reconocer los esfuerzos y estimular la competencia por servir mejor a toda la población en cada una de las Instituciones gubernamentales.

La nueva filosofía del gobierno federal deberá basarse en cumplir con la satisfacción de los usuarios como el sentido de su razón de ser. Se deberá fomentar el cambio cultural en la población con la finalidad de que aporte nuevas ideas que faciliten su relación con el gobierno. Por su parte, el gobierno fortalecerá la función de aplicar permanentemente un control sobre la calidad, que le permita garantizar el cumplimiento y evaluación permanente de los estándares de calidad comprometidos con la población.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 definieron las líneas generales de acción a seguir por todas las dependencias y entidades del gobierno federal a fin de abrir espacios a la participación ciudadana en la evaluación del desempeño de las acciones y programas gubernamentales, tal y como veremos en el siguiente capítulo.

## **Resumen**

Existen tantas definiciones de los conceptos Estado, administración y administración pública, según el autor o autores consultados y que quedaron indicadas en las notas correspondientes a este capítulo. No obstante, todos ellos coinciden en que la

administración pública es una herramienta esencial de gobierno que le permite cumplir con las responsabilidades que tiene éste para con la sociedad.

Se dio cuenta que existen mecanismos formales e informales de participación de la sociedad en la mejora y evaluación de los servicios públicos. La participación ciudadana en las acciones de gobierno dependerá en gran medida del compromiso y retos que ésta asuma y en la apertura que el propio Estado genere, buscando con ello una sociedad más participativa.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: Marco de Referencia: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000**

**“Los progresos de la civilización siguen a los progresos de las ciencias, y los grados de la felicidad pública se miden conforme a los grados de los conocimientos difundidos entre las naciones.”**

**Charles-Jean Bonnin**  
*Principios de Administración Pública*

---

En este capítulo se hace la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP con la finalidad de destacar su significado e importancia en la transformación de las relaciones entre el gobierno y sociedad para alcanzar mejores niveles de calidad de los servicios públicos. Asimismo, sirve de marco de referencia al mostrar las directrices delineadas para fomentar una nueva cultura de servicio y de operación en todas las organizaciones de la Administración Pública Federal, estableciendo nuevos sistemas de medición, evaluación y control.

### **2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5º de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 1995-2000 el cual precisó los retos principales y la formulación de las estrategias generales de acción. El Plan constituye el marco de referencia y con carácter obligatorio que da cumplimiento

a programas institucionales y sectoriales de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo, es el vínculo para la concertación de acciones con los Poderes Judicial y Legislativo y con los órdenes de gobierno estatal y municipal.

### **2.1.1 Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo respecto al Área de Administración Pública**

El Plan Nacional de Desarrollo asumió que "... si bien ha sido apreciable la modernización de las instituciones, las dependencias y los procedimientos del gobierno, su evolución ha generado una trama Intrincada de normas y regulaciones que desalientan la iniciativa social, propician respuestas inflexibles, complican excesivamente los procesos, encarecen la gestión gubernamental y hacen ineficiente el servicio que debe prestarse a la sociedad".<sup>34</sup>

Agregó que "los cauces de participación todavía son insuficientes para asegurar que la ciudadanía tome parte activa, informada y oportuna en decisiones fundamentales para la vida cotidiana de su comunidad, sus barrios y sus colonias, ejidos y municipios".<sup>35</sup>

En el capítulo relativo a "Por un Estado de Derecho y un país de leyes", en el aspecto administrativo, el Plan presentó el siguiente diagnóstico: "... existe todavía una regulación excesiva que exige a los particulares numerosos requisitos y trámites, muchas veces innecesarios. En esta materia la autoridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan Incertidumbre e implican retrasos y altos costos para las actividades productivas. A su vez, la sobrerregulación requiere, para su aplicación, del funcionamiento de estructuras gubernamentales que generan altos costos para el Gobierno".<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p. 46.

<sup>35</sup> *Ibid.* 46

<sup>36</sup> *op. cit.* p. 23

### 2.1.2 Estrategias y Líneas de Acción en Materia Administrativa

En este punto el Plan Nacional de Desarrollo estableció que "es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevaría a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad".<sup>37</sup> Dentro de la estrategia se contempló lo siguiente:

- ⇒ "Una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción. Se daría la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de sus funciones."
- ⇒ "La dependencia encargada del control interno global se transformaría en un órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública. Se daría un enfoque moderno de autocontrol fortaleciendo las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño."
- ⇒ "En paralelo, se actualizaría el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, la adecuación de la función de las entidades de fiscalización y el establecimiento de procedimientos más eficaces de sanción."
- ⇒ "Se impulsaría la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la administración pública, mediante la contraloría social y la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales."
- ⇒ "Se perfeccionarían los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno. Adicionalmente, se mejoraría el seguimiento de quejas y

---

<sup>37</sup> *op. cit.* p. 32

denuncias mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de control interno, y promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.”

⇒ “Se promoverían incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos.”

⇒ “Finalmente, la estrategia contemplaba la promoción de una cultura que reforzara desde temprana edad, los valores éticos del servicio público y el rechazo a la corrupción y a la impunidad.”

En el capítulo relativo al Desarrollo Democrático, el Plan Nacional de Desarrollo estableció que “... México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas”.<sup>38</sup>

Adicionalmente, estableció la necesidad de avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción.

### **2.1.3 Las Líneas Prioritarias de la Estrategia de Modernización Administrativa establecidas fueron:**

- ✓ La revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía;

---

<sup>38</sup> *op. cit.* p. 63.



- ✓ Con respeto, consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el gobierno federal promovería la descentralización administrativa para fortalecer el federalismo;
- ✓ Se buscaría que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, reduciendo las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población.
- ✓ En complemento a las acciones de la reforma administrativa se reforzarían las acciones de profesionalización del servicio público para dar continuidad a los programas de trabajo institucionales;
- ✓ Se daría mayor fortaleza y autonomía a los órganos Internos de control, a efecto de que pudieran desempeñar mejor su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requería. Relevancia cobrarían las tareas de coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a proponer opciones para solucionarlas.
- ✓ Se perfeccionarían y ampliarían los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la población en el desarrollo de programas y proyectos de la obra pública, financiados con recursos federales.
- ✓ El Plan también propuso desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos ciudadanos.

- ✓ Especificó que era necesario actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.
- ✓ Simultáneamente, se establecerían criterios explícitos para que en el diseño de nuevas regulaciones, se considere su costo de aplicación y supervisión, la duración y transparencia y efectividad de sus procesos y se obligue a una revisión alterna a las oficiales.
- ✓ Delineó también que la sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos a fin de hacerlas más eficaces.
- ✓ Estableció la ejecución de un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos.

El Plan Nacional de Desarrollo enfatizó la necesidad de contar con políticas sectoriales congruentes con las líneas generales "a fin de evitar favorecer artificialmente el desarrollo de alguna actividad a costa de otras". En el anexo único del Plan Nacional de Desarrollo y en cumplimiento al artículo 22 de la Ley de Planeación se indican los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales necesarios para el cumplimiento de los objetivos nacionales. En esta lista se ubicó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

## **2.2 Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000**

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública), publicó el día 28 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 para dar cumplimiento al objetivo de "coadyuvar al impulso del desarrollo económico, político y social del país".<sup>39</sup>

El decreto aprobatorio del Programa estableció en el artículo primero que "...los lineamientos que deriven del Programa serán de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del Programa será extensivo a las entidades paraestatales". El artículo segundo ordenó que "las dependencias coordinadoras de sector, en el ejercicio de sus atribuciones, adoptarán las medidas encaminadas al cumplimiento y ejecución del Programa que se aprueba, en las vertientes de coordinación e inducción previstas en la Ley de Planeación".

### **2.2.1 Diagnóstico General del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)**

En el diagnóstico del PROMAP, la ex SECODAM describió los principales problemas y obstáculos identificados en la función pública que constituirán las áreas de prioritarias para mejorar la administración pública y lograr brindar servicios de calidad a la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad en todos los ámbitos de gobierno.

Los problemas detectados se agruparon en cuatro rubros:

---

<sup>39</sup> Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, p. 62

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental;
2. Centralismo;
3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y,
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Se aseguró que "la actuación y desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación de programas y a rubros presupuestarios, dejando a un lado u omitiendo la medición del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. El tener como prioridad la disciplina fiscal no ha incorporado criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir."

El diagnóstico también destacó la "ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a los usuarios. Tampoco se usan en forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes para evaluar su gestión, o la eficacia de las acciones que deben realizar atendiendo a la naturaleza de sus actividades".<sup>40</sup>

Se afirmó que la dignidad del servidor público "se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad". Agregó que los avances en esquemas de servicio civil de carrera "son insuficientes para incidir en una mejora

---

<sup>40</sup> *op. cit.* p. 60

amplia de los resultados de la gestión gubernamental y provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a la administración para resolver asuntos que se relacionen con su propia esfera de interés y derechos".<sup>41</sup>

Sumado a lo anterior, se reseñó que "los trabajadores que llevan a cabo funciones técnicas y operativas, no son regular ni sistemáticamente consultados para proponer mejoras que beneficien a los usuarios internos o externos de los servicios que proporcionan, tal circunstancia desaprovecha el potencial y el conocimiento del personal que está directamente ligado a la operación de los servicios públicos y de los programas sociales".<sup>42</sup>

### **2.2.2 Objetivos del PROMAP**

Con el fin de lograr una administración pública moderna y eficiente el PROMAP estableció dos objetivos generales para el periodo 1995-2000:<sup>43</sup>

1. Transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad;
2. Combatir la corrupción y la Impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para alcanzar estos objetivos, las actividades se agruparon en cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana;
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa;

---

<sup>41</sup> *Ibid.* 60

<sup>42</sup> *op. cit.* p. 62

<sup>43</sup> *op. cit.* p. 63

3. Medición y gestión de la administración pública;
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

A continuación se hace referencia a los objetivos y líneas de acción de cada uno de los subprogramas de una manera breve y congruente con el objeto del presente documento.

### **2.2.3 Participación y Atención Ciudadana**

Respecto a este subprograma el objetivo fijado fue "lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas".<sup>44</sup>

Las líneas de acción fueron:

Mayor participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública, mediante:

- a) el desarrollo de la contraloría social;
- b) la extensión de los sistemas de atención directa a la población;
- c) promover la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su trato cotidiano con las instancias de gobierno;
- d) revisión de los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos;
- e) promoción de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales;

---

<sup>44</sup> *op. cit.* p. 64

f) Impulsar el uso de otros medios de comunicación remota para atender mejor al ciudadano;

g) para hacer más transparente la gestión pública se propuso informar a la población usuaria de los servicios, de una manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que presta cada una de las dependencias y entidades, así como de los requisitos necesarios para obtener los productos solicitados;

h) llevar a cabo la revisión y simplificación del marco normativo actual;

i) en las áreas donde se presten servicios directos al ciudadano, definir estándares realistas y transparentes de la calidad de los servicios, considerando la opinión de los prestadores y de los usuarios directos para detectar puntos deficientes y oportunidades de mejorarlos;

j) establecimiento de mecanismos externos de evaluación de los servicios públicos;

k) promover una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo;

l) vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de los procesos administrativos.

## **2.2.4 Descentralización y/o Desconcentración Administrativa**

Los objetivos de este subprograma fueron:

"Fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones a donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población".<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *op. cit.* p. 67

"Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático".<sup>46</sup>

Las líneas de acción fueron las siguientes: a) fortalecimiento del federalismo; b) simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario; c) fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas; d) delegación de funciones operativas al interior de dependencias y entidades.

### **2.2.5 Medición y Evaluación de la Gestión Pública**

Los objetivos del tercero de los subprogramas relativo a la Medición y Evaluación de la Gestión Pública fueron:<sup>47</sup>

"Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los servidores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos".<sup>48</sup>

"Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente".<sup>49</sup>

Por lo que corresponde a las líneas de acción del tercer subprograma éstas fueron:

---

<sup>46</sup> *ibid.* 67

<sup>47</sup> *op. cit.* p. 68

<sup>48</sup> *ibid.* 68

<sup>49</sup> *ibid.* 68



- a) objetivos claros y metas cuantificables;
- b) creación de indicadores de desempeño;
- c) incrementar el uso del sistema integral de información;
- d) fortalecimiento de los órganos internos de control.

### **2.2.6 Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.**

Los objetivos del cuarto de los subprogramas relativo a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público fueron:<sup>50</sup>

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

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

Las líneas de acción de este subprograma fueron:

- a) aplicación de sistemas de selección de personal más rigurosos;
- b) emprender acciones de capacitación para actualizar conocimientos y habilidades;
- c) establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos;
- d) el establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo de los servidores públicos;

---

<sup>50</sup> *op. cit.* p. 69

e) fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público;

f) efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

El PROMAP, planteó llevar a cabo una transformación que implicara además de los cambios de regulaciones y procedimientos, la modificación de conductas y actitudes en todo el sector público y para alcanzar los dos objetivos propuestos, estableció cinco líneas de la estrategia general:

#### Líneas de la Estrategia General<sup>51</sup>

1. "Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y difusión del PROMAP, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, de análisis y atención de los planteamientos y sugerencias;"
2. "Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos del PROMAP, mediante acciones de difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles;"
3. "Fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la ex SECODAM y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y resultados;"
4. "Promover en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios del PROMAP, para impulsar la modernización y el desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del

---

<sup>51</sup> *op. cit.* p. 71

Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo;”

5. “Establecer una estrecha relación entre la ex SECODAM y la SHCP, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para impulsar el servicio civil de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.”

## **Resumen**

Este capítulo describió algunos de los problemas más relevantes a resolver a través de los diagnósticos respectivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el PROMAP. También aludió a las estrategias y líneas de acción que permitieran la modernización de la administración pública, la mejora de los servicios públicos y la apertura a la participación ciudadana en la evaluación de los servicios que recibe.

Hasta aquí se dio cuenta de las líneas de acción, los objetivos y estrategias definidas en el PND y el PROMAP en materia de mecanismos de mejora de los servicios públicos. En el siguiente capítulo veremos las acciones instrumentadas en el plano internacional y, en el caso de México, se tocarán los avances y los pendientes en materia de mejora de servicios públicos bajo el contexto del PND y el PROMAP en el periodo 1995-2000.

## **CAPÍTULO TERCERO: Experiencia Internacional de la Mejora de Servicios Públicos y Acciones realizadas en México**

**“No fue difícil encontrar los hilos comunes. La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Delegan el poder* en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos sino en los *resultados*. Los impulsan sus objetivos, sus *misiones*, y no las normas y los reglamentos.”**

**David Osborne y Ted Gaebler:  
*Un Nuevo Modelo de Gobierno:*  
Como transforma el espíritu  
empresarial al sector público**

---

En este apartado se describirá brevemente los cambios aplicados en la administración pública de algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en el área de los servicios públicos. Para tal fin, se tomó como base documental dos libros de dicha organización que se relacionan en el apartado bibliográfico de este trabajo. Se tomaron como referencia estos documentos para comprender y contextualizar mejor las iniciativas del gobierno mexicano de impulsar una creciente participación ciudadana en las funciones de mejora y evaluación de la gestión pública plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, los cuales se trataron en el capítulo anterior de este documento.

Los cambios en la actuación de los gobiernos frente a la ciudadanía adoptaron distintas estrategias. Éstas se impulsaron tomando como propósitos fundamentales los aspectos de: reducción de costos; satisfacción a las demandas crecientes de la población; mejorar la eficiencia y eficacia gubernamental; responder y mantener una actuación y desempeño conforme a las exigencias ciudadanas.

Con la reducción en el tamaño y funciones de los Estados, pretendieron hacer un sector público más sensible a las demandas ciudadanas y brindar una mejor capacidad de respuesta mediante los ahorros que genera la privatización de empresas públicas y la disminución de la burocracia.

La reorientación de las actividades del sector público hacia una mayor participación ciudadana y la aplicación de nuevas políticas de brindar servicios públicos de calidad se deben entre otros, a los siguientes factores:

- ◆ “A las presiones derivadas de los recursos del presupuesto; con un enfoque de mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos o de hacer más con menos;”
- ◆ “Un público más demandante que quiere mejores servicios y una mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo;”
- ◆ “El reconocimiento del hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta, más innovador y eficiente puede mejorar substancialmente el rendimiento económico en forma global;”
- ◆ “Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los servicios;”
- ◆ “Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la capacidad de los servicios;”

- ◆ “Cambios en la teoría de la administración en el sector público, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector privado”.<sup>52</sup>

Bajo este tenor, a continuación se reseñan las experiencias de varios países entre los que se encuentran Portugal, Francia, Reino Unido, Bélgica y México.

### **3.1 Portugal**

Las iniciativas emprendidas comprendieron elementos fundamentales que pueden resumirse en cinco puntos:

1. “*Liderazgo del Primer Ministro*, quien apoyó política y personalmente el trabajo llevado a cabo;”
2. “*Las medidas estructurales*, que en anteriores gobiernos pueden haber sido consideradas como carentes de factibilidad o difíciles, fueron instrumentadas mediante apoyo político, permitiendo por ende el desarrollo de la calidad en forma consistente. Conviene destacar: la aprobación del Código de Procedimientos Administrativos, el cual estableció un marco jurídico del enfoque al ciudadano; la reforma de la estructura salarial del servicio público para generar equidad interna y competitividad; capacitación vocacional orientada a la calidad; suministro de información a los ciudadanos a través de una base de datos que incluyó imágenes, texto y sonido sumamente amigable para los usuarios.”
3. “*Visibilidad completa de la actividad emprendida*. Aplicación de medidas de reducción del aparato burocrático. Una comisión conjunta entre empresas y la administración pública para escuchar al sector privado que ha tenido una voz en la eliminación de burocracias y en los proyectos de ley en preparación.”

---

<sup>52</sup> Cfr: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Un Gobierno Alerta*, Iniciativas de servicios de calidad en la administración. México, 1996, p. 12

4. "*Personal altamente calificado* en la coordinación de la reforma."

5. "*Compromiso y creatividad del equipo* que coordinó la reforma."

Aunado a estos puntos se integró una comisión para la calidad y la racionalización en la Administración Pública, que elaboró un diagnóstico e hizo recomendaciones sobre mejoras en la calidad y en la relación costo-beneficio para la sociedad.<sup>53</sup>

### **3.2 Francia**

El gobierno de ese país centró sus esfuerzos en reformas que favorecían a los usuarios de los servicios públicos. Se fomentó la creación de círculos de la calidad diseñados para incorporar la participación de todos los servidores públicos en los esfuerzos por mejorar su trabajo, al mismo tiempo que se emprendió una estrategia para cumplir con las expectativas de los usuarios.

Posteriormente, se dio una reforma cuyo objetivo era fomentar la rendición de cuentas y la prestación de servicios orientados a la consecución de la calidad. Estos principios fueron retomados en la Carta Constitucional de Servicio Público.<sup>54</sup>

Dentro de estos principios se ubicaron:

⇒ "*Transparencia* y apertura en los tratos entre el gobierno y el público;"

⇒ "Acciones de *simplificación administrativa* de los procedimientos a través del Comité para la Simplificación de los Procedimientos Administrativos y el Comité Regulador de la Codificación;"

⇒ "*Delegación territorial de facultades*;"

---

<sup>53</sup> *op. cit.* p. 52

<sup>54</sup> *op. cit.* p. 60

- ⇒ *"Incrementar la presencia del servicio público.* Para esto utilizó las oficinas de atención integral, que conjuntan una variedad de dependencias de gobierno, instituciones públicas y dependencias sociales en un solo lugar para los usuarios;"
- ⇒ *"Un mejor recibimiento a los usuarios.* Para ello se firmó una declaración de los principales funcionarios ejecutivos comprometiéndose a: a) mejorar el recibimiento en todas sus formas (en persona, por teléfono, o a través del servicio postal); b) brindando los recursos necesarios par identificar y evaluar las expectativas y necesidades de los usuarios y haciendo una revisión de los efectos de sus esfuerzos por mejorar su situación; c) enfocándose en mejorar el recibimiento, dentro de sus esfuerzos por cambiar y reorganizar sus dependencias; d) incrementando su capacidad de personal responsable para el recibimiento."
- ⇒ *"Medición y evaluación.* Se puso en marcha una metodología basada en indicadores de calidad, así como indicadores diseñados para medir la satisfacción del usuario. El Consejo Científico de la Evaluación delineó tres categorías de calidad y satisfacción de los usuarios que cada dependencia debe definir: 1) indicadores de satisfacción del usuario; 2) indicadores de calidad interna y 3) indicadores globales para reportar a los departamentos centrales."

### **3.3 Reino Unido**

La iniciativa de la Administración Financiera puesta en marcha introdujo nuevos sistemas de administración financiera y presupuestaria con una importante delegación de presupuestos a gerentes locales. Se trató de reducir el papel del Estado utilizando mecanismos como la concesión y privatización de ciertos servicios públicos como el gas, agua y electricidad.

Todas las dependencias estaban dirigiendo sus propios programas de calidad y en muchos casos estaban participando en proyectos de acreditación de calidad. La carta del Ciudadano complementó a estos procedimientos de calidad. El objetivo principal de



la Carta es que existan cartas detalladas que cubran cada uno de los principales servicios públicos, estableciendo las normas de servicio y lo que la gente puede hacer si éstas no se cumplen.<sup>55</sup>

Existen seis principios clave contra los cuales se miden las mejoras:<sup>56</sup>

*Normas.* Para cada servicio público deben fijarse normas específicas de calidad, supervisarse y publicarse para que los usuarios tengan conocimiento de lo que pueden esperar respecto al mismo;

*Información y transparencia.* Deberá haber una información completa y exacta, fácilmente disponible, en un lenguaje sencillo, sobre servicios, metas y desempeño.

*Posibilidad de elección y consulta.* Cuando sea posible los servicios públicos deben proporcionar la facultad de elegir y en todos los casos asegurarse de que cumplen con las necesidades de los usuarios por medio de una consulta sistemática regular.

*Cortesía y espíritu servicial.* La carta del ciudadano aborda las cuestiones de proporcionar servicios de alta calidad para todos los ciudadanos y brindar un acceso igual a ellos.

*Hacer correctamente las cosas.* La capacidad de respuesta al ciudadano es fundamental. En aquellos casos donde las cosas van mal, el ciudadano tiene derecho a una explicación completa y a una disculpa sincera.

*Valor por dinero.* Una calidad más alta no necesariamente es más costosa. Algunas veces el dinero se puede gastar más efectivamente cambiando las prioridades o encontrando nuevas estrategias económicas para cumplir con las necesidades de los usuarios.

---

<sup>55</sup> *op. cit.* p. 68

<sup>56</sup> *op. cit.* p. 69

### **3.4 Bélgica**

En el caso de Bélgica, el documento se denominó "Carta Belga para usuarios de servicios públicos", que constituye una guía general para los usuarios sobre la forma en que deben funcionar los servicios públicos.

Este documento contiene tres principios generales que rigen la relación entre los prestadores de servicios y el cliente. 1) transparencia del gobierno; 2) acceso a servicios adaptados a las necesidades de los clientes y 3) la obligación para los prestadores de servicios públicos de informar a los clientes acerca de sus prerrogativas legales.

De conformidad con esta carta, el objetivo de la transparencia es incrementar la confianza de los clientes para solicitar servicios y, por consiguiente, crear una presión en demanda de un satisfactorio desempeño, al conocer el cliente cuál debería ser un nivel aceptable de servicio.

La Carta estableció la obligación a los prestadores de servicios de simplificar su información sobre los mismos, usando todos los mecanismos de comunicación accesibles, de informar a los clientes acerca de los servicios que ofrecen y de encauzar la información sobre el servicio a las necesidades específicas de los clientes.

Por último, la Carta fijó seis principios que deben observarse siempre por los prestadores de servicios que tratan con los clientes: 1) la confidencialidad de los datos personales; 2) el derecho de queja; 3) el derecho de reparación; 4) el derecho a un pronto procesamiento de los pagos; 5) el derecho a rebatir las decisiones; y 6) suspensión de la aplicación de las decisiones administrativas que estén en disputa.

### **3.5 México**

Bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno mexicano instrumentó variadas herramientas para facilitar los trámites y servicios que lleva a cabo la ciudadanía ante un universo muy variado de instancias gubernamentales. Estas acciones

fueron aplicadas por las áreas responsables de facilitar las gestiones ante las ventanillas de trámites y servicios.

Sin realizar un análisis de cada una de las particularidades de cada punto de este capítulo, se hará referencia a las acciones gubernamentales generales para mejorar los servicios públicos que se otorgan a la ciudadanía, quien es la receptora de las mejoras o deficiencias con que opera la administración pública en el periodo 1995-2000.

1. Certificación de procesos mediante las series ISO 9000 (International Organization for Standardization). Se busca que los servicios públicos sean dados conforme a los requisitos establecidos, sin solicitar información adicional al ciudadano. Ocho son los puntos que conforman esta Norma: 1) Generalidades; 2) Referencias normativas; 3) Términos y definiciones; 4) Del Sistema de gestión de la calidad; 5) Responsabilidades de la dirección; 6) Gestión de los recursos; 7) Realización del producto y 8) Medición, análisis y mejora.

Los enfoques de este tipo de gestión de la calidad, enfatiza la importancia a los factores siguientes:

- a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos del cliente por parte de todos los participantes del proceso;
  - b) la necesidad de considerar los procesos en términos del valor que aportan;
  - c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia de los procesos; y
  - d) la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas y análisis de los datos.
2. Premios de calidad.- se constituyeron en un instrumento particular de evaluación de los sistemas de la calidad. Su objetivo es el de hacer visibles y públicos los factores de éxito conducentes a la excelencia en las prácticas administrativas.

Año con año las dependencias y entidades federales inscriben aquellos proyectos que pueden ser acreedores de tal reconocimiento.

3. Reconocimiento a la Calidad y a la Innovación en la Administración Pública Federal.- Es un estímulo que busca contribuir a dar continuidad y permanencia a las iniciativas de modernización en la Administración Pública Federal que tengan una clara orientación de sus resultados hacia la población usuaria de sus servicios. Este premio se otorga anualmente a aquellas dependencias y entidades federales con las mejores prácticas, mismas que pueden ser reproducidas por otras instancias.
4. Desregulación de trámites. El propósito de la mejora regulatoria es el de establecer reglas claras y sencillas para un adecuado funcionamiento de la economía, que proteja la salud humana, el medio ambiente y el bienestar de las personas al menor costo posible y con el máximo beneficio para la sociedad. Se crea el Registro Federal de Trámites y Servicios, el cual contiene los requisitos, documentos anexos y formatos para presentar trámites, ya sea empresariales o ciudadanos.
5. Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Con esta reforma se establece uno de los esquemas más modernos y efectivos para asegurar que las regulaciones se elaboren con plena transparencia, con la opinión de los afectados, y con base en el análisis que permita la selección de las mejores alternativas regulatorias. La Ley establece la obligatoriedad de hacer públicos todo tipo de proyectos de ley, reglamento, acuerdo, decreto y en general, cualquier disposición que afecte a los particulares. Del mismo modo, se hará público los textos de las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes a través del Diario Oficial de la Federación y vía internet.

6. El Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.- Es un canal de comunicación abierto las 24 horas de los 365 días del año, que permite a los ciudadanos solicitar asesoría sobre todos los trámites y servicios que presta el gobierno federal, así como presentar quejas y/o denuncias sobre la calidad de los servicios o servidores públicos que tienen trato directo con la población. Esto contribuye a transparentar las acciones del gobierno federal en su trato continuo con la ciudadanía.

7. Programa de Transparencia de la Gestión Pública.- Este programa hace partícipe a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen áreas de atención permanente a la ciudadanía para instrumentar acciones que permitan mejorar la transparencia y calidad en la atención de sus usuarios. Con ello se busca:

a) mejorar las áreas de atención al público con su adecuado equipamiento y dotación para la resolución expedita de los distintos trámites y servicios públicos proporcionados;

b) mejorar la señalización e información relativa a los requisitos, tiempos de respuesta y sanciones por cohecho o soborno de los servidores públicos, con el fin de que la ciudadanía conozca apropiadamente sus derechos y obligaciones;

c) establecer módulos para apoyar la atención a la ciudadanía, así como para la recolección de quejas, denuncias y sugerencias que la ciudadanía presente en contra de los servicios prestados o los servicios públicos;

d) mejorar la regulación actual y fomentar los medios electrónicos para la resolución de trámites y,

e) intensificar la supervisión y vigilancia en las áreas de atención a la ciudadanía.

8. En apoyo al proceso de modernización de la Administración Pública, la ex Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo elaboró guías metodológicas, talleres, cursos y conferencias que han permitido desarrollar una infraestructura de organización y operación que responda a las necesidades actuales y futuras.

Los textos metodológicos elaborados fueron sobre temas como: planeación estratégica; sistema de medición a través de indicadores; sistema para el análisis y mejoramiento de procesos; definición y difusión de estándares de calidad en el servicio; evaluación y seguimiento de acciones; sistema integral de formación y capacitación; sistemas para el desarrollo administrativo en estados y municipios y difusión de acciones relevantes. Todas estas acciones tienen un efecto multiplicador en cada una de las dependencias y entidades públicas.

9. En materia de evaluación y atendiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública, la ex Secodam estableció el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental "orientado fundamentalmente hacia el control preventivo y propositivo en lugar de correctivo y punitivo. De igual manera, se crearían las condiciones adecuadas para coadyuvar a que la prestación de servicios y la producción de bienes públicos se rijan con base a estándares de calidad".<sup>57</sup> Dicho sistema tendría como base la aplicación sistemática de indicadores de Gestión.

En este sentido se diseñaron ciertos indicadores de uso generalizado que contribuirían a mejorar el proceso de evaluación de la Gestión Pública. Los indicadores sugeridos fueron: 1) aquellos que permitieran evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones; 2) indicadores para evaluar la productividad ya sea

---

<sup>57</sup> Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, México, 1996, p. 6

de las instituciones o de los servidores públicos y 3) los indicadores de impacto ya sea de tipo político o social como pueden ser los de cobertura.

La metodología consistió en la concertación de propuestas de indicadores entre la ex-Secodam y las dependencias y entidades bajo la coordinación de la Unidad de Control de Gestión tomando como base tres puntos esenciales: 1) las atribuciones y la apertura programática presupuestal del área correspondiente bajo la identificación de metas y objetivos institucionales; 2) la comprobación de la factibilidad y utilidad del uso de los indicadores y, 3) recopilación de información poniendo a prueba el uso de los indicadores.

Para el caso de la evaluación de los servicios se estableció la utilización de indicadores que permitieran “cuantificar aspectos cualitativos como es la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permitieran evaluar el aprovechamiento de los recursos materiales de los diferentes procesos productivos y áreas de servicios, y su incidencia o efecto producido en el entorno socio-económico”.<sup>58</sup>

10. Aplicación de cuestionarios a los servidores públicos involucrados directamente en la prestación de servicios al público semestralmente. Estos cuestionarios están diseñados para recabar información relacionada con los siguientes aspectos:

- a) experiencia del servidor público en áreas de atención al público;
- b) conocimientos del servidor público de los procedimientos y normas aplicables a las funciones que desempeña;
- c) tipo de supervisión que recibe en su trabajo;
- d) la existencia de programa de estímulos o recompensas por un buen desempeño;

---

<sup>58</sup> Ibid. p. 6

e) la fijación de metas institucionales y personales;

f) la medición del ambiente laboral.

También se puso a disposición de la población el Registro Federal de Trámites vía internet con la finalidad de informar al ciudadano el universo de trámites que se pueden realizar ante el gobierno. Dicho Registro, contiene una relación de más de 3,400 trámites de 113 dependencias y entidades; 16 mil direcciones de servidores públicos y 400 disposiciones jurídicas. Asimismo, contiene estructuras organizacionales, directorios telefónicos y una página para presentar quejas, denuncias, peticiones y recomendaciones sobre la actuación de servidores públicos.

Cabe señalar que las acciones antes enlistadas son aquellas que en general se aplicaron en todas las dependencias del gobierno federal, sin abordar en forma específica lo realizado por cada una de ellas en materia de mejora de los servicios públicos.

## **Resumen**

Este capítulo trató las distintas estrategias adoptadas por países como Portugal, Francia, Reino Unido, Bélgica y México ante las exigencias de la sociedad de mayor participación en las acciones de mejora de los servicios públicos.

Un elemento común entre estos países fue la redefinición de las funciones de los Estados y el redimensionamiento de sus gobiernos. Además, crearon nuevos mecanismos de participación ciudadana destacando la "Carta Constitucional de Servicio Público" en Francia, la "Carta del Ciudadano" en el Reino Unido, la "Carta Belga para Usuarios de los Servicios Públicos" en Bélgica y, la Desregulación de Trámites y Servicios, así como la actualización normativa y operacional en México.

En el siguiente apartado abordaremos las conclusiones y propuestas que permitan contribuir a mejorar y evaluar los servicios públicos federales que se brindan a la ciudadanía.



## **Conclusiones y Propuestas que Contribuyan a Mejorar y Evaluar los Servicios Públicos**

**"Si los administradores no pueden quedarse con sus ganancias, difícilmente las buscarán. Si se les otorgan los presupuestos sin importar si sus departamentos obtienen alguna ganancia, difícilmente desperdiciarán tiempo en tratar de hacer dinero. En otras palabras, si queremos que los administradores públicos piensen como empresarios, debemos darles incentivos."**

**David Osborne y Ted Gaebler:  
*Un Nuevo Modelo de Gobierno:*  
Como transforma el espíritu  
empresarial al sector público**

---

### **Conclusiones:**

Como se observó en los capítulos anteriores, existieron avances en la modernización de la administración pública en torno a la mejora y evaluación de los servicios públicos, sin embargo quedaron aspectos pendientes de alcanzar entre los que destacan por su importancia los siguientes:

1. Derechos de la población frente al sector público al momento de realizar un trámite o servicio;
2. Implementar un programa integral de promoción de una nueva cultura de servicio que permita erradicar burocratismo, prepotencia, discriminación, negligencia e indiferencia por quienes trabajan en el sector público;

3. Promover permanentemente la sensibilización de los servidores públicos que mantienen trato directo con la población a efecto de comprometerlos a brindar mejor atención y trato a la población;
4. En materia de desregulación no se han incorporado la totalidad de las dependencias y/o entidades por lo que es necesario reforzar este programa.
5. Realizar un estudio integral de los programas actuales para analizar su viabilidad y determinar si responden a las necesidades de la población;
6. Crear un nuevo modelo de estímulos-recompensas en el gobierno con la finalidad de generar ideas innovadoras que permitan un mejor uso de los recursos públicos.

Bajo este tenor se hacen algunas propuestas a efecto de contribuir a su discusión e implementación con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos.

### **Propuestas**

De mejora y evaluación de los servicios públicos:

- ✓ Concretar las reformas a la Ley de Procedimiento Administrativo con el fin de contar con un marco regulatorio adecuado y moderno que impulse el desarrollo de las actividades empresariales, que las haga competitivas ante el mercado interno y externo. Entre las tareas básicas se debe dar énfasis a las manifestaciones de impacto regulatorio, la simplificación de trámites y revisión de los procesos internos.
- ✓ Impulsar decididamente una reforma presupuestal que permita disponer de los recursos excedentes o ahorros obtenidos en cada año fiscal para apoyar a la institución en la actualización de tecnología, capacitación y sensibilización del personal de primer contacto con el ciudadano, y el otorgamiento de estímulos al personal mejor calificado por los usuarios de los servicios.

- ✓ Impulsar la firma de acuerdos y convenios con los organismos sindicales de todas las dependencias y entidades en virtud de que aproximadamente el 80 por ciento del personal de primer contacto con el ciudadano es sindicalizado y por tanto hay mayor resistencia a cooperar. Por regla general, utilizan al sindicato como escudo para justificar su improductividad y no se comprometen con los objetivos de la institución.
- ✓ Transparentar los programas de gobierno mediante información suficiente, actualizada y verídica a la población que le permita conocer qué y cómo se están llevando a cabo las acciones en su beneficio.
- ✓ Ampliar y mejorar los distintos mecanismos de recepción y gestión de quejas y denuncias de la población para generar mayor confianza en base a respuestas oportunas y correctivas.
- ✓ Establecimiento de puntos de atención ciudadana (similares a los cajeros automáticos), que permitan el acceso a todo ciudadano a información de la Administración Pública que les facilite la realización de trámites y servicios de una forma rápida y eficaz.
- ✓ Diseñar un programa integral de capacitación que incluya la sensibilización de todos los servidores públicos que tienen trato directo con la población con el propósito de generar confianza y credibilidad en las acciones del gobierno.
- ✓ Consolidar los programas tendientes a establecer estándares de servicio en todas las áreas de atención a la población para que tengan conocimiento pleno de los tiempos de respuesta, así como de los costos por concepto de derechos que deberán contemplar en la realización u obtención de un trámite o servicio. El "estándar ideal" sería el de aspirar a "cero errores o deficiencias" en la prestación de los servicios públicos.
- ✓ Promover la renovación automática de algunos documentos como las licencias, pasaportes, entre otros, previo pago de los derechos respectivos con la finalidad de ahorrar tiempos y traslados a la ciudadanía.

- ✓ Promover el uso de páginas electrónicas para proporcionar a la población un medio ágil para la consulta de información de interés general relacionado con los servicios y trámites a cargo del gobierno.
- ✓ Reforzar las acciones de programas como el Reconocimiento a la Calidad y la Innovación en la Administración Pública Federal, el cual es un estímulo que busca contribuir a dar continuidad y permanencia a las iniciativas de modernización en la Administración Pública Federal, que tengan una clara orientación de sus resultados hacia la población demandante de los servicios.
- ✓ Avanzar en el proyecto integral de un Gobierno Electrónico mediante la dotación de tecnologías de información y comunicaciones en los tres niveles de gobierno con la finalidad de brindar todo tipo de servicios a los ciudadanos en cualquier región del país. Esto permitirá al ciudadano consultar sobre los requisitos en la realización de trámites, bajar formatos o formularios y realizar trámites por medio del internet.
- ✓ En aquellas áreas certificadas bajo la norma ISO 9001:2000, relativa a la gestión de la calidad, reforzarlas con los conceptos de la norma ISO 9004 que tiene una perspectiva más amplia sobre la gestión de la calidad brindando orientaciones sobre la mejora del desempeño del sistema de gestión de la calidad enfocándose al usuario de los servicios.
- ✓ Aplicar sistemas efectivos de seguimiento, control y evaluación de los diversos programas de desarrollo administrativo acordados al interior del gobierno federal y con los gobiernos estatales.
- ✓ Implementar la operación de módulos móviles para recabar las sugerencias y recomendaciones de la población sobre la calidad de los servicios públicos que reciben.
- ✓ Practicar encuestas bimestrales por correo o telefónicas a los usuarios más recurrentes de los servicios para calificar tanto el servicio como a los servidores públicos con quienes tienen trato permanente. Respecto al servidor público, se evaluarán entre otros

aspectos, el trato recibido, la colaboración para aclarar dudas, conocimientos sobre el trámite, transparencia en el servicio, eficiencia para resolver dudas o aclaraciones. Finalmente, podría agregarse una pregunta abierta como: ¿Cómo podríamos mejorar la calidad de nuestros servicios para atenderle a su gusto en el futuro?

- ✓ "Institucionalizar un sistema de participación ciudadana como base de un proceso de planeación y gestión participativa de la acción de la sociedad y del gobierno, sustentado en una legislación amplia e incluyente e integrado por una red de organizaciones representativas de la población."<sup>59</sup>
- ✓ Dedicar un día al mes para audiencias públicas cada uno de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades públicas para atender las opiniones y sugerencias de la población que contribuyan a hacer transparente la gestión pública.
- ✓ Incorporar la metodología de evaluación del desempeño profesional de los servidores públicos bajo el enfoque del proceso de "360 grados" a fin de tomar en cuenta a todos los actores de la prestación y recepción de un trámite o servicio. Este mecanismo consiste en recopilar la opinión de los clientes, proveedores, subordinados, de los niveles equivalentes al puesto que se evalúa y del jefe inmediato superior.
- ✓ Aplicar de manera permanente la Estrategia Usuario Simulado. Es una técnica que cuenta con la ventaja de que pueden evaluarse los servicios de una manera muy objetiva y sin que sea del conocimiento del personal que está siendo evaluado. La forma de recabar la información varía según el servicio sujeto a estudio, aunque por lo general se utiliza un formulario donde se asienta la información. Además, se utiliza un sistema en la asignación de los evaluadores que permite contar con información de varios individuos, lo que hace altamente confiable la información obtenida.

También permite tener acceso de primera mano a las opiniones de los clientes del establecimiento o negocio que se evalúa al pasar desapercibidos los evaluadores como

---

<sup>59</sup> Cfr. Morales, Marco Antonio. *Democratización de la Administración Pública*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997, p. 72

simples demandantes de los productos que se ofrecen. El intercambio de puntos de vista entre evaluadores y público en general enriquece la información que se obtiene dado que es una expresión espontánea de lo que se aprecia al momento de acudir al establecimiento o comercio.

✓ Incentivar el uso de la técnica de los Grupos de Enfoque o Grupos de Discusión.

Los autores que han estudiado esta técnica coinciden sobre el inicio y puesta en marcha de ésta. Se origina entre los años de 1930 y 40's, como una necesidad de entender y comprender mejor a la gente.<sup>60</sup> Algunas definiciones de esta herramienta son:

"investigación cualitativa en forma de discusiones abiertas y sin prejuicios, sobre temas previamente acordados, por un grupo pequeño seleccionado de la población objetivo para permitir la expresión libre de percepciones, opiniones, actitudes y patrones de comportamiento".<sup>61</sup>

"Es una técnica de investigación en estudios cualitativos y se basa en la forma de pensar y la expresión de opiniones de las personas reunidas en una cámara de Gesselle, pudiendo por estos medios explorar los deseos, inquietudes y expectativas de las personas con relación al tema investigado".

Los usos más frecuentes de esta herramienta son en investigaciones políticas para conocer la opinión de los votantes acerca de los candidatos, investigaciones organizacionales para saber que piensan los empleados con relación a las políticas de la empresa, en mercadotecnia para conocer como responden los consumidores a los nuevos productos y en materia de publicidad para mejorar la calidad de los servicios que brindan al cliente.

---

<sup>60</sup> Cfr. Lewis, Melinda. tomado de Kruger R. A. *Focus Groups: A practical guide for applied research*. London, Sage 1988, p. 75

<sup>61</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Diccionario de Términos Demográficos relativos a la Salud Reproductiva*, 1999, p. 252

Una alternativa más podría serlo un decreto o iniciativa de ley de los derechos del ciudadano ante la administración pública. Esta iniciativa estaría constituida por un conjunto de garantías y prerrogativas legales de la población que le permitiera exigir el estricto cumplimiento a las autoridades públicas sobre los trámites y servicios con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que señala nuestra Constitución Política. El decreto o iniciativa de ley deberá concentrarse en las necesidades de la población para recibir servicios de calidad transparentes, oportunos y eficientes. El decreto o iniciativa deberá contener por lo menos los siguientes derechos que proponen Arturo Pontifes y Daniel Poblano, aunque algunos de ellos ya son contemplados en algunas leyes:<sup>62</sup>

1. *Derecho a la información para llevar a cabo un trámite o servicio.*
2. *Derecho de petición.*
3. *Derecho de equidad.*
4. *Derecho a la legalidad de los actos de los servidores públicos.*
5. *Derecho a la información gubernamental.*
6. *Derecho a la participación en la programación de obras y servicios.*
7. *Derecho a la participación en el diseño y elaboración de las políticas públicas.*
8. *Derecho a la salud.*
9. *Derecho a un buen trato y atención personalizada.*
10. *Derecho a la Contraloría Social.*

---

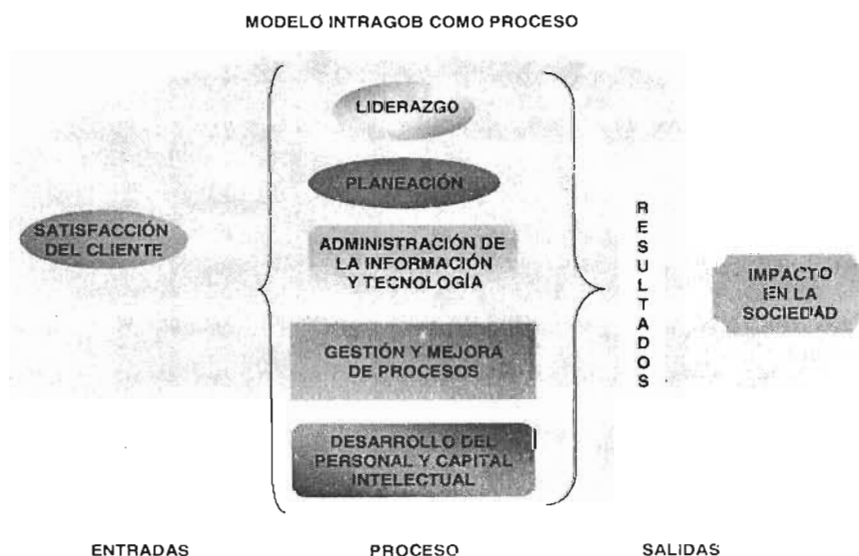
<sup>62</sup> Cfr. Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel. *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, pp. 141 a 147.

## Apéndice

El Gobierno actual, perteneciente a un partido político distinto al que gobernó el sexenio anterior y que correspondió al periodo 1995-2000, presentó una visión distinta en torno a lo que debe ser la estructura gubernamental. La actual Administración Federal se comprometió a instaurar un "gobierno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad".<sup>63</sup>

El modelo de calidad elegido se denomina INTRAGOB y está orientado a la satisfacción plena de las necesidades y expectativas de la población en cuanto a los servicios que le brinda el gobierno, al establecimiento y consolidación de una cultura de calidad, a la aplicación de herramientas que permitan la mejora permanente, la productividad y la competitividad; asimismo, busca la innovación y modernización tecnológica, así como una actuación responsable de todos los servidores públicos que laboran en las instituciones de la Administración Pública Federal.

Dicho modelo se describe en el siguiente diagrama:



<sup>63</sup>Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001*, p. 145



Visto como un proceso el modelo de calidad INTRAGOB busca satisfacer de manera integral y consistentemente los objetivos establecidos por cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, adoptando una visión preventiva e innovadora que permita la realización de las actividades de manera participativa con la sociedad a través de la captación oportuna de su opinión acerca de los servicios que recibe.

Ocho son los criterios que integran el modelo INTRAGOB:

1. Satisfacción del cliente;
2. Liderazgo;
3. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual;
4. Administración de la Información y de la Tecnología;
5. Planeación;
6. Gestión y Mejora de Procesos;
7. Impacto en la Sociedad;
8. Resultados.

Brevemente, cada uno de los criterios consiste en:

#### *Satisfacción del cliente:*

- a) Implementar mecanismos que faciliten conocer las necesidades, requisitos y expectativas de los ciudadanos al solicitar un trámite o servicio público;
- b) Establecimiento de canales adecuados para captar las sugerencias, recomendaciones, quejas y denuncias de los ciudadanos en torno a los servicios recibidos y la actuación transparente de los servidores públicos;
- c) Diseñar sistemas de medición de la satisfacción del ciudadano que incluyan indicadores para la evaluación de su eficiencia y eficacia;

#### *Liderazgo*

- a) Impulsar y desarrollar un liderazgo participativo enfocado al cliente o usuario de los servicios;

- b) Inclusión de indicadores para evaluar la eficiencia y eficacia del modelo adoptado;
- c) Sujetar los procesos y sistemas de liderazgo a la mejora continua;

#### *Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual*

- a) Implementar sistemas que impulsen el trabajo en equipo, buscando aumentar la participación de todo el personal en el logro de metas y objetivos, así como la productividad y competitividad;
- b) Aplicar programas permanentes de capacitación, desarrollo del capital intelectual de los trabajadores, otorgamiento de reconocimientos tanto individuales como de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo;

#### *Administración de la Información y de la Tecnología*

- a) Sistematizar todos los datos e información para apoyar la planeación estratégica de cada una de las Dependencias y Entidades, creando valor a los procesos, productos y servicios que se dan a la sociedad;
- b) Fomentar la identificación de conocimientos, tecnologías y expertos que administren la tecnología y la experiencia generada;
- c) Incluir indicadores para evaluar la eficiencia y productividad de la administración de la información y la tecnología.

#### *Planeación*

Este punto contempla la Planeación Estratégica y la Planeación Operativa.

- a) La Planeación Estratégica debe permitir evaluar la visión, misión, prioridades, objetivos, estrategias, indicadores de desempeño, indicadores de efectividad,

indicadores de eficiencia y programas de modernización e innovación de cada Dependencia o Entidad del Gobierno Federal;

- b) La Planeación Operativa incluye la instrumentación de planes y desarrollo de sistemas y procesos formales a través de los cuales se deberán llevar a cabo las acciones para cumplir con los lineamientos de la Planeación Estratégica;
- c) Ambos sistemas de Planeación serán sujetos de manera permanente a acciones de mejora continua.

### *Gestión y Mejora de los Procesos*

- a) Implementación de sistemas y procedimientos para eficientar la gestión y mejora de los procesos de conformidad con las Normas Mexicanas e Internacionales en materia de ISO-9001:2000;
- b) Apoyar las decisiones de mejora con datos e información sobre el desempeño de los proveedores;
- c) Los métodos, procesos o sistemas deberán ser sujetos a la mejora continua.

### *Impacto en la Sociedad*

- a) Analizar todo tipo de disposiciones legales, sociales y económicas que tengan impacto en el ámbito de sus respectivas atribuciones;
- b) Establecer indicadores de evaluación de eficiencia y efectividad sobre las acciones instrumentadas;
- c) Los sistemas aplicados para medir el impacto en la sociedad deberán estar sujetos a acciones de mejora continua.

## Resultados

- a) Los resultados de cada uno de los 8 criterios señalados en los párrafos precedentes, deberán analizarse y evaluarse a fin de identificar los efectos cuantitativos y cualitativos de cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal;
- b) Definir indicadores para medir el valor agregado creado por las Dependencias y Entidades comparándolos con los de organizaciones líderes regionales, nacionales e internacionales.

Complementando el modelo INTRAGOB el Gobierno Federal diseñó otro instrumento al cual denominó Agenda Presidencial de Buen Gobierno con el propósito de "formar un gobierno cercano a la sociedad, siempre dispuesto a escucharla; un gobierno plenamente respetuoso de la legalidad, honesto, transparente y eficaz, y, sobre todo, un gobierno plenamente consciente de su misión de promover el desarrollo humano y social, como base para alcanzar una sociedad más justa y próspera."<sup>64</sup>

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno define seis estrategias para dar cumplimiento al propósito anterior:

1. "alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos."
2. "garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía."
3. "desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y

---

<sup>64</sup> Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, 2002, p. 1

evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.”

4. “consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.”
5. “contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.”
6. “garantizar un gobierno honesto y transparente. Sólo procediendo siempre con honestidad, podremos derrotar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe de nuevo en sus autoridades, como siempre debió haber sido.”

La interacción de estas seis estrategias se muestra en el siguiente esquema:



Pretendiendo elevar la calidad del servicio público el gobierno actual, tomando en consideración las necesidades y exigencias de la ciudadanía, "buscará evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos".

En este tenor, se hace referencia concisa a las acciones más relevantes llevadas a cabo por el gobierno actual en torno al mejoramiento de la administración pública, y en particular, de los servicios públicos en el marco del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

- a. Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuya función es la de coordinar los programas de combate a la corrupción de manera integral en la Administración Pública Federal;
- b. Incorporación de observadores de calidad en los procesos de licitación a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como son los casos de notarios, cámaras, colegios de profesionales, asociaciones y agrupaciones de la sociedad civil;
- c. Elaboración, difusión y aplicación de códigos de conducta y ética en todas las áreas del gobierno federal;
- d. Impulso de acciones tendientes a certificar bajo la norma ISO-9000 los procesos de mayor impacto social y/o económico del gobierno federal;
- e. Establecimiento de líneas de atención directa al ciudadano, así como el otorgamiento de servicios a través de la red internet;
- f. Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental;

- g. Creación del Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales;
- h. Impulso de acciones tendientes a mejorar la normatividad con el propósito de proporcionar mayores beneficios a la sociedad mediante la mejora regulatoria.
- i. Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS:

Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, editorial Porrúa, México, 1992, pp. 281.

Arturo Pontifes Martínez, y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, pp. 215.

Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, 1998, pp. 252.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Ciencia Política*, siglo veintiuno editores, México, 1988, pp. 564.

Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, compilación de Omar Guerrero, (tr. Eliane Cazenave Tapie Isoard), México, 2004, pp. 537.

Cáceres, Galindo Jesús. *Técnicas de Investigación en Sociedad*, Cultura y Comunicación, Editorial Pearson Educación Latinoamericana, México, 1998, pp. 523.

David Osborne y Ted Gaebler. *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público, colección ciencias políticas, ediciones Gernika, (tr. Ana Isabel Stellino), México, 1994, pp. 502.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 34ava., edición, México, 1996, pp. 506.

Franklin F. Enrique. *Auditoría Administrativa*, editorial Mc Graw Hill, México, 2001, pp. 568.

García Sánchez, José. *La Planificación, participación y consulta*, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 3, México, p. 69.

Garza, Mercado Ario. *Manual de Técnicas de Investigación*, El Colegio de México, 7ª reimpresión, México, 1979, pp. 187.

Giddens, Anthony. *La Tercera Vía*, editorial Taurus, (tr. Pedro Cifuentes Huertas), México, 2000, pp. 198.

Guerrero, Omar. *Gerencia Pública en la Globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México, editorial Porrúa, México, 2003, pp. 376.

Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, Textos universitarios en ciencias sociales, OXFORD University Press, México, 2000, pp. 367.



Gutiérrez, Mario. *Administrar para la Calidad*, editorial Limusa, cuarta reimpresión, México, 1994, pp. 297.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, duodécima reimpresión, México, 1987, pp. 341.

Jerry W. Koheler y Joseph M. Pankowski. *Mejora Continua en el Gobierno*, editorial Panorama, México, 1999, pp. 189.

Jerry W. Koheler y Joseph M. Pankowski. *Calidad e Innovación en el Sector Público*, editorial Panorama, México, 2004, pp. 189.

Kitching Jonathan, *Construyendo una Cultura de Servicio en su Empresa*, editorial Panorama, México, 2001, pp. 170.

Kliksberg, Bernardo. *El Rediseño del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 276.

Lewis, Melinda. tomado de Kruger R. A. *Focus Groups: A practical guide for applied research*. London, Sage, 1988, pp. 215.

Namakforoosh, Mamad Naghi, *Metodología de la Investigación*, Editorial Limusa, 3ª. reimpresión, México, 2001, pp. 525.

Pardinas, Felipe. *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, siglo veintiuno editores, vigésimo quinta edición, México, 1982, pp. 212.

Philip B. Crosby, *La Calidad no Cuesta*, editorial CECSA, decimotercera reimpresión, México, 2001, pp. 238.

Ramírez, José. *Reinventando el Gobierno en México*, editorial Orión, México, 1998, pp. 288.

Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 395.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico. *Un Gobierno Alerta*, Iniciativas de Servicios de Calidad. México, 1996, pp. 333.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico. *La Transformación de la gestión pública*. Las reformas en los países de la OCDE, Ministerio de la Presidencia (tr. José Manuel Rodríguez Álvarez), Madrid, 1997, pp. 355.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## **REVISTAS ESPECIALIZADAS:**

García Sánchez, José. *La Planificación, participación y consulta*, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal No. 3, México, 1981, pp. 203.

Morales Gómez, Marco Antonio. *Democratización de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública., Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58, México, 1997, pp. 176.

Instituto Nacional de Administración Pública. Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública, No. 91, serie Revista de Administración Pública, México, 1996, pp. 206.

Organización de las Naciones Unidas, *Diccionario de Términos Demográficos y relativos a la Salud Reproductiva*, 1999, México, pp. 456.

Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. *Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario*, 2001, México, pp. 42.

## **DOCUMENTOS OFICIALES:**

Poder Ejecutivo Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, editorial Porrúa, México, 115ava edición, 1996, pp. 147.

Poder Ejecutivo Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ediciones Delma, México, 1997, pp. 435.

Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*, Ediciones Delma, México, 1997, pp. 435.

Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1996, pp. 125.

Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Talleres Gráficos de México, 1996, pp. 81.

Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Medición y Evaluación de la Gestión Pública*, México, 1996, pp. 26

Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, México, 2001, pp. 108.

Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, 2002, pp. 43.