



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DESARROLLO DE LA GERENCIA PÚBLICA Y LA
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE INNOVACIÓN
GUBERNAMENTAL (1982-2006):
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

RAFAEL CAMACHO ANGELES



ASESOR:
DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 2012



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.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera empezar agradeciendo al ser más importante en mi vida, quién en los momentos de alegría y de dificultad siempre ha estado incondicionalmente a mi lado, GRACIAS DIOS, por aceptarme tal y como soy.

A mis padres, Lola y Raúl Camacho por ser mi ejemplo y fortaleza en cada minuto de mi vida, GRACIAS por su paciencia, dedicación, y comprensión por ser como soy. Aprovecho esta última etapa profesional para decirles lo que muchas veces me cuesta demostrarles, los AMO, y le doy GRACIAS a DIOS por habérmelos dado como guías en esta vida.

Hermana, como decirte lo importante que has sido en este camino, sobre todo en el ámbito profesional, sé que nuestras diferencias han sido grandes pero el llamado de la sangre lo supera. Quiera decirte que tú has sido el motor para llegar a esta etapa profesional, mi licenciatura, siempre quise llegar hasta donde tú lo has hecho, GRACIAS y que Dios te bendiga a ti y a tú nueva familia.

Mis familias, Camacho y Angeles, saben si de algo se puede uno sentir orgulloso, es poder recordar y contar los pasajes tan bellos de nuestra niñez, adolescencia y madurez que ustedes me hicieron vivir, GRACIAS a cada uno por su apoyo y haber estado cuando más los he necesitado.

Mis amigos, Jonathan, Angélica, Nancy, Jesús Edgar, Rosario Macías, Enrique Zea, Luis Arturo Bravo, Luis Solís, Mónica, Yorlete, Everardo, Adrián, Miroslava Lupita, Roció Rubio, Roberto Cote, Sra. Graciela, Santiago Taboada, Orlando Anaya, Rosalía Rangel, y todos aquellos que en su momento fueron importantes en el trascurso que la vida nos permitió convivir.

Mis jefes, María de la Paz Quiñones, Agustín Castilla Marroquín, Arturo Serrano Meneses, Manuel González, Fernando Doval, GRACIAS por sus enseñanzas para ser una mejor persona en cada actividad laboral que realice.

A mi partido, el Partido Acción Nacional, por enseñarme y darme la oportunidad de poder contribuir en el viraje de nuestra nación, donde nuestra único objetivo debe ser alcanzar el bien común entre los mexicanos de este país.

Finalmente, GRACIAS a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme realizar mis estudios profesionales en tan honorable institución. De igual modo, GRACIAS a mis sinodales, Dr. Miguel Ángel Márquez Zarate, Yolanda Ávila y Pacheco, María de Jesús Alejandro Quiroz, Pablo Rosas Cervantes, Eduardo Guerrero del Castillo.

RAFAEL CAMACHO ANGELES

CONTENIDO

		Pág.
	INTRODUCCION	1
	CAPITULO I	
	Marco Conceptual de la Gerencia Pública	
1.1	Origen de la Administración Pública	9
1.1.2	La Revolución Francesa	9
1.1.3	La Memoria de Turgot	10
1.1.4	Carlos Juan Bonnín	11
1.1.5	Definiciones de Administración Pública	12
1.1.6	La Administración Pública Mexicana	15
1.2.	Antecedentes de la burocracia	19
1.2.1	Definición de burocracia	20
1.2.2	Origen del Modelo Burocrático desde la Perspectiva de Carl Marx	24
1.2.3	Modelo burocrático de Max Weber.	26
1.3	Gerencia Pública	29
1.3.1	Antecedentes de la Gerencia Pública	29
1.3.2	Origen de la N.G.P.	33
1.3.3	Definición	35
1.3.4	Generalidades	41
1.3.5	Características	43
1.3.6	Nueva Gerencia Pública: OCDE	49
	CAPITULO II	
	Reformas administrativas en México 1982-2000	
2.1	Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)	56
2.1.1	Crisis económica y el nuevo ordenamiento	56
2.1.2	Marco Jurídico	58
2.1.3	Reestructuración de la Administración Pública: Descentralización y Simplificación Administrativa	59

		Pág.
2.2	Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994)	66
2.2.1	Modernización del Estado	66
2.2.2	Marco jurídico, legal y económico en vías a la reforma del Estado Mexicano	67
2.2.3	Simplificación de la Administración Pública	70
2.2.4	Privatización	75
2.3	Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León	78
2.3.1	Coyuntura Política	78
2.3.2	Características Generales de Gobierno	79
2.3.3	Directrices para llevar a cabo la Modernización de la Administración Pública	82
2.3.4	Principios de Desregulación	85
2.3.5	Programa de Modernización de la Administración Pública	86
2.3.5.1	Primera etapa: Planeación Estratégica y Calidad Total	87
2.3.5.2	Resultados	90
2.3.5.3	Elementos que Obstaculizaron el Cumplimiento de los Objetivos	90
2.3.5.4	Segunda Etapa: Reingeniería de Procesos	91
2.3.5.5	Características de las reformas administrativas en México	94

CAPITULO III

Modelo de Innovación Gubernamental 2001-2006

3.1	Objetivo y Componentes	97
3.2	Mensaje a la nación desde el Auditorio Nacional	98
3.2.1	Análisis del mensaje del 1 de diciembre	102
3.3	Proyecto por un Buen Gobierno	100
3.3.1	Modelo Estratégico para la Innovación y la calidad Gubernamental	105
3.3.1.1	Componentes del Modelo Estratégico	108
3.3.2	Modelo de Calidad en el Gobierno Federal INTRAGOB	118
3.3.2.1	Principios de calidad INTRAGOB	120
3.3.2.2	Criterios del Modelo de Calidad	122

		Pág.
3.4	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Trasparencia y el Desarrollo Administrativa 2001-2006	123
3.4.1	Los 5 objetivos estratégicos del PNCTDA	125
3.4.2	Líneas de Acción e Indicadores del PNCTDA	128
3.5	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	132
3.5.1	Instituto Federal de Acceso a la Información	134
3.6	Código de ética y conducta de los servidores públicos	135
3.7	Ley del Servicio profesional de Carrera	140
3.8	Agenda Presidencial de Buen Gobierno	142
3.8.1	Resultados de la Agenda	150
3.8.2	Reconocimientos y Premiación de los resultados de la Agenda de Buen Gobierno	151
3.8.3	Premio INNOVA	151
3.8.3.1	Dependencias ganadoras del reconocimiento INNOVA	152
3.8.4	Premios INTRAGOB	154
3.8.4.1	Dependencias ganadoras del reconocimiento INTRAGOB	155
3.8.5	Certificación ISO9000	157
3.8.5.1	Dependencias y entidades con ISO9000 en todas sus áreas	157
3.8.6	Reconocimientos Internacionales	158
3.9	Generalidades del Modelo de Innovación Gubernamental	159
	Conclusiones	169
	Fuentes de Información	182

INTRODUCCIÓN

Aunque la reforma del Estado ha sido tema de preocupación desde tiempo atrás, éste ha adquirido gran importancia ante los procesos inducidos por cada gobierno por lograr sus objetivos durante la década de los 80's, esencialmente buscando la supervivencia y funcionalidad del Estado ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales que ha traído consigo la globalización.

Los gobiernos modernos han tenido que hacer frente a factores externos, traducidos en globalización, laissez-faire (libertad de mercado), competitividad, crisis, incertidumbre, mundialización, organismos internacionales con capacidad de intervencionismo estatal, unión de estados en una confederación, etc., elementos que ningún gobierno contemporáneo puede soslayar, ante una realidad donde el poder de las grandes potencias cuestionan y coaccionan el régimen, sus políticas, estrategias, y la visión de los países más vulnerables.

Dentro de las medidas que han llevado a cabo las naciones para contrarrestar los efectos del modelo económico imperante en el mundo (el "neoliberalismo"), ha sido la adaptación de sus normas y su ley fundamental para garantizar lo que hoy se escribe en el panorama internacional, como lo es, la competitividad tanto interna como externa de una organización. Como parte de estas transformaciones en lo que respecta a la liberalización económica, los Estados han tenido que diseñar sus políticas económicas de acuerdo a las recomendaciones de los principales Organismos Internacionales Monetarios; un ejemplo claro, la flexibilización de inversión de un país a otro con las mejores condiciones arancelarias, jurídicas y hacendarias. Es decir; los gobiernos se vuelven parte de los mercados económicos y no pueden por tanto desvincularse del mismo.

Jurídicamente, los gobiernos se enfrentan a la creación y presencia de organismos internacionales con poder y capacidad para intervenir en conflictos internos de orden social, económico y político de cualquier nación. Ha esto, algunos países aluden a que esta mundialización jurídica es indicio de la violación a autodeterminarse y la pérdida de soberanía, mientras que otros, lo justifican ante

la imposibilidad de hacer frente a problemas que rebasan su poder estatal, tal es el caso del combate al narcotráfico en México.

Recordemos que la crisis estatal y su reconfiguración surgen tras la crisis del Estado benefactor en los años 70's por la excesiva intervención estatal en áreas económicas, donde el gasto público era más pequeño con relación al producto económico. Es otras palabras, el gasto público alcanzó niveles superiores al 50% del producto económico de algunos países, motivando la reconfiguración del papel del Estado en las próximas décadas.

Dando como resultado el surgimiento del Estado mínimo, el cual estaría influenciado por ideologías y líderes de gobiernos de corte liberales–conservadores, como el Reino Unido (Margaret Thatcher) y Estados Unidos (Ronald Reagan). Quienes en su momento argumentaban y defendían la reducción del aparato gubernamental: “hacer más con menos”. Su trascendencia fue tal, que acciones emprendidas por ambos gobiernos coexistieron por mucho tiempo en forma de *recetarios obligatorios* que eran necesario seguir de forma estricta por cualquier gobierno interesado en reducir sus aparatos gubernamentales, y corregir los excesos derivados de la aplicación de una visión exclusivamente fiscal de la crisis del estado moderno.

Tan importante es reformar, como construir un proyecto de nación a nivel mundial, que incluya temas de política económica, política social, derechos humanos, política electoral y gestión pública en este siglo. Sobre todo en esta última, asume el papel de columna vertebral del Estado en la ejecución de sus programas y proyectos a través del Plan Nacional de Desarrollo; cuyo objetivo será recuperar la credibilidad y funcionalidad en los bienes y servicios que presta.

En el caso de América Latina no tiene más de 10 años que la mayoría de sus países transitaron a regímenes democráticos o socialistas, lo cual ocasionó que muchas de ellas permanecieran en un atraso y estancamiento económico, social y político-administrativo por décadas.

En comparación con naciones desarrolladas y precursoras de la democracia en el mundo, México hasta algunos años fue considerado como un embrión en el reconocimiento y aplicación de los derechos fundamentales que concede el estado liberal, las garantías individuales inherentes de la democracia. Su rezago tanto en nuestro país como en el resto de Sudamérica se debió a la imposición de regímenes autoritarios con un presidencialismo y estructuras (partidos, sindicatos, corporaciones, empresarios) creadas para consolidar y legitimar acciones de grupos determinados y del gobierno en turno.

El presidencialismo mexicano cimentado y respaldado por el Partido Revolucionario Institucional y el Estado, trajo consigo 71 años de autoritarismo, traducido en derroche de recursos del erario público, incumplimiento de programas y proyectos, corrupción e impunidad derivadas del mal manejo de funcionarios públicos, la falta de renovación administrativa, corporativismo reflejado en privilegios para algunos sectores, implementación del modelo paternalista-asistencialista, el fortalecimiento de la figura presidencial y sobre todo la cancelación al derecho a la participación de las decisiones públicas.

A pesar de la existencia de un sistema político caracterizado por estructuras exclusivamente al servicio del gobierno, no podemos olvidar las reformas administrativas que se llevaron a cabo en el México contemporáneo. Muchas de ellas definidas como meras simplificaciones administrativas, y otras de gran trascendencia por su diseño en la transformación de la subcultura burocrática existente a partir de la independencia hasta nuestros días.

Uno de los elementos que dieron origen a la subcultura administrativa durante 71 años en México, tuvo como un primer elemento la rigidez y la inoperatividad que presentó en los últimos años el modelo burocrático de Max Weber, trayendo consigo las siguientes disfunciones: el predominio del gobierno federal sobre otros niveles de gobierno; amplio margen de decisión autónoma y discrecional; la burocracia como primera fuente de legitimidad de gobierno; gestión directa de las políticas, regulación de las conductas económicas; jerarquías personalizadas de servidores públicos de confianza, de directivos discrecionalmente asignados; y el

descuido de la dimensión de costos de las decisiones de gestión pública, que resultó en el enorme endeudamiento por parte del Estado.

Estas disfunciones han obligado a los países democráticos que se rigen bajo los lineamientos de las economías mundiales, a proponer e implementar una nueva base de acción y legitimidad en la Administración Pública. Esa nueva legitimidad depende menos de la racionalidad legal-administrativa del modelo burocrático de Max Weber, y mucho más de la nueva interacción y acercamiento entre el gobierno y la sociedad. La democracia moderna ha permitido que los ciudadanos exijan, se informen, evalúen, legitimen o castiguen a sus gobernantes.

Con ello, se ha obligado a los diferentes gobiernos a que la acción pública se adecue permanentemente a las nuevas necesidades tanto globales como estatales de las sociedades abiertas, así como la incorporación de tecnologías neo-administrativas para dar solución a través de la historia al gran problema que ha mermado su funcionalidad, “el burocratismo estatal”.

Por lo que a través del modelo neoliberal implantando en el mundo, la ineficacia e ineficiencia de la Administración Pública en un mundo globalizado, y por supuesto, la disfuncionalidad del Modelo Burocrático Weberiano en la era moderna, surge como primicia de estudio en las principales Escuelas de Políticas Públicas y de Negocios de Estados Unidos, Organismos Internacionales Financieros, y gobiernos subdesarrollados; su redefinición y alcances, dando como resultado el origen de la herramienta administrativa: Nueva Gestión Pública o *New Public Management*.

La Nueva Gestión Pública surge como herramienta de apoyo al sector público, introduciendo técnicas empresariales como la calidad total, la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, la innovación gubernamental, la dirección, entre otras. Las cuales tienen dos finalidades: llevar el mercado al interior estatal y adoptar el principio de competencia en el sector público, dada la demanda de la sociedad por una mejor atención y relación entre el gobierno y el ciudadano.

Así, la finalidad de esta investigación es conocer la evolución de la Gerencia Pública en las reformas administrativas que se han llevado a cabo de 1982-2006, pues recordemos que el modelo gerencial aplicado en el gobierno mexicano no inicia con Vicente Fox Quesada, tal vez este gobierno pone mayor difusión y entusiasmo, pero su implementación y evolución se puede localizar en los gobiernos de la Miguel de la Madrid Hurtado (Reestructuración de la Administración Pública), Carlos Salinas de Gortari (Programa General de Simplificación de la Administración Pública), y Ernesto Zedillo Ponce de León (Programa de Modernización de la Administración Pública).

De igual modo se analizará la última reforma administrativa a cargo de la administración de Vicente Fox Quesada, denominada "*Innovación Gubernamental 2001-2006*", en un periodo que por su características político-electorales podemos describir como el parte aguas entre el autoritarismo y la transición a la democracia en México, dejando con ello 71 años de corporativismo posrevolucionario y el inicio generacional en el avance y consolidación de la transición de la democracia, y por supuesto la innovación de la Administración Pública Mexicana.

Partiendo de lo anterior, este trabajo se ordenará de la siguiente manera:

En el primer capítulo podremos encontrar una recopilación y conceptualización de los términos de la Administración Pública, Burocracia y Gerencia Pública. Mismos que nos permitirán definir y entender su origen, características, evolución, y el papel que han desempeñado en la aspiración de estos cuatro sexenios por la implementación de un Estado Gerencial Mexicano.

En el segundo capítulo, se estudiarán las políticas administrativas que se involucran en el período de 1982-2000, y que fungen como hilos conductores en el modelo gerencial que realizaría el gobierno mexicano a través de la gestión de Vicente Fox Quesada en el 2001: "Modelo de innovación Gubernamental".

Los dos capítulos anteriores son la base para entender los resultados de las acciones emprendidas después del 2 de julio en la nación mexicana y por ende, en su aparato ejecutor. Hechos que fungen como piezas claves en el rumbo que

giraría el sector público y la transición de la democracia en los siguientes sexenios.

En el tercer y último capítulo, se analizará de manera profunda el “Modelo de Innovación Gubernamental”, mismo que tenía como objetivo (en palabras del presidente Vicente Fox en su Cuarto Informe de Gobierno), *“el buen gobierno es puntual de la democracia. El buen gobierno hace de los ciudadanos el centro de las acciones. Su misión es actuar con transparencia y rendir cuentas claras; es promover una mejor regulación; es profesionalizar a los servidores públicos y usar las nuevas tecnologías para atender las demandas ciudadanas. El buen gobierno implica servicios de calidad y ahorro de los recursos públicos”*.¹

En este tenor, el objetivo de la política administrativa foxista consistió en lograr un gobierno de clase mundial, innovador y con una sólida cultura de calidad total, capaz de proyectar una imagen confiable y transparente, basando su actuar en la recuperación de principios morales y éticos en los servidores públicos.

Para ello, se apostó por reemplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos; evaluar su gestión con base en estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

El proyecto de innovación gubernamental dio inicio con la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez. Posteriormente se presentó e implementó el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG), a la par con el Programa Nacional de Combate y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA 2001-2006). Pero a mediados de 2003, el gobierno decidió crear la Agenda Presidencial de Buen Gobierno e incorporar las acciones del MEIG y del PNCCFTDA en la misma agenda.

¹ cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx

La Agenda de Buen Gobierno se estableció sobre seis puntos: 1) Un gobierno honesto y transparente 2) Un gobierno profesional, 3) Un gobierno de calidad, 4) Un gobierno digital, 5) Un gobierno con mejora regulatoria, 6) Un gobierno que cueste menos.

De los resultados obtenidos de este proyecto podemos mencionar la Ley del Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril de 2003; la transformación de la SECODAM por la Secretaría de Función Pública; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, y por supuesto la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; y el Código de Ética y Conducta.

Finalmente este trabajo busca demostrar la siguiente hipótesis:

Están por cumplirse 12 años de alternancia presidencial en México y con ello, la gestión de dos líderes surgidos de un partido distinto al que históricamente había gobernado este país, el Partido Acción Nacional (PAN), los resultados de su administración para algunos ha sido positiva, para otros de retraso. Pero para los fines de esta investigación, analizaremos y concluiremos la efectividad de la política administrativa del gobierno de Vicente Fox Quesada, a través de la herramienta de la Gerencia Pública dentro del Modelo de “Innovación Gubernamental” del gobierno de la alternancia.

Este estudio permitirá conocer el éxito o fracaso de las intenciones de este gobierno, y de las tres anteriores gestiones por transformar la realidad de la administración pública mexicana, así como calificar el grado de aceptación e influencia del modelo en los servidores públicos, ante una subcultura administrativa que parecía no estar preparada para sufrir cambios tan radicales como dejar de ser un Estado autoritario y paternalista, para dar paso a la modernidad democrática, y con ello, a una reforma administrativa tan de fondo como lo proponía el modelo gerencial del gobierno foxista.

Esta gestión trabajó fuertemente en la creación de un modelo administrativo que pudiera influir y erradicar la subcultura administrativa en México originada antes de la alternancia y al final de su sexenio, su particularidad fue la inclusión de

tecnologías del ámbito privado al sector público perteneciente a la llamada Nueva Gerencia Pública.

Es importante tener presente que por años el problema de la sociedad mexicana no ha sido de aptitud, ya que existe mucha gente capaz y con un nivel intelectual igual o superior a cualquier otro ciudadano del mundo. El problema radica en la **actitud** de cada uno de los ciudadanos de este país, que por décadas crecieron con usos y costumbres negativas, dando origen a un gobierno y una sociedad que se caracterizó por su estilo de gobernar en frases tan ordinarias como: “*el que no tranza no avanza*”. Triste, pero la ficción en este país si rebasó la realidad.

CAPITULO I

Marco Conceptual de la Gerencia Pública

1.1 Origen de la Administración Pública

1.1.2 La Revolución Francesa

Uno de los países en los que sin lugar a dudas se trabajó para establecer los principios de la administración pública fue Francia. Es evidente que la Revolución Francesa ofreció al mundo la posibilidad de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, terminando no solamente con el poder de las monarquías absolutistas sino edificando sobre *sus* viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa. Aún cuando estaban fundadas en los principios de la centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo.

La historia se construye con los cambios, las rupturas y las revoluciones; y prueba fehaciente de esto son los movimientos revolucionarios, los cuales siempre tienen un fin y un legado para la humanidad. Y el siglo XVIII es testigo del movimiento político más importante para la humanidad “La Revolución Francesa”. Caracterizada por las ideas y las instituciones de la democracia burguesa moderna que trascenderían por todo el mundo y que junto con la pronunciación de los derechos del hombre, hacen un parte aguas en el respeto y los derechos de los ciudadanos franceses y a la postre, de todo el mundo.

Tan importante es la influencia de los ideales surgidos en la revolución francesa en todos los países como la aportación que se hace a la ciencia de la administración, denominada hija de la revolución.

1.1.3 La Memoria de Turgot

Para poder definir y entender a la administración pública es necesario conocer sus orígenes, sus principales creadores, la coyuntura política, social y económica que imperaban en aquel entonces. Así, en el siglo XVIII era impostergable la presencia de un personaje que sería responsable de crear los hilos conductores que darían pie a lo que posteriormente se conocería como ciencia de la administración pública.

Anne Roberto Jacobo Turgot (1727-1781), francés educado en el seno de una próspera familia de terratenientes en la región de Normandía, quien estuvo estrechamente vinculado con los fisiócratas y con una sólida formación eclesiástica. Turgot propone una serie de reformas a través de su experiencia como funcionario público en puestos como intendente y posteriormente como Contralor General de Finanzas, con la firme idea de llegar a plasmarlas por medio de los intendentes por toda la administración francesa.

El pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot, que siendo exponente del absolutismo del antiguo régimen anterior a la Revolución Francesa debe ser considerado como reformador del mismo, no tanto en la teoría, sino en la práctica que llevó a cabo como intendente de Limoges, como titular de la Cartera de Marina y Contralor General de las Finanzas de la Francia absolutista. Su obra, *“La Memoria”*, es un documento considerado como uno de los estudios más importantes de administración en la historia, al desafiar al orden existente. Turgot, en una de sus frases al rey Luis XVI menciona: “La causa del mal; Señor, es que vuestra nación no tiene constitución”. Y agrega: “La nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tiene escasos nexos sociales entre si”.²

Cabe mencionar que Turgot, no formula contra el absolutismo de Luis XVI, sino que pretende dar una sacudida para que el Estado absolutista se regenere, reconstituya sus fuerzas y prosiga su progreso. Dicho cambio se creía pertinente

² Guerrero, Omar. Op.cit. pág. 48.

realizarlo en el ámbito municipal a través de las comunas; ya que proponía un espíritu local donde se sintetizan los asuntos de todos y devolver actividades que el Estado no debe tener como competencia.

Tales materias municipales a las que se refiere Turgot y que han de ser devueltas por el Estado son: “1) repartimiento de impuestos, 2) obras públicas (camino vecinales y obras especialmente necesarias para los pueblos), 3) vigilancia de la policía de pobres y 4) relaciones de la parroquia con otros pueblos”.³ Como se observa, dichas reformas, desde el punto de vista occidental, llevarían al Estado Absolutista a una República; por lo que su aprobación fue negada. Luis XVI vio en estas propuestas, un programa de subversión de las viejas instituciones en las que estaba asentada la monarquía.

1.1.4 Carlos Juan Bonnín

La aportación más significativa para este objeto de estudio es la originada por el francés Carlos Juan Bonnín, con su obra: “Principios de Administración Pública” (1808) y que posteriormente contribuiría a fundamentar la disciplina “Ciencia de la administración”.

Dicha obra viene a contraponer la visión de ciencia de policía establecida durante el Estado absolutista en Francia, cuyo principal conocedor fue Nicolas Delamare, y su tratado de la policía fue publicado en los años 1705 y 1713. Para Bonnín era claro que dicha ciencia contravenía con sus principios: afirmando que “la policía”, entre los antiguos, significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y la salubridad públicas, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos”.⁴

El padre de la administración pública como es llamado Bonnín, habla en la obra más representativa del origen de ésta sobre las relaciones en la administración; a

³ Ibid. pág. 49

⁴ Ibid. pág. 48

las que divide en relaciones administrativas públicas y relaciones administrativas civiles; las primeras son muy útiles para identificar a quien como contraparte del administrador, Bonnín denomina administrado. Las públicas contribuyen a precisar los procedimientos de conscripción, según la organización territorial que impera en Francia. Así mismo los procedimientos de examen, las formas de reemplazo de los conscriptos y los castigos a los que se hacen merecedores los infractores.

Las relaciones administrativas civiles las cataloga como menos variadas que las públicas. Como son: el estado civil, la celebración de matrimonio y la naturalización. Para él, la ciencia administrativa se compone de principios de naturaleza universal e invariable, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución y la considera como el resorte que debe hacer sentir la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno. Sostiene que la administración debe tener ciertos puntos fundamentales:

- ✓ que la administración nació con la asociación o comunidad.
- ✓ que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- ✓ que la administración es el gobierno de la comunidad.
- ✓ que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes generales.

1.1.5 Definiciones de Administración Pública

Hasta ahora se ha investigado y analizado los orígenes de la Administración Pública a través de los principales exponentes y hechos coyunturales que permitieron su surgimiento. ¿Pero cuál ha sido la evolución del concepto de administración pública en un mundo tan difuso e inmerso en la globalización?

Por ello, empezamos a definir el concepto de acuerdo al sentido etimológico de la palabra administración pública; la cual significa: *“prestar el servicio al pueblo*, es decir, al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de

necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado”.⁵

Para Weber, la administración pública significa la realización de tres tareas: la primera de ellas es la creación del derecho, la segunda es la aplicación del mismo y la tercera es lo que reste de la actividad de gobierno.

Para Stein⁶ es la definición de que la administración: “es el Estado en acción”.⁷ La idea más alta y noble de la administración es su ideal, por así decirlo. “Se manifiesta en una tendencia del estado a lograr con la cooperación de sus fuerzas, así como las de organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren en forma”.⁸

Omar Guerrero, nos menciona que en el año de 1808 la ciencia de la administración tenía como cometido principal el identificar y definir a la administración pública. Por ello, Bonnin al establecer los principios de la A.P., la define como: “La administración en general, no es otra cosa que el gobierno mismo considerado en detalle y según actúa en las localidades. En este sentido, la administración es el gobierno del Estado, el gobierno considerado como autoridad local para el detalle de los asuntos y para la ejecución directa de las leyes de interés general con relación a los administrados. Es la acción del gobierno en tantas partes como el territorio está dividido”.⁹

En otras palabras, la administración pública desempeña un papel fundamental en el desarrollo de las sociedades por la diversidad de sus funciones como son: proveer de servicios básicos a la comunidad, regular la actividad económica y social, así como ejercer actos de autoridad procurando con ello dar respuesta a las demandas de la sociedad.

⁵ Sánchez González, José Juan. “La Administración Pública como ciencia.” Su objeto y su estudio. México. Plaza y Valdés. IAPEM. 2001. pág.104

⁶ Lorenz Von Stein nació en 1815 y murió en 1980. Su producción literaria es vasta y variada, incluye poemas artículos para el ejército, derecho ferroviario, escritos sobre la mujer, la música y la geografía. A partir de sus ideas forjadas en Austria pero publicadas en Alemania, se formó una verdadera escuela en suelo germano, italiano y estadounidense de la Administración Pública. Ibid, págs. 132-134.

⁷ Ibid. pág.146

⁸ Stein, Lorenz. La scienza Della pubblica amministrazione. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1987, p.16 Ibid, pág. 147 y 148.

⁹ Bonnin, Juan. Principios de la Administración Pública, vol. I, cap. VIII. En Guerrero Orozco Omar. La teoría de la administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1986. Editorial Harla, pág. 72.

Parafraseando a Ernestina Vidal, podemos decir. “La administración pública es el instrumento que sirve para alcanzar la finalidad misma del Estado, es decir, manteniendo el orden y la paz, instrucción pública, igualdad de oportunidades, protección contra la inseguridad, ajuste y solución de los conflictos de grupos de interés. En suma, lograr hasta donde sea posible una mejor vida para todos.”¹⁰

Los fundamentos sociales de la Administración Pública tienen su punto de referencia en los siguientes elementos:

- I. Su misión es cuidar a las personas y las cosas. Tiene en este sentido, un carácter positivo.*
- II. Su modo de existir no depende únicamente de las leyes sino que éstas, organizan su modus operandi, es decir, su forma de relación con los individuos.*
- III. Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos.*
- IV. El interés público, suma de los intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen.*
- V. Se constituye en el gobierno de la comunidad, ya que se considera como un medio para conseguir el bienestar social y el individual.*

También en palabras del maestro Rojas: “la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación del estado...”. “La administración pública es la acción del estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de la sociedad. La administración selecciona, coordina y administra las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son elementos indispensables de una eficaz administración tanto pública como privada”.¹¹

El estudio de la administración pública está ligado íntimamente con la estructura del poder y su presencia en la sociedad. El poder público necesita de todo un complejo de medios materiales, financieros y humanos para el desempeño de su actividad, que consiste en prestar servicios a los ciudadanos. En este sentido la

¹⁰ Ernestina Vidal. “Administración Pública”, en aportaciones al conocimiento de la administración Pública Federal, Secretaria de la presidencia. México 1976. N.5 págs.537- 538.

¹¹ Serra Rojas, Andrés. “Teoría del Estado”. Editorial Porrúa, México 1993 pág. 227.

gestión pública organiza una serie de capacidades que se traducen en actos de gobierno para lograr la materialización de sus objetivos. Y es mediante el aparato burocrático que el gobierno articula la gestión desde y para el poder político.

Una definición de los nuevos tiempos, dice: “Es el uso común de las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los Estados y de las localidades, las de las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las Legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales y la de ciertos organismos distintos de carácter especializado”.¹²

La administración pública es el instrumento del Estado que le permite dar coherencia a las acciones de gobierno para dirigir a la sociedad, protegerla y procurar su desarrollo y bienestar. Ésta no se puede concebir separada de la política, porque su principal objetivo es el asunto social donde se desarrollan manifestaciones y conductas humanas, donde se entrelazan intereses particulares y públicos mediados por actos legales de autoridad y dirección.

Hoy por hoy, es necesario que en México la administración pública vuelva a retomar su razón de ser, ya que está muy lejos de satisfacer las necesidades más imperiosas y exigibles de la sociedad, como por ejemplo: “la seguridad personal y de las propiedades, el decoro y honor de las familias, la salubridad, la higiene pública, la moralidad y la civilidad”.¹³

1.1.6 La Administración Pública Mexicana

Para poder conocer las características de la Administración Pública Mexicana, comencemos por mencionar los elementos inherentes a ella, como son el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, “al respecto comenta Ignacio Pichardo Pagaza que suelen utilizarse como sinónimos y aunque se relacionan entre sí no son lo mismo”.¹⁴

¹² Simón, Hebert Alexander. “Administración Pública”. Editorial Letras, México 1968, pág.5

¹³ Rosales Núñez, Juan. “Gerencia Pública”. Editorial GERNIKA 2004 pág.20

¹⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio. “Introducción a la Administración Pública de México”. México, INAP, 1984, pág. 19.

El Estado es un orden jurídico, es una entidad jurídica con tres elementos: población, territorio, y poder público. El gobierno es la forma de organización del Estado, en el caso mexicano deberá ser según el artículo 40 de la Constitución: “una República (donde el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir el cargo por decisión propia o por su particular selección), representativa (la democracia representativa es una democracia indirecta, ello ante la imposibilidad de que sea el pueblo el que en todo momento exprese su voluntad en la ejecución de los asuntos públicos), democrática (los elementos constitucionales que caracterizan a la forma de gobierno como un sistema democrático es que todas las decisiones de gobierno, así como los actos de autoridad, representen la voluntad de los más y no la de los menos; así como que todos los nacionales sean iguales ante la ley), y federal (los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución general y al que establecen sus constituciones particulares (estatales), jamás pudiendo contravenir a la primera, es una alianza, un pacto de unión; pudiendo clasificar estas características como la parte dogmática que rigen al estado mexicano)”¹⁵.

Por su parte, los fundamentos constitucionales de la administración pública los encontramos en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art.49), la cual establece los órganos de ese poder público entre los que se encuentran precisamente la administración pública, y de ella, la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero a pesar de los grandes esfuerzos que se han hecho por crear una nación moderna donde la igualdad y la equidad sean elementos que sean conjugados en nuestras leyes e instituciones, aún nos pesan las consecuencias de ser una nación libre saliente de un movimiento revolucionario, que tal vez no tenía claro la responsabilidad y la visión para dirigir un país. Pues en su mayoría de ser trabajadores del campo pasaron a ser luchadores sociales, y posteriormente servidores públicos, permeando al Estado mexicano del presente y del futuro de

¹⁵ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México 2006 pág. 33

actitudes y aptitudes que más que favorecer su crecimiento fomentaron actos negativos que contraponían la finalidad del movimiento.

Si repasamos un poco la evolución y el comportamiento que ha tenido la administración pública mexicana en las últimas décadas, no daremos cuenta que se mueve en una contradicción: “Por un lado tiene que responder al compromiso del proyecto gubernamental en turno, por el otro, tiene que actuar no solamente como un intermediario entre el gobierno y los ciudadanos sino también como su representante, finalmente, preservar su lealtad al gremio que lo representa, defiende y promueve sus derechos ante la administración existente”.¹⁶

Esto causa serias confusiones de comportamiento y de acción tanto para los encargados de ejercer la administración, como para los beneficiarios con su acción. Dando como resultado, la confusión de estos, entre cuáles son las responsabilidades y cuáles son los compromisos. Esto nos lleva irremediablemente a un servicio que no es lo eficiente que podría ser.

Esto ha sido “la selva semántica y jurídica denominada por Miguel Duhalt Krauss, esta selva dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macro administrativo como en el plano micro administrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos”.¹⁷

Situación que ha cuestionado la finalidad del aparato del Estado, la administración pública, calificándola de ser un cuerpo deficiente, ineficaz e ilegítimo en la prestación de los bienes y servicios que ofrece. “A los ciudadanos les interesa más la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del Estado y su administración (un estado robusto). Es por el lado de la calidad constitucional (una administrativa que sea pública de verdad) y de la calidad administrativa (que sea eficiente en verdad, que los actos administrativos se realicen de acuerdo a lo

¹⁶ Pardo, María del Carmen. “La modernización administrativa en México”, México. Editorial COLMEX, 1995. pág. 145.

¹⁷ Guerrero Orozco, Omar. “El funcionario, el diplomático y el juez México”. INAP, IAP de Guanajuato, Plaza y Valdés, Universidad de Guanajuato 1988, pág. 454.

estipulado en tiempo y forma), donde todavía quedan muchas tareas decisivas pendientes”.¹⁸

Por tanto, el cambio de la gestión pública se debe realizar a través de los agentes encargados de materializar las acciones del gobierno en turno, pues de ellos depende el 50% del éxito de las políticas y programas de gobierno (los “servidores públicos”). El hombre es responsable de su destino, por ello se dice, que un pueblo tiene a las autoridades que se merece.

Un cambio imperativo que deberá realizar la sociedad y el gobierno de modo simultáneo, será primero la elección y evaluación de los nuevos cuadros administrativos; y segundo, su capacitación continua de acuerdo a los avances y requerimientos que trae consigo la integración de nuevas tecnologías administrativas; ya que la experiencia ha demostrado que la improvisación no solo genera costos económicos y administrativos para el estado, sino para el propio funcionario, generando en él apatía, rutina, petulancia, desinterés, entre otras.

La preparación del servidor público debe considerar 5 dimensiones: cognoscitivas, aptitudinal, actitudinal, axiológica y la empatía. La primera se refiere a los conocimientos datos, clasificaciones y criterios de identificación. La segunda es la combinación de las capacidades específicas que facilitan la realización de una variedad de actividades mediante el uso del conocimiento adquirido. La dimensión de la actitud se refiere a la organización continua, relativamente de creencia, apreciaciones y preferencias relativas al objeto que incentivo el obrar en el ámbito público.

“La dimensión axiológica entraña las concepciones de los individuos con relación a códigos de principios de acción, referente a lo que juzga correcto e incorrecto o deseable o indeseable en el desempeño público”.¹⁹ Y finalmente la empatía, la cual no es otra cosa, que el ponerse en el lugar de los usuarios, tratarlos como les gustaría ser tratados, ¿Cómo?, escuchando y comprendiendo sus demandas y con ello, proponerles e informarles la mejor solución a su necesidad.

¹⁸Aguiar, Luis F. (1996): “La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública” en revista de *Administración Pública*, No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996 págs.22-26.

¹⁹Guerrero Orozco, Omar. Op. Cit., pág. 310.

1.2 Antecedentes de la Burocracia

La burocracia es una forma de estructura social formal que se encuentra no solo en el gobierno, sino también en cualquier organización de grandes dimensiones. “La burocracia en escala completa probablemente apareció por primera vez como una respuesta a los problemas de organización política y militar que tuvieron que enfrentarse el antiguo Egipto, China y la Roma Imperial. Con el crecimiento de otras grandes instituciones como la iglesia católica, las empresas modernas, las agrupaciones sociales y políticas, así como, las funciones educativas, sanitarias, económicas, etc., del Estado moderno. La burocracia ha llegado a ser una institución de enorme importancia”.²⁰

En los casos de Egipto y China, el pago de los servicios al faraón o al emperador se hacía en especie, sin embargo, aunque la economía monetaria no es un supuesto indispensable para el desarrollo de la burocracia es su base más firme porque la “experiencia muestra que una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera que no depende puramente del azar y de la arbitrariedad, ofrece mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático”.²¹ De este modo, aunque la economía monetaria no existía, el simple hecho de la utilización de un sistema fijo de impuestos es una condición previa para el desarrollo de la burocracia; ya que ésta se fundamenta en la existencia de las utilidades permanentes para su conservación. La burocracia, aunque originada en una economía de trueque al paso de los tiempos su inevitable racionalización respecto a los ingresos del señor se vio inmersa dentro de una economía monetaria y por ende en la constitución de los principios administrativos.

Políticamente la burocracia se integra en el “Gran Estado y partido de masas”, tal es el caso del Imperio Romano, el cual por experiencia propia da ejemplo de la importancia de contar con un cuerpo de individuos especializados capaz de administrar todos los bienes del reino. Weber opina: “es evidente que el gran

²⁰ Gomezjara A. Francisco. “Sociología” Editorial Porrúa, S.A. págs.147-154

²¹ Weber, Max. “Economía y sociedad.” Fondo de Cultura Económica vol. I, Decimotercera reimpresión, México 1999. pág. 723

Estado moderno depende tanto más de una base burocrático técnica cuanto mayor es y ante cuanto más es o tiende a ser una gran potencia”.²²

Egipto es la primera sociedad caracterizada por un patriarcalismo típico, en donde floreció un grupo de funcionarios que se encargaba de controlar y distribuir las aguas del Río Nilo y que al pasar de ser patriarcas a faraones y extender sus imperios, surgió la necesidad de un ejército permanente, un cuadro administrativo y un sistema hacendario. Así, por un lado creció la función de “policía, basada en la necesidad de un orden y una “pacificación absoluta” y por otro, las funciones técnicas encargadas de la comunicación (fluvial, terrestre y telegráfica), que hoy en día representan el papel que antes tuvieron el Nilo y los canales de Mesopotamia.

Max Weber señaló que la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido la superioridad técnica frente a otras organizaciones, ya que un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones, de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. Y define a la organización de *honorarios* como lo paradójico de la burocracia, atribuyendo calificativos como lentitud, costo y lucha de intereses.

1.2.1 Definición de burocracia

La palabra burocracia parece que ha tenido siempre un cierto carácter despectivo, se dice que deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas y francesas. El término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa “bure”, utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra “bureau”, primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño y posteriormente para designar a toda la oficina.

²² Ibid. pág.726

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII se le atribuye la acuñación de la voz "bureaucratie" para referir en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. Evidentemente la palabra "burocracia", derivada de "bureauratie", lleva implícitos dos componentes lingüísticos: bureau - oficina y cratos - poder. Por lo tanto, la voz de marras apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo el término burocracia al decir de otros autores, fue acuñado por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán büro, que también significa "oficina". En este sentido, para Weber una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su "clase en el poder", la clase dominante. La burocracia resulta un "tipo ideal de organización" delimitada por una estructura con dominación legal que se ejerce por medio de un cuadro administrativo aplicable a grandes organizaciones tanto del Estado como del sector privado. Representa una estructura administrativa y de personal de una organización.

El aparato organizatorio es el de la burocracia, un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

Richard L. Daft: menciona que aunque Weber percibía a la burocracia como una amenaza a las libertades personales básicas, también reconoció que era la forma más eficiente posible de organización. El predijo el triunfo de la burocracia por su capacidad para asegurar un funcionamiento más eficiente de las organizaciones.

George R. Terry por su parte dice que la burocracia para Max Weber es: "una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, la adecuación de los medios a los objetivos o fines pretendidos con el fin de

garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de esos objetivos. Los orígenes de la burocracia se remontan a la época de la antigüedad.”²³

Para Lucio Mendieta y Núñez la burocracia “está constituida por aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos aquellos que hacen de una actividad administrativa o profesional, técnica o científica. Pero relacionada con la administración pública, dependiendo de ella, su ocupación permanente y fundamental. En resumen es la organización técnico-social de que se sirve el Estado para realizar sus fines”.²⁴

Características esenciales de la burocracia:

- I. *“Cargos esenciales cuidadosamente definidos. Las condiciones y requisitos de todo cargo en una jerarquía burocrática, a las tareas atribuidas al que las desempeña y las relaciones formales que éste mantiene con superiores y subordinados están clara y explícitamente definidos. Los papeles burocráticos están establecidos formalmente y pueden ser desempeñados por cualquier persona que reúna los requisitos adecuados.*
- II. *Un orden jerárquico con líneas bien delimitadas de autoridad y responsabilidad. Los cargos están usualmente integrados dentro de un orden jerárquico que dispone de una cadena de comando. Los cargos superiores, dotados de mayor autoridad y responsabilidad, realizan funciones más importantes que las de los inferiores, mismas que están incluidas en su área de competencia.*
- III. *Selección de Personal sobre la base de calificaciones. Los cargos burocráticos son cubiertos, por principio, por personas que han demostrado su competencia para llevar a cabo las tareas exigidas. Consecuentemente, la realización de cada cargo que está rigurosamente reglamentado, exige la capacidad del funcionario para juzgar racionalmente el cumplimiento de sus deberes, así como el rendimiento de sus subalternos y el servicio a la clientela por parte de la administración.*

²³ George R. Terry. “Principios de Administración”. Editorial continental, S.A. México 1974

²⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. “La Administración Pública en México”. México. Universidad Nacional Autónoma de México.1942. pág.271.

IV. *Reglas y reglamentos que rigen los actos oficiales. Un sistema de reglas explícitas generalmente codificadas rigen los actos oficiales de los funcionarios. Los reglamentos formales que determinan la conducta apropiada permiten una relativa uniformidad de los actos y disminuyen los efectos perturbadores de los intereses personales, las predilecciones, las preferencias y los prejuicios.*

V. *Seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía. Con propósito de asegurar un cumplimiento competente y desprovisto de prejuicios por parte de los encargados, se les da la seguridad de la permanencia en sus puestos. El escalafón es el mecanismo formal que normalmente establece las formas de ascensos y la ocupación de puestos de base o planta que garantizan al funcionario la posibilidad de realizar una carrera administrativa en el transcurso de su vida, siempre y cuando con su rendimiento y aptitudes demuestre su capacidad profesional”.*²⁵

Características creadas con la idea de eficientizar y hacer del modelo burocrático un medio eficaz en su razón de ser pero que al paso del tiempo sus inminentes disfunciones trajeron consigo calificativos como: decisiones discrecionales, compadrazgo, influyentismo, petulancia, entre otros. Originando así, una serie de patologías que propiciaron un cáncer dentro de las estructuras internas de la A.P.F., generando una imagen de desconfianza y ineficacia por cumplir la misión del Estado contemporáneo.

Por ende, es importante definir el concepto moderno de burocracia primordialmente en países en vías de desarrollo como lo es México, donde sus características que inicialmente surgen con la idea de organizar y administrar de manera ordenada, jerárquica, profesional y con seguridad en el cargo; han llegado a convertir a las instituciones del Estado en cotos de poder supeditados a los intereses colectivos y voluntades de los líderes, a los cuales deben dar fidelidad, con tal de mantener y controlar el escalafón dentro de las instituciones públicas.

²⁵ Gomezjara, Francisco A. "Sociología". Editorial Porrúa, S.A de C.V. México 1995 págs. 147-154.

Roberto K. Merton (1910) sociólogo partícipe de la teoría estructura-funcionalista y autor de la obra “Teoría y Estructura Sociales”, aborda el tema de burocracia con la crítica a las disfunciones que presenta el modelo Weberiano, definiéndolas como actividades contrarias o divergentes al sistema social donde actúan. Así mismo, el autor apunta cinco defectos congénitos o disfunciones de la burocracia:

DISFUNCIONES BUROCRATICAS
La rutina consiste en la acentuación exagerada de las reglas, los procedimientos y las tareas ordinarias.
El tráfico misterioso es la tendencia a ocultar los procedimientos administrativos a los extraños, dejándolos así, en cierta medida a merced del funcionario.
La petulancia se aplica al cumplido burócrata cuyo poder y seguridad se le han subido a la cabeza.
El fingimiento perezoso consiste en que el burócrata no se siente ya obligado a trabajar arduamente debido a que tiene asegurada la posesión de su empleo.
La tentación del poder hacia alguna forma de corrupción.

Fuente. Francisco A. Gomezjara, “Sociología”. Editorial Porrúa, México ,1995 pág. 147.

1.2.2 Origen del Modelo Burocrático desde la Perspectiva de Karl Marx

Más que en ninguna otra época, las sociedades actuales se caracterizan por el elevado número de organizaciones que las componen, cada una de ellas con objetivos precisos y medios para alcanzar sus fines y permanencia al paso del tiempo. Por lo tanto, toda organización contemporánea requiere de un cuerpo administrativo capaz de mantener activa la organización y coordinar las actividades de sus miembros. En suma, “el concepto general de burocracia hace referencia a la necesidad que tienen las organizaciones de establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y la dirección de la organización”.²⁶

²⁶ Ibid. pág.12

Esta idea de burocracia se encuentra fundamentada en la obra del alemán Karl Marx (1818-1883) quien, en el libro III del Capital (1894), indica las líneas para descubrir el proceso de formación y las funciones de la burocracia según las condiciones históricas. Menciona desde su perspectiva tres figuras que se interrelacionan con el capital comercial y financiero y define los niveles de jerarquía existentes dentro de una organización.

Por una parte, menciona al capitalista activo (productivo), representante del capital como propiedad ajena frente a los obreros asalariados, administra los medios de producción que funcionan como capital. Mientras que el capitalista como dueño, por tener la simple propiedad del dinero y a pesar de su inactividad como capitalista, recibe como pago un interés, en tanto que el capitalista que trabajó con capital prestado obtiene una ganancia remanente.

Lo que no debe perderse de vista en todo esto, es que la función del capitalista consiste en crear plusvalía; es decir, trabajo no retribuido donde la ganancia corresponde al capitalista en activo aunque no sea propietario del capital con que opera. Se trata en realidad de una parte de la plusvalía, puesto que la otra parte corresponde al propietario. De igual modo podemos destacar que el fin del capitalista activo es el de administrar, dirigir y proteger los intereses del capitalista, en contraposición de los obreros que desempeñan las funciones de trabajo.

El capitalista en activo desempeña un trabajo distinto al obrero: el primero es un trabajo de explotación y el segundo es un trabajo explotado. Los dos son lo mismo como trabajo pero con funciones distintas, recibiendo por el trabajo de explotación un salario que es parte de la ganancia. Con la creación de las sociedades anónimas la tendencia anterior se acentúa, transformando al capitalista en activo en un simple gerente y/o administrador del capital ajeno.

En resumen, para Carl Marx el nacimiento de la burocracia se da través de las siguientes características:

- EL trabajo de vigilancia y dirección; lugar donde se constituye la burocracia, es una respuesta a la necesidad, en todas aquellas ramas en que el proceso directo de producción adopta la forma de un proceso socialmente combinado y no la de un trabajo aislado de los productores independientes.

- La burocracia se desarrolla en todos aquellos sistemas de producción basados en el antagonismo entre el obrero como productor directo y el propietario de los medios de producción. Su función emana de la servidumbre del productor directo el cual se ve obligado a producir su propio salario y además el salario de vigilancia.

- El salario de administración es diferente y separado de la ganancia del empresario, aún cuando en muchas ocasiones pueden coincidir ambos en la misma persona.

- La ganancia del empresario debe distinguirse del salario de administración; la ganancia del empresario es plusvalía (valor por el que no se paga ningún equivalente) y el salario de administración se fija de acuerdo al mercado de la fuerza de trabajo como cualquier salario.

- En el caso del trabajo administrativo aparece la especulación con el salario, creándose al lado de los verdaderos gerentes todo un cuerpo donde la administración no es en realidad más que un pretexto para saquear a los accionistas y enriquecerse.

1.2.3 Modelo burocrático de Max Weber

La personalidad y obra de Max Weber para el desarrollo de las ciencias sociales modernas es de gran importancia, es considerado como una de las figuras cimeras del pensamiento administrativo en el siglo XX. Uno de sus grandes aportes al conocimiento en las ciencias sociales lo constituye su modelo teórico de burocracia, misma que se sigue considerando como una contribución sociológica más que administrativa.

Max Weber es autor de trabajos como: “La política como vocación” (1919), es sin duda una de las disertaciones verbales más brillantes jamás pronunciadas por un pensador administrativo y hasta social. Pero su trabajo: “Economía y Sociedad” (1921) condensa con mayor claridad su teoría general, de la cual forma parte el análisis de dominación y el estudio de la organización burocrática.

En su conocida teoría de la burocracia, Max Weber examina la forma moderna por excelencia de la administración en la que diserta abundantemente acerca de sus orígenes en las sociedades burocráticas del pasado. En su obra: “Economía y sociedad” afirma que: “La Burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor, no existe ejemplo histórico conocido alguno que allí donde se entronizó por completo”.²⁷ Para Weber la burocracia significa una necesidad absoluta de la sociedad, al grado que con frecuencia no pueden subsistir sin cuadros administrativos. Aún más, la burocratización es un proceso de la evolución histórica que hoy día caracteriza al mundo moderno, ya sea en las sociedades capitalistas o socialistas, como en lo público o privado.

En la teoría de la burocracia que hace este pensador, menciona como una de sus características la dominación legal, que en contraste con la dominación tipo tradicional y carismática, descansa en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

“Cuando se habla de dominación legal, encontramos siempre y en cualquier caso la necesidad de un cuadro administrativo (la existencia de una asociación depende por completo de la presencia de un dirigente y de un cuadro administrativo) que se encargue de ejecutar los mandatos”.²⁸ De este modo podemos definir a la dominación legal como el modo de operar de una organización cuando las funciones administrativas se complican a tal grado que exigen la superioridad técnica y preparación de un grupo especial que se

²⁷ Weber, Max. "Economía y sociedad". Fondo de Cultura Económica. México, 1977, pág. 83.

²⁸ Ibid. pág.18

constituye en organización burocrática al servicio de lo dominadores y de sus fines.

Su descripción precisa se basa en cuatro elementos que son: “a) un derecho pactado u otorgado entre los miembros de la asociación estatuido racionalmente, y su respeto es de obligatoriedad general, b) la creación de un cosmos de reglas abstractas estatuidas comúnmente en forma intencional, c) el soberano es designado por la ley y a la vez que manda y ordena, también obedece el orden impersonal establecido y d) los miembros de la asociación en cuanto integrantes de la misma sólo obedecen al derecho”.²⁹

Para ser más claro, la dominación legal se rige a partir de un sistema de reglas de la constitución de una organización permanente de funcionarios sujetos a normas previamente establecidas y se desarrolla sólo a partir de un ambiente total que permite su constitución. A partir de este contexto general, que la burocracia como elemento central de la dominación legal se desarrolla con todo su vigor y con sus características básicas: sus miembros son personalmente libres, desempeñan los deberes objetivos del cargo, se establecen en el seno de una jerarquía rigurosa, con competencias fijas igualmente rigurosas a las cuales ascienden en virtud de un contrato y sobre la base de una libre selección que se ajusta a una calificación profesional.

“Son retribuidos en dinero con sueldos fijos con derecho a pensión y ejercen el cargo como su principal profesión dentro del que tienen perspectivas de ascenso según el juicio de su superioridad, el cual también puede revocarlos. Finalmente, se encuentran separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo pero a la vez se encuentran sujetos a una rigurosa disciplina”.³⁰

²⁹ Guerrero, Omar. “La teoría de la Administración Pública”. Editorial Harla S.A de C.V. México 1986. pág. 226.

³⁰ Sirvent, Carlos. Op. Cit. pág. 21

1.3 Gerencia Pública

1.3.1 Antecedentes de la Gerencia Pública

El desarrollo de la Administración Pública en su visión tradicional, permitió por muchos años aprender los diversos aspectos de la acción gubernamental. “Por lo que no podemos olvidar que la concepción de Estado en buen parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este, se concentraba en el modelo del estado Gendarme(Estado Policía),preocupado exclusivamente por organizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia un estado no interventor, regido exclusivamente por la norma jurídica.

Ya en la década de los treinta en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo Estado Providencia (la primera Fase del estado Benefactor) se amplían las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, la salud, vivienda y algunos otros”.³¹

“Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad, es la fase en que la norma jurídica quedo atrás de una realidad que se movía flexiblemente dependiendo de los consensos de los actores políticos en turno consideraban estratégico para el desarrollo económico o lo que la dinámica internacional promoviera como espacios viables de intervención. Es la fase ampliada del Estado Benefactor (Welfare State) llamada por algunos Estado Omnipresente”.³²

La gran complejidad que trae consigo el crecimiento de estructuras gubernamentales y la creación de otras, hicieron de su actuar algo confuso y difuso. Sin olvidar que en la mayoría de los países democráticos o en vías de, el juego de actores políticos se vuelve un campo de batalla por obtener el mayor número de espacios de intervención de cada uno de ellos.

³¹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Del Administrador al Gerente Público” Editorial INAP México1997, pág.17.

³² El Estado Benefactor (Welfare State) o Estado Asistencialista puede definirse en una primera aproximación, como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficio”, Op. Cit. pág. 18

Más tarde, una vez que el Estado omnipresente entra en una crisis de legitimidad profunda a fines de la década de los setenta, debido al aumento progresivo de presiones y demandas sobre él, que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación, el desempleo y la excesiva intervención en áreas de actuación del sector privado donde siempre es más eficiente este último, dificultaron e hicieron imposible que el Estado pudiera con sus funciones.

Teniendo como resultado programas establecidos por el Estado en áreas de un mayor beneficio social y que resultaron frecuentemente contraproducentes, conduciendo al aumento del gasto público a niveles muy superiores al 50% del producto económico de algunos países.

Por consiguiente, nuevamente inicia la reconfiguración del aparato estatal, surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el estado regulador como lo han llamado otros actores sociales³³, caracterizado por desplazar más su acción a la articulación de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con agencias propias el conjunto de asuntos públicos. Por lo contrario, lo público recobra su esencia original, un espacio del conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de las cuales las agencias gubernamentales son uno de los componentes y solo eso. En otras palabras, la sociedad reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana.

Aunado a esto, se presenta el desgaste de tres conceptos que desde tiempo atrás venían cuestionando fuertemente la finalidad del Estado y su aparato burocrático.

1. “La crisis de **eficiencia**³⁴ en agencias gubernamentales, que ponen en duda la sobrevivencia en éstas como en las actuales.

³³ Sobre la denominación de Estado Modesto véase el trabajo de Michael Crozier (1987)

³⁴ Podemos definir la eficiencia como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos. Por ejemplo: se es eficiente cuando en 12 horas de trabajo se hacen 100 unidades de un determinado producto. Ahora, se mejora la eficiencia si esas 100 unidades se hacen en sólo 10 horas. O se aumenta a eficiencia si en 10 horas se hacen 120 unidades. Aquí vemos que se hace un uso eficiente de un recurso (tiempo), y se logra un objetivo (hacer 100 o 120 productos). <http://www.gerencie.com/diferencias-entre-eficiencia-y-eficacia.html>

2. La de **eficacia**³⁵ en las acciones gubernamentales, al considerarse dispersas y deslocalizadas de su impacto, es decir, muy pocas veces son realizadas con objeto de solucionar los verdaderos problemas públicos.
3. La **legitimidad**, por medio de la cual se expresa considerable falta de credibilidad y confianza en las agencias de gobierno, ya que la ciudadanía las percibe como agencias interesadas únicamente en la satisfacción de sus propios intereses, por encima de los requerimientos públicos”.³⁶

Es el momento en que la gestión pública, la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, la propuesta del cliente-usuario, entre otros, surgen como temas fundamentales de la reforma de administrativa en el Estado neoliberal.

Al mismo tiempo, atendiendo los grandes problemas por los que atravesaba el Estado moderno en su parte administrativa en la década de los años 80's los gobiernos de Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, hablaban de la reducción del aparato gubernamental, es decir, hacer más con menos. Su trascendencia fue tal, que acciones emprendidas por ambos gobiernos coexistieron por mucho tiempo en forma de “recetarios obligatorios”, que era necesario seguir de forma estricta para cualquier gobierno interesado en reducir sus aparatos gubernamentales y al mismo tiempo, mejorar la acción de su parte ejecutiva (la administración pública).

A finales del siglo XIX los reclamos de los Organismos Económicos Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por mayor libertad y eficacia para los mercados giraron hacia el mejoramiento de la eficiencia del Estado. Reclamos que se vieron plasmados en el llamado “Consenso de Washington”,³⁷ haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. Las recomendaciones del consenso se materializaron en 10

³⁵ Respecto a la eficacia, podemos definirla como el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia hace referencia a nuestra capacidad para lograr lo que nos proponemos. Ejemplo: se es eficaz si nos hemos propuesto construir un edificio en un mes y lo logramos. Fuimos eficaces, alcanzamos la meta. Idem.

³⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. Op.cit págs. 31-35.

³⁷ En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional llevó a cabo una reunión en Washington de ministros de economía de diversos países latinoamericanos y representantes de organismos financieros internacionales, y del gobierno de Estados Unidos, en la que John Williamson presentó el documento titulado “Lo que Washington quiere por reforma de la política económica. Dicho ensayo fue publicado en J.Williamson (ed.), 1990, Latin American Adjustment: how much has happened?, Washington, D.C., IIE.,

propuestas, con la idea de realizar un conjunto deseable de reformas de política económica cuya práctica se había hecho recurrente en el año de 1980 en los países de Latinoamérica. No podemos olvidar que estas prácticas fueron especialmente recomendadas para Latinoamérica y no para Estados Unidos.

El Consenso de Washington: diez recomendaciones de política económica³⁸

1.- Asegurar la Disciplina Fiscal, con un déficit operativo de no más del 2% del PIB
2.-Establecer Prioridades del Gasto Público, es decir, eliminar todos los subsidios.
3.-Incrementar el Ingreso Fiscal, al ampliar la base gravable y moderar tasas marginales.
4.- Liberar las tasas de interés.
5.-Establecer un régimen flexible del tipo de cambio.
6.-Liberizar el Comercio Exterior.
7.-Liberizar los flujos de inversión extranjera.
8.-Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia.
9.- Desregular para Promover la Competencia.
10.-Garantizar los derechos de propiedad (en forma muy similar a Estados Unidos).

Fuente: Elaboración de los autores con base en J. Williamson, 1990.

Consecuentemente, los cambios son impostergables y los gobiernos asumen la importancia de renovarse o morir. Por ello, a finales de los años setenta principios de los ochenta en las Escuelas de Políticas Públicas y de Negocios de Estados Unidos, como en la agenda de reforma burocrática de varios países de la OCDE surge el termino de Gerencia Pública o la Nueva Gestión Pública (en ingles, New Public Management), como una herramienta de conocimientos y prácticas que permitiría mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos económicos y administrativos.

En su momento, se considero que el gobierno podía ser efectivamente dirigido al cliente y orientado a servicios en el ámbito público, y señalaban algunas de las ventajas que ofrece este enfoque: estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables ante sus clientes, proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios,

³⁸ Los 10 instrumentos de política conocidos como consenso de Washington.

disminuir el despilfarro, pues los clientes igualan el suministro y la demanda, además este enfoque brinda mayores oportunidades para la equidad”.³⁹

1.3.2 Origen la Nueva Gerencia Pública

Los antecedentes de la NGP es bien sabido que se encuentran universalmente en la cuna de los nuevos modelos de gestión pública del Reino Unido y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han tenido un desarrollo propiamente anglosajón, con miras a propagarse en todo el planeta. Sin embargo, existen pensadores administrativos franceses que con mucho fundamento reclaman como originalmente galo el término management. “En efecto, durante el siglo XVIII management se equiparaba con ménagement, de ménage una palabra francesa formada desde el siglo XVI que proviene de la voz latina manere (cuidado de la casa).”⁴⁰

Poco se sabe también que el aporte primigenio en esta línea conceptual se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia), es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública. Esta obra publicada en 1975 plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término management, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario.

Las ideas de Messenet están inspiradas fundamentalmente en un estudioso de la administración privada, que concebía ésta de una manera distinta a la tradición fundada por Henri Fayol.⁴¹ Se trata de Octave Gelinier, quien prologó su libro. Gelinier usa el término "management public" para dirigirse a una técnica que refleja con claridad tiempos emergentes, particularmente la innovación y la

³⁹ Martínez Vilchis, José. Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 12, número 039, UAEM, Toluca, México, pág.16.

⁴⁰ Paramés Montenegro, Carlos, Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública, Madrid. Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, pág. 6.

⁴¹ Fayol, Henri. Administration Industrielle et Générale, Paris. Dunod. 1931.

anticipación, así como la aptitud para "gerenciar (gérer) el cambio". Gelinier plantea una tesis medular de la NGP que ella ha dejado de estar centrada en la "sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos", y ha pasado a la sociedad civil, cosmos del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas.

“De hecho aquí ya se había establecido el uso de management, y así lo empleó Messenet, aunque alternado con el término gestión. Cinco años después de la publicación de su trabajo, apareció un libro que a pesar de estar escrito en la lengua de Moliere, se titula Management Public, signado por Romain Laufer y Alain Burlaud. Aunque emparentado con las ideas de Messenet, esta obra más bien ha proclamado la urgencia de una nueva disciplina situada en la frontera de los sectores público y privado. Los autores pretenden salvar la antinomia entre el **management**, como propio de los negocios y lo público como inherente a la ciencia administrativa. El **management** público no se refiere a ninguno de estos sectores en particular sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que les son propias, quedando incluidas las sociedades de economía mixta, las asociaciones y las fundaciones. Se trata de una disciplina cultivada por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones”.⁴²

La gerencia pública para otros pensadores se encuentra también fundamentada en las ideas y pensamientos económicos, como son: la noción de “competencia formulada por Adam Smith(1952)”⁴³ durante el último cuarto de siglo XVIII (1976), en tanto que la ley de mercado por parte de Jean-Baptiste Say(1941). El concepto de empresario fue acuñado por Richard Cantillon (1950). El concepto de la teoría de la soberanía del consumidor la desarrolló Ludwig von Mises (1988) desde el principio de la década de 1940.

⁴² Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de Gestión Pública" en *Revista Digital UNAM*.

⁴³ “La mano invisible” arregla y permite prosperar a las fuerzas del mercado. Es decir este, no debe de haber interferencia que distorsione el libre juego de la oferta y la demanda, lejos de esto el Estado debe aprender las enseñanzas empresariales. Ruíz Alanís, Leobardo. La Nueva Gerencia Pública: Flamante Mito de un viejo paradigma, Espacio Públicos, Febrero, año/vol.9, núm 017, Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca, México. pág. 242.

Para 1970, la Nueva Gerencia Pública fundamenta su razón de ser en la economía y en dos corrientes contemporáneas, vertebradas por el pensamiento económico neoclásico: la primera (fundada en la estima de utilidad que hace cada individuo de las cosas) engendrada por la Escuela Austriaca y la segunda, por la Escuela de Virginia: opción pública (public choice)⁴⁴ estadounidense.

La Escuela Austriaca constituye uno de los fenómenos más relevantes en la historia del pensamiento económico, sus principales temas son el individualismo, el subjetivismo, los gustos y las preferencias individuales, los costos de oportunidad, el marginalismo y finalmente, la estructura temporal de la producción y el consumo. Sus principales exponentes de la primera escuela de Viena son Ludwig von Mises y Friedrich Hayek.

Por su parte, la escuela de Virginia origina y define el término de opción pública (también llamada teoría económica de la política o nueva economía política), como “el estudio económico de las hechuras de decisiones no mercantiles, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política”.⁴⁵ Sus precursores son James Buchanan (1991), Gordon Tullock (1965), Vicent Ostrom (1974) y Wiliam Niskaken (1971).

La conjugación de estas dos escuelas, el neoliberalismo y la crisis del aparato burocrático del Estado moderno, dieron lugar al origen de la Nueva Gerencia Pública.

1.3.3 Definición

El concepto de management public se considera un elemento tradicionalmente suscrito al ámbito disciplinario de la administración pública que lo ha enriquecido y ha extendido su argumentación como un objeto de estudio científico al paso del tiempo. Sin embargo, para los años 90's esta emerge de una interpretación inédita y robustecida por los principales organismos internacionales.

⁴⁴ Es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y método de los economistas a la toma de decisiones públicas. Buchanan, James. Ensayos sobre economía política, México Alianza Editorial Mexicana, 1990, pág. 26.

⁴⁵ Patrick, Dunleavy. Democracy, Bureaucracy and Public Choice, N3w York, Prentice Hall, 1991, pág.1

Esta Nueva Gerencia toma distancia radical de la pasada idea del manejo (management), como un elemento definitorio de la administración pública. Bajo su nueva concepción, se considera una materia opuesta a la administración pública, es decir, suele considerársele como una trasdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente.

Esta herramienta constituye una visión privada de lo público que ha sido origen de las aportaciones de pensadores en el tema de gerencia, tales como: Frederick Taylor (1911), Henry Fayol (1981), Oliver Sheldon (1986), y Chester Bernard (1975), mundialmente conocido como el Movimiento del Manejo Científico. Pero se le familiariza de manera más concreta con el pensamiento de Peter Drucker, hoy en día uno de los tratadistas más reconocidos de la administración de los negocios privados.

Para poder definir el concepto de gerencia pública sería importante recalcar que ésta nace como otra corriente de estudio que se suma a las ya existentes para entender la complejidad de la acción gubernamental, alejándola de las innumerables discusiones en las cuales se tiende a satanizarla como una idea reduccionista que proviene de la empresa privada como la mistificación que sugiere que la N.G.P. ó que constituye la panacea a los problemas de la modernización gubernamental, ésta no es ni lo uno ni lo otro.

Para conocer su definición sería preciso conocer la diferencia (si es que existe) entre Gerencia Pública y la Nueva Gestión Pública. Su diferencia radica en una cuestión de matiz semántico. Una vez que en Estados Unidos se impulsa la idea del Public Management poco a poco se va introduciendo al resto de los países este concepto. En Francia por ejemplo, desde sus inicios de la década de los ochentas se incorpora como un anglicismo el Management Public, esto sucede en muchos otros países del mundo. Curiosamente en España para evitar el anglicismo se incorpora un galicismo: La Gestión Pública que viene del Francés gestion publique. En algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública.

En conclusión, la amplia gama de visiones y posturas americanas y españolas que definen a la gerencia pública, van desde técnicas y prácticas, hasta las más elaboradas y complicadas, todas encaminadas a definir al management de manera genérica para concretarnos al public management como tema de estudio.

El concepto de NGP, se deriva del estudio llamado “A Public Management For All Seasons” de Christopher Hood. En este trabajo, escrito en 1991 se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la administración pública. Ruptura identificada a partir de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido, específicamente en la modernización de su administración y que según Hood incluyeron cuatro grandes tópicos:

- Esfuerzos por disminuir o reversar el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público.
- El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.
- El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos.
- El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de Administración Pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.

Para Omar Guerrero, la Nueva Gerencia Pública es considerada como un paradigma empresarial de manejo o de gerencia del sector público, caracterizado por 4 elementos esenciales: “1) el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno, 2) el cambio a la privatización o cuasiprivatización con un renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de los servicios, 3) el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios-particularmente en tecnología administrativa-, y el mayor desarrollo de una agencia internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de la policy, los estilos de decisión y la cooperación internacional”.⁴⁶

⁴⁶ Michalopoulos, Nikos. Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?. The international public management review, vol. 2, num.2, 2001, pág. 40. <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.

Esta propone una renovada esencia empresarial dentro del gobierno. Esta renovada gerencia es el resultado de un proceso formado por dos etapas de privatización de los espacios públicos:

- “La primera fase entraña la exprivatización de los espacios públicos. Consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado.
- La segunda fase radica en la endoprivatización del Estado. Consiste en la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado”.⁴⁷

Ambas etapas, sucesivas pero parcialmente traslapadas se diferencian por lo siguiente: en la exprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en tanto, que en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía.⁴⁸

Y es en la etapa de endoprivatización donde la Nueva Gerencia encuentra la coyuntura para replantear sus objetivos y estrategias. Que junto con el apoyo en el ideario y la promoción del BM, FMI, y de la OCDE, la NGP sería una opción para guiar los procesos de reforma en la administración pública, los reformadores serán las consultorías, y con ello, una nueva tecnocracia globalizada, basada en los cánones neoliberales.

Parte de los elementos que incorporan la nueva versión NGP, fue la presentada por la OCDE, está se oriento hacia los resultados con base en conceptos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio. Al efecto se sustituyen formas de organizaciones jerárquicas y centralizadas, por una gestión descentralizada en la cual las decisiones sobre asignación de recursos y prestación de servicios se

⁴⁷ Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública, México Fontarama, 2004, pág. 55.

⁴⁸ Guerrero Orozco, Omar. “Los gerentes públicos pintados por sí mismos” en Convergencia Revista de Ciencias Sociales, No 36, UAEM, México, septiembre-diciembre 2004, pág. 217.

adoptan con proximidad a su campo de aplicación, y donde los clientes hacen conocer su elección directa sobre esas decisiones.⁴⁹

En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: “a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad, b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad, c) desarrollar la competencia y la elección, d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos, e) mejorar la gerencia de los recursos humanos, f) explotar la tecnología de la información, g) mejorar la calidad de la regulación, h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995)”.⁵⁰

Omar Guerrero, considera que a partir de la década de 1990 este fenómeno emergió bajo una nueva perspectiva, es decir, como un nuevo manejo de lo público que toma distancia radical de la antigua idea del manejo como un elemento definitorio de la administración pública. La define como “la idea de establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del espíritu empresarial en el gobierno y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.”⁵¹

En efecto, el neomanejo público no ha desarrollado una teoría del management en el sentido de los autores precisados (Taylor, Fayol, Sheldon y Bernard), porque su sello emblemático es constituir una interfase entre el Estado y la sociedad a través del mercado y no auscultar las entrañas organizativas del gobierno. En palabras de Omar Guerrero, “el verdadero propósito de este nuevo manejo público se encamina a la privatización⁵² del Estado.”⁵³

Para Rosales Núñez, Juan, “la gerencia pública es una técnica del proceso administrativo de las instituciones de gobierno, busca un sistema de control que

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Las transformaciones de la Gestión Pública: las reformas en los países de la OCDE, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, págs. 37-38.

⁵⁰ López Andrea. “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento No 68, INAP.

⁵¹ Guerrero, Omar. “La Nueva Gerencia Pública”, México Fontarama, 2004, pág. 10.

⁵² El nuevo paradigma constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica gerencial, que demanda la adopción de las herramientas provenientes del sector privado por parte del sector público. La privatización es la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas relacionadas al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control.

⁵³ Guerrero, Omar. Op. Cit., pág. 11.

asegure y conduzca al cumplimiento de los objetivos y funciones fundamentales del Estado. Este es el lugar donde se toman las decisiones para el comportamiento de los fenómenos gubernamentales: no solo en el poder ejecutivo sino en su forma interna de acción, fundamentada en sus principios y reglas que determinan el viraje del Estado”.⁵⁴

La N.G.P. significa también “la utilización de métodos y tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos”.⁵⁵ Así, el carácter universal de la nueva gestión la sitúa como el punto nodal para que la administración pública logre que sus acciones se encaminen hacia el buen gobierno, situándola a la vanguardia al utilizar estrategias que se adecuen al nuevo contexto.

Por otro lado, se considera que la concepción de gerencia pública es bastante más amplia, ya que integra nociones de productividad, de análisis costo-beneficio en función de reconocer la escasez de recursos, y análisis de ingeniería y reingeniería de sistemas mucho más profundos, ágiles y eficientes. En esta nueva perspectiva, las organizaciones públicas deben legitimarse en tanto sus acciones sean dirigidas a los ciudadanos, establezcan consensos o disensos a través de los corredores políticos, es decir, a través de la negociación tanto política como pública.

“Como este tipo de gerencia opera en un ambiente realista, es imperativo que de igual manera, se trabaje con grupos humanos integrados por el gobierno y la sociedad civil. Aquí, los ciudadanos interesados exigen al gobierno participar en todo aquello que les afecte como resultado de una toma de decisión que tiene como principio la corresponsabilidad”.⁵⁶

La NGP como herramienta metodológica no es una categoría aislada, ya que fundamenta su actuación en dos métodos principalmente (que le dan vida, la

⁵⁴ Rosales Núñez, Juan. Op. Cit., pág.20.

⁵⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, citado por Adriana Plascencia D. Op, Cit., pág.107

⁵⁶ La Gerencia Pública tienen como marco lo relativo a lo público, a la vida pública y por tanto, esta íntimamente ligada al concepto de sociedad abierta; es decir, a) aquella sociedad sumamente participativa tanto en los problemas como en los asuntos públicos, b) aquella sociedad donde existe un respeto a las diferentes formas de organización pública y civil, y c) aquella sociedad donde se da también un gran intercambio de valores, enriqueciendo así el bienestar común y general. Apuntes de la materia “teoría de la Administración pública II” impartida por el profesor Ricardo Uvalle Berrones semestre 2002

fortalecen y la proponen como esquema de trabajo viable): Por un lado, se auxilia de lo que se conoce como la investigación de los mejores practicas (best practice research), esto significa, retomar la información pragmática resultado de experiencias gubernamentales exitosa y por lo otro, retomar los principales postulados de la política pública, convirtiéndose ésta ultima en la parte teórica predominante.

“El conocimiento de la nueva gestión pública debe continuar exigiendo como su campo, la función ejecutiva del gobierno; como su enfoque, la información y la documentación de las mejores prácticas por actores gerenciales y como su focus, la identificación y realización de los propósitos de la política pública”.⁵⁷

1.3.4 Generalidades

Dentro de las ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses, podemos mencionar 8 elementos relativamente universales, estables y definitorios de la Nueva Gerencia Pública. En este bagaje de conceptos empecemos por definir aquellos que por sus características fungieron como cimientos en el rediseño de la NGP.

- ✓ **“Orientación al cliente.-** Su orientación se fundamenta en la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises. La idea consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno. La idea de cliente sustituye a la de ciudadano, haciendo que los contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos.
- ✓ **Privatización.-** El nuevo paradigma constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica gerencial, que demanda la adopción de las herramientas provenientes del sector privado por parte del sector público. En otras palabras, la NGP se esfuerza por disminuir o

⁵⁷ Laurence, Lynn. “Public Management: the Triumph of Art Over Science”. Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 123, N.2, New York: J. Wiley, Spring 1999, pág. 223.

revertir el crecimiento del gobierno con base en un cambio hacia la privatización o cuasi-privatización.

- ✓ **Mercado.-** La NGP establece mercados interiores en el seno de la administración pública, y utiliza la contratación para fomentar la competencia. Esta fórmula se extiende a la administración de personal donde se ha impuesto el sistema de contratos y así allana el paso al servicio civil para incorporar en su entraña a candidatos del sector privado
- ✓ **Competencia.** Esta busca crear corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos, de manera que estas corporaciones públicas tienen más una configuración lucrativa que una orientación de interés público. La competencia es crucial porque su principal objetivo es dar eficiencia a los servicios públicos e incentivar a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedores del gobierno y competitivas con los proveedores del sector privado”.⁵⁸

También es observable en este nuevo paradigma, el aparato de sistematización de la reforma neogerencial del sector público que diseña una nueva base organizativa y operacional, basado en el enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, por agenciación y por último, el móvil que animo el surgimiento de la Gerencia Pública, la reducción de costos.

“Enfoque empresarial-gerencial.- Este significa la implantación de la imagen empresarial de los negocios privados dentro del gobierno, cuya idea es que el sector público esté en manos de gerentes profesionales dotados con un control activo, visibles y discrecional sobre las organizaciones.

Gerencia por objetivos y resultado.- El modelo gerencial desarrolla un diseño de objetivos por resultados, donde se formulan estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos.

⁵⁸ Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública. Editorial Fontamara, 2004, págs. 58-65.

Agenciación.- Su principal propósito es desagregar o desvincular a la burocracia pública en una diversidad de agencias que operen con un sistema de pago por servicio.

Reducción de costos.- Su fin supremo es disminuir los gastos del gobierno por medio del manejo adecuado y con rigor en el manejo de los recursos, la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral y la resistencia a las demandas sindicales. De aquí emana el control de las demandas de recursos del sector público “hacer más con menos”.⁵⁹

1.3.5 Características

Una de las características que hacen de la gerencia pública una herramienta administrativa viable y capaz, es su racionalidad, que puede ser de dos tipos: técnica y política:

La primera, relacionada con la toma de decisiones basada en la utilización de técnicas, métodos y procesos de trabajo metódicos, calculados y ponderados de los problemas, los recursos y los resultados. Su valor gira en torno a la capacidad del funcionario para responder a las demandas que la sociedad le exija, y ejecutar sus actividades de manera eficiente. Se trata de que la administración pública consiga todos y cada uno de los fines estatales, a través de un rendimiento óptimo de sus actividades.

La racionalidad política por su parte, se refleja en aspectos cualitativos que atañen principalmente los problemas y programas en el momento de ser elaborados, es decir, esta racionalidad consiste en recoger el sentir de la sociedad, lo que quiere, aspira y desea en la agenda estatal para su atención.

La racionalidad será la capacidad que tenga el Estado a través de la administración pública, de efficientizar y establecer prioridades como actividad importante para legitimar su poder. Es una racionalidad sujeta a la interdependencia y comunicación entre el Estado y la sociedad, definiendo a la

⁵⁹ Guerrero, Omar. Op. Cit., págs. 66-69.

racionalidad como la capacidad de actuación y negociación con los diversos actores.

Otra de las características más importantes de la gerencia pública es que en ella no opera la lógica, es decir, la abstracción, sino los hechos reales y factuales, que imperan en un mundo caracterizado por las restricciones.

En razón de lo anterior, la G.P., tiene características que permiten un enfoque más claro de la sociedad y su problemática:

- ✓ “Es racional, porque realiza su actividad con base en procesos calculados, que la dotan de regularidad administrativa.
- ✓ Es calculable, porque sus acciones deben fundamentarse en el uso de medios que permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos y capacidades disponibles.
- ✓ Su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del Estado y con los valores de la sociedad, surgiendo la racionalidad política
- ✓ Al trabajar con la sociedad, la administración pública debe respetar las diversas formas de asociaciones de ésta, así como a las organizaciones públicas no gubernamentales y organizaciones privadas.
- ✓ Se mueve en contextos “turbulentos, inestables, de incertidumbre e ignorancia.
- ✓ Debe identificar los contextos bajo el concepto de realismo, esto quiere decir, que debe conocer las condiciones objetivas en que se encuentra el gobierno y la sociedad, así como reconocer cuáles son las fuerzas reales en pugna a fin de construir escenarios de ultracomplejidad, sobre cuál puede ser el desenvolvimiento del problema”.⁶⁰

Otra peculiaridad de la gerencia pública es que se presenta como un movimiento que pone énfasis en las políticas más que en las dependencias y funciones, en las decisiones más que en las normas, basando su actuar en una visión estratégica con la capacidad de agentes para prevenir y anticipar tanto las necesidades y demandas sociales, como el devenir de las organizaciones,

⁶⁰ Plascencia Díaz, Adriana. Op. Cit. págs.104-105.

desarrollándose en una estructura horizontal con la finalidad de una división de trabajo flexible, con rotación de tareas, una coordinación basada en la iniciativa y la creatividad, y en compartir el poder entre funcionarios y empleados.

Dentro de sus características sobresale **“la competitividad”**⁶¹ dentro y fuera de la organización, fomentando la mejora continua en sus procesos administrativos, la calidad del servicio a través de la profesionalización y la ética de las acciones de los servidores públicos y la legitimidad de la sociedad.

Su **“concepción clientelar”**⁶² **con una orientación de mercado**; dicho concepto retomado por la NGP “crea criterios completamente nuevos, ya que uno de sus principios son el acercamiento al ciudadano o cliente, mentalidad de servicio y flexibilidad y capacidad de innovación en la disponibilidad de prestaciones de servicios. Es de suma importancia establecer un diálogo con el ciudadano para garantizar que las medidas tomadas realmente satisfagan de los ciudadanos”.⁶³

Su finalidad, dejar claro que cada miembro de una institución de gobierno, funge como un empleado subordinado al interés social (los ciudadanos) en otras palabras, es hora de dar a los ciudadanos un servicio de calidad, basado en estándares que puedan evaluar su actuar, y por ende, sancionarse o incentivar sus acciones. Como sucede en la iniciativa privada, quienes están subordinados a las necesidades de sus clientes, donde la compra o uso de sus servicios da como resultado la quiebra o permanencia en la preferencias de los consumidores y del mercado.

“La delegación a terceros” para cumplir sus objetivos públicos, en la actualidad la praxis de la democracia en casi todo el mundo ha obligado a los Estados a implantar políticas públicas, educativas, gubernamentales, deportivos, etc., que

⁶¹ La competencia cierra el cuadrángulo básico del esquema conceptual de la nueva gerencia pública, que integran la orientación al cliente, la privatización y el mercado. Es decir se crean corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos, de manera que estas corporaciones públicas tienen más una configuración lucrativa que una orientación de interés público. Por consiguiente, la competencia es crucial porque se comprende que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, e incentivar a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedora del gobierno y competitivas con los proveedores del sector privado. Guerreiro, Omar. La Nueva Gerencia Pública. Op. Cit., pág. 63.

⁶² Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor, materializado en la orientación hacia el cliente. La idea de cliente sustituye la de ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por tal motivo, los resultados electorales estarán determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente. Guerreiro, Omar. La Nueva Gerencia Pública. Op. Cit., pág. 59.

⁶³ Schröder, Peter. Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno, Fundación Friedrich Naumann. México. págs- 24-25

recojan las necesidades reales de los ciudadanos. Un ejemplo de tal éxito, son las naciones orientales como China y Japón, quienes han demostrado la necesidad de transformar las reglas del juego, haciendo de las estructuras orgánicas verticales, estructuras horizontales; logrando una interrelación directa entre directivos y subordinados, y por consiguiente, logrando así una relación más humana que se traduciría en la confianza para delegar tareas a sus subordinados.

De modo similar, se destaca el papel de los funcionarios públicos con verdadero compromiso de servicio, y con ello, lograr el mejor funcionamiento de las instituciones del Estado, pues se considera que lo que piensan y hacen es determinante para la creación del valor público, entendido éste como la eficacia en el servicio que se presta.

Además, la gerencia pública es un componente clave para lograr el buen gobierno, ya que:

- “Propone ir a la búsqueda de los problemas y no esperar que lleguen hasta los escritorios y gabinetes.
- Tiene como premisas concertar y negociar con los grupos sociales.
- Pone énfasis en la Administración de Políticas, no tanto en la mera aplicación de los recursos organizacionales.
- Selecciona estrategias para la acción, no tantos planes ambiciosos y generales.
- Enfrenta contextos inciertos y turbulentos.
- Considera las variables sociológicas, políticas, económicas y culturales de los problemas públicos y políticos.
- Tiene una concepción descentralizada de la relación gobierno sociedad.
- Toma en cuenta la dinámica de las cuotas de poder; así como los modos para integrarlas con fines de gobierno.
- Atiende los problemas conforme surgen y proporciona elementos para enfrentar contingencias.

- Permiten gobernar por programas y proyectos interinstitucionales sin crear estructuras administrativas rígidas y excesivamente formalistas”.⁶⁴

Por otra parte, la G.P., está vinculada al concepto de capacidad de gobierno, dado que está relacionada con la categoría conductiva política, es decir, con el abordaje de los conflictos que tanto el gobierno a través de su administración pública abarca tomando en cuenta sus capacidades.

El tan desgastado concepto de eficiencia, encuentra en la gerencia pública un nuevo significado: eficiencia es identificar cuáles son las restricciones y carencias y limitaciones de orden, técnico, político, legal, organizacional, económico y financiero con el fin de saber y determinar el curso de acción, así como definir las estrategias a seguir.

Negociar no significa necesariamente ponerse de acuerdo, sino convenir y crear las condiciones necesarias para posibilitar deliberación de problemas, esto quiere decir, para llegar o no a acuerdos. El punto clave aquí, independientemente de que se logren o no acuerdos, es que se dialogue y se induzca la participación ciudadana.

Así, la G.P., fundamenta su acción en un modelo organizacional caracterizado por ser abierto, flexible, adaptable, legal, legítimo, pero sobre todo, ligado a la sociedad a través de la planeación y ejecución de sus acciones.

En consecuencia, para la gerencia pública la mentalidad y el “modus operandi” del administrador público debe cambiar, a fin de tener una visión más real de los conflictos y las situaciones que éstos desencadenan, transitando del administrador público al gerente público. Varios autores han señalado los requisitos básicos que un gerente público debe integrar en su perfil:

- a) “El gerente tendrá como responsabilidad la articulación y negociación de demandas, por tanto, debe convertirse en un excelente negociador para solucionar o impedir el estallido de conflictos sociales.

⁶⁴ Para Uvalle Berrones, la Gerencia Pública se constituye en una modalidad de la acción gubernamental que tienen como peculiaridad los siguientes elementos. Apuntes de la materia: Teoría de la Administración Pública II impartida por el profesor Ricardo Uvalle Berrones, 2002.

- b) La función primordial no solo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además una interlocución permanente con los grupos sociales; es un perfil que orienta su función al entorno más que al interior del propio aparato.
- c) Debe estar preparado para desenvolverse en procesos de cambio. Este debe estar preparado, se refiere a que éste debe encontrarse capacitado a fin de contar con los elementos suficientes que le permitan enfrentar las turbulencias e incertidumbres.
- d) De ahí que cuente con la capacidad de reacción en medio de las fuertes inestabilidades de la vida social, lo cual implica que logre controlar las perturbaciones del contexto amortiguándolas, aminorándolas y contrarrestándolas.
- e) Contar con capacidad de adaptación, la cual se demuestra cuando logra erradicar las situaciones críticas.
- f) Asimismo, capacidad para desenvolverse en contextos estables pero sin desconocer que puede presentarse lo impredecible.
- g) Debe permanecer abierto y flexible ante las demandas sociales. No puede aislarse, por el contrario, debe conjugar los esfuerzos de sus colaboradores y atender sus inquietudes, promoviendo las iniciativas privadas y ciudadanas.
- h) Debe crear un sistema de intercambios de información con los colaboradores y el medio ambiente; a fin de contar con la información suficiente para prevenir o atacar inmediatamente alguna contingencia que se presente.
- i) Abarca también la formación politológica, pues debe conocer de Ciencia Política, Sociología Política, Historia y Humanidades, Economía, Teoría de la Organización, Psicología Social, Investigación de Operaciones, Asuntos de Gobierno, etc., para que sea capaz de analizar y explicar la realidad con un criterio medible, es decir, de medida y no solamente retórico.
- j) De lo anterior se desprende su capacidad para tejer y retejer redes de negociación y apoyo, tomando en cuenta la participación social, estableciendo

comunicación directa con los diversos actores que forman parte de la vida pública.

k) Además, debe ser capaz de manejar el concepto de “Ciencia de la Inestabilidad”, el cual entiende al mundo como un problema, un conflicto, un desajuste o una catástrofe, ya que éstos son los campos de estudio en los que tiene que trabajar y desenvolverse el gerente público.

l) La nueva gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos; reconoce desaciertos; es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística”.⁶⁵

1.3.6 Nueva Gerencia Pública: OCDE

Si bien el Modelo Burocrático- Weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra mundial, a partir de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servidor público.

Cambio Político-Organizacional

	Modelo administrativo Burocrático	Modelo Gubernativo Gerencial
Lógica	De rutina, normas y procedimientos, legalismo.	De eficacia y performance
Principios	Centralismo, verticalidad, jerarquía, sectorización y descompromiso	Descentralización, trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad y compromiso del personal e incentivos
Presupuestación	Ausencia del programa de gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación Gral.	Cierra de cuentas, presupuestos por programas, base cero y participativos.

⁶⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. “Los nuevos derroteros de la vida estatal”, IAPEM, Estado de México, México 1994, pág.125

Lógica Política	Acumulación vía punteros, clientelismo	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo
Control	Escasa cultura del control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras usuarios y clientes.

Cuadro Elaborado sobre la base de García Delgado, D. (1997).⁶⁶

Ante este panorama era necesario implementar un nuevo modelo flexible, eficiente y que desconcentrara responsabilidades, a partir de estos principios se comenzó a definir una nueva relación entre el Estado y el Ciudadano, caracterizado como cliente. Por ello, en 1995 la OCDE propone que sus principios no podían seguir fundamentados exclusivamente en la trilogía, de la eficacia, eficiencia y economía, sino que debería concentrarse en una serie de cuestiones que le permitan interactuar globalmente al Estado, particularmente en la relación con los ciudadanos.

Las Propuestas de la NGP: OCDE

Propuestas OCDE 1995	Propuestas OCDE 2005
Devolver Autoridad y Otorgar flexibilidad	Administración abierta
Desarrollar la competencia y la elección	El uso de mecanismos de mercado
Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad	Modernización del sistema de control y rendición de cuentas
Mejorar la Gerencia de Recursos Humanos	Redistribución y reestructuración
Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos	Mejora del rendimiento del sector público
Explotar la tecnología de la Información	Modernizar el empleo público

Elaboración propia a partir de: OCDE, 2005

⁶⁶ García Delgado, Daniel. Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de Gestión, en García Delgado(comp.): Hacia un modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.

Ante estas propuestas para los años 90's y posteriormente en el 2000, observamos que los principios originales de la G.P., han evolucionado y que se incorporaron el uso de las tecnologías, la vinculación amigable con los usuarios, la búsqueda de un concepto gerencial en el ámbito de los recursos humanos y la modernización del empleo. Los países integrantes de la OCDE consideran que este nuevo movimiento se centraba en una incorporación que permitiese alcanzar la eficacia, la calidad, la economía y la eficiencia, y por ende facilitar el control político, incentivar las capacidades gerenciales y permitir mayor transparencia, obteniendo una mejora en la imagen de los líderes.

Ante estos requerimientos globales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y PUMA (Public Management administration) presentan una visión gerencial en términos de velocidad, orientación y espectro de las reformas. Dicho modelo permite distinguir un cierto número de rasgos claves de la reforma de la gerencia pública en los países miembros de la OCDE.

El documento "Governance in transition" identifica los siguientes temas orientados para lograr administraciones orientadas a resultados: a) devolver autoridad, otorgar la flexibilidad, b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad, c) desarrollar la competencia y la elección, d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recurso humanos, f) explotar la tecnología de la información, g) mejorar la calidad de la regulación y h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro.⁶⁷

En lo que respecta al Estado "deseable" por necesario, se pretende que sea un Estado que "actúe de otro modo, que sea cada vez menos protagonista directo y cada vez más supervisor, es decir, más árbitro y garante, que participante directo en la vida económica y social". Un Estado que para ser eficaz y eficiente, con capacidad para gobernar, deberá actuar como decisor, gestor, estrategia, animador y reformador. De acuerdo a estos términos, la OCDE considera que un buen gobierno será aquel que observe los siguientes rasgos:

⁶⁷ Ormond, Derry y Elke Lófler. La Nueva Gerencia Pública: ¿ qué tomar y qué dejar?, Caracas, Revista Reforma y Democracia, <http://www.clad.org.ve13/Ormespa.html>.

- “Restringir su participación en la prestación directa de servicios.
- Dedicarse más a aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica.
- Regular mejor, disponiendo de una información más completa sobre los efectos posibles.
- Evaluar permanentemente la eficacia de las políticas seguidas.
- Reforzar su capacidad de gestión previsor y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros.
- Dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa”.⁶⁸

Para este organismo un buen gobierno será aquel que maximice los resultados económicos y asegure la cohesión social, adaptándose rápidamente a circunstancias cambiantes, creando y explotando posibilidades nuevas y en consecuencia, use y reutilice los recursos de una manera más rápida y flexible, un gobierno que busque una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.

Finalmente, como corolario de este modelo, la OCDE señala los rasgos que debe observar la nueva gestión pública que sea acorde con un estado Decisor, Gestor, Estratega, Animador y Reformador. Con un buen gobierno y con una administración pública eficiente y eficaz:

- **“Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.**
- **La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.**
- **La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptible de conducir a resultados más eficaces.**
- **Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la**

⁶⁸ Guerrero Olvera, Miguel. Op. Cit., pág. 148.

creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.

- **El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos”.**⁶⁹

Para la OCDE, la N.G.P., deseable tendría que ser concebida como medio y no como fin. Debe ser un conductor para mejorar la acción gubernamental al servicio del ciudadano (cliente). Una gestión que se preocupe más por los resultados, que delegue competencias, logre mayor flexibilidad, obtenga una mejor calidad precio, con responsabilidad y control fortalecidos.

En este contexto, no podemos dejar de mencionar el modelo de gestión pública que correspondió al CLAD (1998) bajo el nombre “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, que en modo alguno se aleja de los aspectos fundamentales del modelo de la OCDE, por lo que el objetivo pretendido con la elaboración de este documento fue “promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano”, bajo la consideración de que el gobierno no puede ser una empresa pero sí puede tornarse más empresarial.

“El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procuraba responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas”.⁷⁰

⁶⁹ Guerrero Olvera, Miguel. Op. Cit., pág. 150.

⁷⁰ Guerrero Olvera, Miguel. La Nueva Gestión Pública: Un modelo privatizador del proceder del Estado, Alcances y Consecuencias. IAPEM, Toluca, México, Febrero 2008, pág. 151

Podemos concluir en este primer capítulo, que la importancia de conceptos como Administración Pública, Burocracia y la Nueva Gerencia Pública en el estudio de las reformas administrativas en el mundo, son elementos importantes para entender la modernización del Estado mexicano, a través de la mejora de sus procesos y la incorporación de las nuevas tecnológicas administrativas insertadas en el periodo de 1982-2006.

Recordemos que estos tres elementos se funden en el siglo XXI para recapitular la eficacia del Estado contemporáneo, ante la crisis administrativa del modelo Weberiano en México, por las disfunciones originadas por los 71 años de corrupción y burocratismo estatal por parte del partido del estado y de este mismo.

Por tal motivo, por años la administración pública en el mundo inspiró su organización y funcionamiento a través del modelo burocrático de Max Weber, como un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal y la materialización de las acciones del PND de un gobierno. Sin embargo, tal modelo en las últimas décadas debido a su rigidez burocrática, disfunciones y la inexistencia real en la forma ideal del modelo Weberiano, han obligado a los gobiernos adaptabilidad funcional en su aparato de acción, apostando por un modelo flexible a las necesidades y exigencias de un mundo globalizado.

La adaptabilidad de una organización sugiere renovarse o desaparecer en el tiempo, con factores como la competitividad, la rendición de cuentas, la innovación y la eficacia de quienes fungen como ejes centrales del mundo globalizado con que se enfrentan. Por ello, la Gerencia Pública surge como una herramienta capaz de mejorar los males estatales en su área administrativa y de dirección.

La G.P. es la herramienta constituida por experiencias administrativas del ámbito privado e insertadas al sector público, cuyo principal objetivo ha sido la inclusión de nuevas formas de administrar y dirigir las tareas del Estado. Orientado su razón de ser en la búsqueda de cambios, tanto en sus procesos administrativos, como en las actitudes y aptitudes de los servidores públicos.

Busca radicar el término de burocratismo en su sentido peyorativo para redefinir al término administrador público, dando paso así, a la figura de gerentes públicos con características como agentes abiertos, racionales, flexibles, eficientes y eficaces, ante cualquier escenario turbulento que se enfrente.

A lo largo de este primer capítulo hemos conocido y definido conceptos como Administración Pública, Burocracia y Gerencia Pública, que nos han permitido conocer la génesis y la evolución del Estado y su aparato ejecutor. Así como las nuevas herramientas administrativas que giran en torno por un Estado Gerencial.

Por consiguiente, este primer apartado traza el hilo conductor en que girará el siguiente capítulo, por medio de un mapa conceptual de los principales elementos relacionados con las reformas administrativas influenciadas por la Gerencia Pública en el Estado Mexicano. Recordemos que uno de los objetivos de la presente investigación es el análisis del periodo de 1982 al 2006, mismos que se caracterizan por desplazar al Estado populistas y benefactor, por un Estado neoliberal y Gerencial.

CAPITULO II

Reformas administrativas en México 1982-2000

2.1 Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)

2.1.1 Crisis económica y el nuevo ordenamiento

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se inicia un periodo de cambios determinados en gran medida por la crisis económica de 1982 y las secuelas de gobiernos populistas como lo fueron el de Luís Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1983) quien a través del modelo benefactor de carácter paternalista y un aparato estatal de grandes dimensiones, trajo consigo un incremento en la deuda externa y desestabilización económica.

El legado en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. “La inflación ascendía al 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares (en la que una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético”.⁷¹

La abundancia petrolera, los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada, con el aval del petróleo el país se endeudo en magnitudes inconcebibles y los dólares huyeron al extranjero.⁷²

Estos dos gobiernos dejaron a la sociedad y a las instituciones del Estado tan dañadas, endeudadas y decepcionadas de las reformas, que por mucho tiempo se omitió hablar de ellas, pero posteriormente se priorizó en la necesidad de una

⁷¹ De la Madrid Hurtado, Miguel. “La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”. En Gestión Pública, vol. 4 No 2, CIDE, segundo semestre, en 1995, págs. 332-333.

⁷² Córdova, Arnaldo. La revolución y el Estado en México. Era México 1989, pág. 297

reforma del Estado, es decir, reformarlo en tiempo y forma con ideas modernizadoras profundas.

Por lo tanto pensar en un cambio sustancial y estructural dentro del Estado, serian para Miguel de la Madrid, estrategias perennes para lograr el nuevo rol del gobierno y la sociedad, en otras palabras, para este seria determinante que la sociedad sea la encargada de impulsar los cambios, asignándole al Estado un papel de promotor en este proceso, buscando reajustar partes, para que de manera conjunta se enfrenten los problemas del país.

En este sentido, “en el régimen de Miguel de la Madrid se llevó a cabo un proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal, estableciéndose las bases para su modernización y el ajuste de la misma, redefiniéndose las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas competencias para responder mejor a la problemática del país y a las demandas de la población”.⁷³

El objetivo era el ámbito estructural, a través de dejar que la sociedad sea la encargada de impulsar los cambios, de convertirse en el motor de la recuperación económica y de asignarle un nuevo papel al Estado para perfeccionarlo. Así las características de cambio estructural que obedecieron a las estrategias de carácter modernizador fueron:

- a) Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- b) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- c) Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias.
- d) Impulso a la descentralización política.
- f) Reestructuración del sector descentralizador
- g) Institucionalización del programa de simplificación administrativa
- h) La reconversión industrial.

Lineamientos básicos que permitirían modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como la articulación de la economía nacional al mercado global, y

⁷³ De la Madrid Hurtado, Miguel. “Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1982”, en revista de Administración Pública, pág. 120.

que más tarde se complementaría con la reforma del Estatal, que propondría el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

2.1.2 Marco Jurídico

Con la toma de protesta como Presidente de la República, Miguel de la Madrid, se inició un nuevo período de reformas en todos los ámbitos de la vida nacional, como resultado de la crisis económica que trajo la nacionalización de la banca y el control generalizado del tipo de cambio, así como de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales en materia de deuda pública.

Las primeras medidas adoptadas tuvieron que ver con la llamada renovación moral de la sociedad. Así el 3 de Diciembre de 1982, el ejecutivo envió al Congreso iniciativas de reformas al artículo cuarto Constitucional, en las cuales se precisaron varios aspectos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, la iniciativa de Ley de Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, la incorporación al Código Penal de las figuras delictivas en que los funcionarios pueden incurrir y la reforma a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral.

Casi simultáneamente se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 22 artículos. En lo esencial mediante estas reformas se crearon la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y se establecieron las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera. También se reorganizan las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de Desarrollo Urbano y Ecológico (SEDOC).

En lo referente a las relaciones del Estado, el 4 de diciembre de 1982 el ejecutivo presentó al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución. Con estas reformas quedó establecido un sistema de planeación del desarrollo, cuyo mecanismo se tipificó mediante la Ley de Planeación, se fijaron bases para el desarrollo económico, realizado éste por

medio de la concurrencia del sector público, privado y social, así como precisar las áreas exclusivamente del Estado.

En materia electoral, el presidente de la Madrid envió una reforma política electoral, con la que se modificaron los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 60 y 77 de la Constitución, así como el establecimiento de un nuevo Código Federal Electoral, con el que se sustituyó a la Ley de Organizaciones Electorales.

2.1.3 Reestructuración de la Administración Pública: Descentralización y Simplificación Administrativa.

Las reformas y modernización administrativa en México⁷⁴ tienen sus orígenes en el siglo XIX, resaltando que las más importantes reformas administrativas se realizaron en la década de 1970, mientras que en las décadas de 1980 y 1990 se pusieron en marcha los programas de descentralización y simplificación administrativa.

“En este sexenio se llevó a cabo un proceso de reestructuración en la APF, que contemplaba las bases para su modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas competencias para responder mejor a la problemática del país y a las demandas de la población”.⁷⁵

Siguiendo este tenor, es importante recordar que una de las demandas que se hiciera a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral(1981-1982), fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y por ende, en el desarrollo del país.

⁷⁴ La modernización es un proceso de aprendizaje social para el cambio, que cuando se institucionaliza, se transforma en desarrollo administrativo; término que se ha usado como sinónimo de reforma administrativa y connota un proceso que no se orienta únicamente al cambio de leyes, de reorganización de dependencias o al mejoramiento del sistema de apoyo, sino a un proceso más dinámico, más ligado a objetivos del desarrollo regional que buscan que la administración pública promueva y rija esos cambios, adquiriendo la capacidad de movilizar un proceso dinámico de desarrollo que integre recursos múltiples. Guerrero, Omar. Modernización y Administración Pública : fundamentos teóricos en Lapabompara, Eisenstadt, Apter, Revista Mexicana de Ciencia Política, No 68, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México Abril-Junio, 1972, pág. 21.

⁷⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit, pág.120.

En respuesta a esto, el ejecutivo presentó siete tesis que abordaban los problemas que aquejaban al país y dentro de sus líneas de acción menciona a la descentralización de la vida nacional como respuesta a las demandas previas por los ciudadanos.

La idea consistía en descentralizar administrativamente las operaciones, las funciones, los recursos humanos y presupuestales relacionados con los mismos, reubicar físicamente las unidades administrativas y entidades paraestatales, atendiendo criterios de planeación regional, asentamientos humanos y desarrollo humano, buscar mayor coordinación de acciones del gobierno federal con los estados en materia de interés común y transferir las competencias hasta ahora asignados a la Federación hacia los estados y municipios.

Para llevar a cabo tal compromiso se establece en la Constitución un Sistema de Planeación Democrática y una Ley de Planeación, así como la creación del Plan Nacional de Desarrollo, que junto con el Convenio Único de Desarrollo (CUD) fueron elementos esenciales para lograr la descentralización de la vida nacional, logrando dos objetivos, por una parte el convenio continuaba el camino que había trazado López Portillo para fortalecer el federalismo y por la otra, la estructura de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.

El proyecto de descentralización encontró respaldo a través de los elementos legales antes mencionados, tal proyecto proponía tres líneas de acción: a) fortalecimiento del federalismo, b) mayores atribuciones a la vida municipal y c) fomentar el desarrollo regional. De igual modo se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, “es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, presentado el 4 de diciembre de 1982 y que entraría en vigor el 29 de mismo mes, en el que se sostiene que la

administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno”.⁷⁶

Otro elemento que contribuyó a tal finalidad, fue la Ley de Planeación, en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias del gobierno y paraestatales realicen la planeación y conduzcan sus actividades a los objetivos y prioridades de la Planeación del Desarrollo Nacional. Un tercer elemento fue la orden del ejecutivo a través de un decreto que entró en vigor el 18 de junio de 1984, donde se ordenaba que todas las dependencias y entidades deberían realizar programas de descentralización administrativas.

Finalmente, el 21 de enero de 1984 se dio a conocer el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con la razón de modificar las tendencias de centralización en su misión y acción de la actual administración pública.

La creación del Programa de Descentralización parte de la idea de reformar las acciones de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones físicas y ampliación de los espacios de la participación social. Las acciones para la descentralización de la administración en el gobierno de Miguel de la Madrid giraron entorno a la reforma municipal, descentralización educativa, descentralización de servicios de salud, y desarrollo regional.

1. Reforma Municipal

El contexto municipal, a través de los años ha tenido grandes reformas, recordando que una de las primeras fue realizada en 1993, aplicando el principio de no reelección en el municipio, posteriormente en 1946, se reconocen los derechos de la mujer a votar y ser electa, pero que fue suprimido en 1953 al obtener ese derecho en el ámbito nacional. Un tercer, adiciona las fracciones cuarta y quinta, por los cuales se otorga las facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas

⁷⁶ La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entro en vigor el 31 de diciembre de ese año.

conurbanas. La cuarta en 1977, introducía el principio de representación de proporcional en los ayuntamientos.

Para 1982, Miguel de la Madrid presentó al senado una iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional. Dicha reforma consistía en dotar de fuentes de ingresos a los municipios, para que pudieran atender sus servicios públicos.

2. Descentralización Educativa

Su principal objetivo fue la de transferir a los gobiernos estatales y locales de la educación básica y normal, que eran responsabilidad del gobierno federal. Miguel de la Madrid tenía claro la importancia de descentralizar tal sector y aunque en 1979 ya se había iniciado la descentralización educativa, ésta no fue de toda exitosa.

La primera acción fue la desconcentración de los cursos intensivos de verano que se impartían cada año en la Escuela Norma Superior de México (ENSM). La descentralización educativa se llevó a cabo en tres fases. La primera contemplaba la creación de un comité consultivo para la descentralización educativa, en cada uno de los estados.

Tal experiencia contribuyó a continuar la segunda fase de tal descentralización. “El 20 de marzo fue publicada y entró en vigor un nuevo decreto, que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, que proponen mecanismos alternativos a los establecidos del año anterior”.⁷⁷

Para ello, en el marco de los acuerdos de coordinación, se crearía en cada estado un Consejo Estatal de Educación Pública, presidido por el gobernador e integrado por representantes de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Programación y Presupuesto y las áreas educativas de la entidad.

La tercera etapa, se consolidó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con la iniciativa presentada el 18 de Mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional

⁷⁷ Sánchez González, José Juan. “Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México”. México IAPEQR, 2004 pág. 351.

para la Modernización de la Educación Básica. Este acuerdo contó con la ratificación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los 31 estados de la República.

3. *Descentralización de la salud*

El sector salud inicia su descentralización el 8 de marzo de 1984, mediante una publicación en el Diario Oficial del decreto por el que se descentraliza a los estados los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y los que proporcionan el IMSS en el Programa de Seguridad Social, con participación comunitaria denominada IMSS-COPLAMAR.

El decreto señalaba que la descentralización se haría mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el Convenio Único de Desarrollo, firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estados. La realidad es que la descentralización del sector salud fue un proceso complejo, que se concluyó de manera definitiva, en el gobierno de Ernesto Zedillo.

4. *Desarrollo Regional*

Con la reforma del artículo 115 Constitucional, siguió un amplio reordenamiento administrativo que incluyó la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Regional en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se le encargó la conducción de la política regional del gobierno federal.

En 1993, el gobierno federal concreta 4 programas regionales: El primero el Programa del Mar, el segundo el Programa del Sureste, el tercero el Programa de la zona metropolitana de la Ciudad de México y finalmente el Programa de las Zonas Áridas, implementados en estados que por su forma, población, situación geográfica, nivel económico y social formaban parte del compromiso por lograr un desarrollo sustentable, equitativo y con igualdad frente a otros estados.

Un cambio estructural, en este sentido fue la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la que se incluyó el ramo de vivienda, elevada al derecho social constitucional en diciembre de 1982. Así mismo, en agosto de 1984 se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Otra innovación importante dentro de la llamada reforma administrativa de Miguel de la Madrid, fue la simplificación administrativa la cual se realizó por medio del acuerdo presidencial de agosto de 1984, en que se establece que las dependencias y entidades de la administración debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificación.

Y es través de la Coordinación de Modernización de la administración pública Federal, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien se encargaría de instrumentar las modificaciones y para ello se le asignaron las siguientes funciones:

- 1) “Diseñar, con participación que corresponden a las demás áreas de SPP, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional:
- 2) Promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la Administración Pública Federal y a establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa.
- 3) Dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica”.⁷⁸

Dentro de las propuesta de modernización por de la Madrid a la administración pública fue el factor humano, los servidores públicos, por ello instauró el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental para transparentar los sistemas de administración de personal.

⁷⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Editorial SSP: México 1985, pág. 54.

Este proyecto recopiló experiencias de otros países, modelos extranjeros y se intentó definirlo en un cierto nivel de jerarquía administrativa. En la escala jerárquica se llegaría hasta la jefatura de departamentos, inclusive y para el diseño del programa de México se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto, un órgano de gobierno que dependiera del ejecutivo y que fuera el responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto.

Tristemente los responsables de darle seguimiento a tal proyecto, no lograron rebasar la etapa de la planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe de gobierno de Miguel de la Madrid.

El resultado de la modernización de la gestión pública en el gobierno Miguel de la Madrid, quedó definida como una mera simplificación, la cual no dio los resultados esperados, ya que lo que la administración necesitaba eran reformas sustanciales y profundas, tal como mencionara Carrillo Castro Alejandro, al definir a la reforma administrativa como: “El proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del apartado administrativo gubernamental en la consecuencia de los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia, lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto”.

Este proceso debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y así ha de tener éxito. “Debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrá necesariamente de afectarse”.⁷⁹ No olvidemos que no es lo mismo simplificar que reformar, esta última tarea es mucho más compleja que sólo reducir pasos en algunos trámites administrativos.

⁷⁹ Carrillo Castro, Alejandro. La reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). México. Editorial Porrúa, pág. 75

2.2 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994)

2.2.1 Modernización del Estado

La reforma del Estado vía modernización se da en base a la capacidad con que cuentan los Estados para integrarse a los cambios externos en las nuevas condiciones del entorno mundial. Transformaciones cuyo cambio demandan: economía abierta que cuente con innovación tecnológica y competencia creciente, revaloración de la vida ciudadana donde ésta adopta un papel de cliente, usuario, contribuyente y elector, mercados liberados integrados por procesos de comercio, servicios tecnológicos y servicios financieros, y finalmente, la promoción del proceso de gobierno que permita la participación ciudadana en la vida democrática del país.

La reforma del Estado es la propuesta del gobierno para establecer una nueva relación con los diferentes actores sociales en los ámbitos político, económico y social, que permitirían enfrentar los retos de la economía internacional y las crecientes necesidades de la población.

Para el presidente Carlos Salinas de Gortari, la reforma del estado, se concebía a partir de la reflexión de la crisis suscitada por el intervencionismo excesivo del Estado en tareas que propiamente no le correspondían, “la crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz, un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y a la postre, más debilidad del propio Estado”.⁸⁰

El objetivo en palabras del ejecutivo Salinas de Gortari, era lograr un Estado justo, ya no propietario. A partir de esa definición justifica, la privatización de las empresas públicas. En otras palabras, el primer informe de gobierno es trascendental porque se anuncia el paso de un modelo de desarrollo cuyo motor es el Estado intervencionista a otro, donde ya no es el sector público el eje

⁸⁰ Salinas de Gortari, Carlos. “Discurso de Toma de Posesión” UNO MAS UNO. 2 de Diciembre de 1988, pág..2

central, sino la iniciativa privada, la cual será la participante principal en el desarrollo del país.

“En dicha administración se profundizaron las reformas para modernizar a la economía y se convirtió en prioritario la reforma del Estado”.⁸¹ Con ello, el presidente en su primer informe de gobierno estableció la necesidad de realizar una reforma del Estado, para enfrentar los cambios acelerados del mundo (la caída del bloque socialista, la formación de bloques comerciales, la revolución científica-tecnológica y la globalización de la economía).

Así como atender, de manera inmediata las demandas crecientes de la población no cubiertas, por lo que señala el fin del Estado paternalista, interventor de las décadas pasadas y su sustitución por un Estado diferente. “Un estado justo y eficaz, que permitiera garantizar la soberanía nacional y dar respuesta a las demandas sociales”.⁸²

El modo de conducción que tendría este gobierno se vería definido en la toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari, al mencionar los ejes en que giraría la modernización del Estado: a) la reforma democrática, b) la nueva negociación de la deuda externa, c) la institucionalización del pacto (instrumentado desde finales del gobierno de la Madrid), d) el programa de Solidaridad (PRONASOL) y c) un replanteamiento en lo concerniente a la soberanía y política exterior.

2.2.2 Marco jurídico, legal y económico en vías a la reforma del Estado Mexicano

En dicho sexenio se realizaron cambios constitucionales importantes, como la reforma electoral de 1990 y su nueva legislación reglamentaria por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 5, 35,36,41,54,60 y 73), la reforma de agosto de 1993 (art. 41,54,60,63,74,100), el regreso al sistema

⁸¹ Espinoza Valle, Víctor Alejandro. “Reforma del Estado y empleo público”, Editorial INAP México 1993, pág.31

⁸² Salinas de Gortari, Carlos. “Primer informe de gobierno”, Editorial Presidencia de la República, México 1989, págs.7-8.

de banca mixta, que implicaba en adelante su privatización (art.28 y 123) así como la autonomía del Banco de México (art. 28,73, y 123).

En mayo de 1990, culminaron las reforma legales para la privatización del sistema bancario al derogarse el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional (propiedad estatal de la banca) y emitirse una nueva ley de instituciones de crédito. De igual modo en 1989 se inician la concesiones al capital privado nacional y extranjero para invertir en la construcción de infraestructura de comunicación, carretera y turística, ante la caída de la inversión extranjera pública en este rubro, especialmente en los último diez años.

“De manera paralela a las reformas constitucionales se llevó a cabo un proceso muy importante de desregulación, con la eliminación del exceso de reglamentación que impide un mayor número de participantes en diversos sectores y la menor intervención del gobierno en la producción”.⁸³ La liberación, conjuntamente con la desregulación y la privatización, constituyen los ejes básicos de la reforma Salinista y se desarrollan simultáneamente.

Con ello, la apertura al capital extranjero quedó plasmada en los artículos 29 de la Ley Federal de Finanzas y 8 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, donde a discreción de la Secretaria de Hacienda se permitió la participación de instituciones extranjeras que operan en la misma actividad, hasta con un 49% del capital pagado. Con esto, las reformas a la legislación dio la posibilidad de que el capital extranjero controlara hasta el 30% del capital accionario de un banco, porcentaje con el cual podían ejercer un fuerte poder en cualquiera institución bancaria.

En relación a las áreas productivas, se expide el nuevo reglamento (desregulación) de la Ley sobre Inversión Extranjera Directa, donde se liberaron permisos para aprobar inversiones menores de 100 millones de dólares en forma automática, con lo que se benefició a maquiladoras. Se incrementaron las ramas donde se autorizaban inversiones con un 100% de capital externo, a través de la

⁸³ Bolívar Espinoza, Augusto y Luis Antonio F. Bonifas Moreno. “Las reformas constitucionales”, en el cotidiano, editorial UAM, México Año 8, Núm. 50 septiembre-octubre de 1992, pág.41

series de acciones “N”, se refiere a través de fideicomisos, la posibilidad de que los extranjeros adquieran más del 51% de las acciones de empresas nacionales.

Lo concerniente a la petroquímica básica, en agosto de 1989 se cambia el reglamento que reclasifica 15 de los 34 petroquímicos básicos existentes como secundarios abriendo con ello la posibilidad de que los empresarios capitalistas pudieran participar hasta en un 40 % en la producción de los secundarios; posteriormente, en agosto de 1992 se determina otra reclasificación de productos petroquímicos, reservándose solamente 7 petroquímicos básicos para su elaboración: etano, propano, butanos, pentano, hexano, heptano y naftas.

La reclasificación se liga también a la reestructuración de la empresa en cuatro organismos subsidiados (Pemex Exploración, Pemex Refinación, Pemex Gas, Petroquímica básica y Pemex Petroquímica) con la finalidad de atraer capitales privados norteamericanos y la promoción del TLC.

El 31 de mayo de 1993, el Diario Oficial de la Federación publicó un nuevo reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica que condensa las modificaciones a la ley referida, hechas en diciembre de 1992 y que permiten la participación de capitales privados en la generación de energía.

En materia agraria sobresale la modificación del art. 27 constitucional en donde se establece: 1) el fin del reparto agrario, 2) la apertura del campo a sociedades mercantiles, 3) la libertad de asociación y 4) la creación de tribunales agrarios. Con estas modificaciones se buscó capitalizar al campo, a través de la participación del sector privado.

En lo referente a las relaciones Estado-Iglesia, se reforma la Constitución en sus artículos 3, 5, 24,27 y 30, con lo que se dejó “la aprobación de ofrecer doctrina religiosa en escuelas particulares, el reconocimiento a las ordenes monásticas, libertad de que las religiosas sean propietarias, derecho a votar por parte de los ministros religiosos, el reconocimiento de las asociaciones religiosas y la reafirmación de la separación entre el Estado y la iglesia”.⁸⁴

⁸⁴ Bolívar Espinoza, Augusto y Luís Antonio F. Bonifas Moreno. Op. Cit. pág.41

Otras reformas importantes fueron, la creación de un organismo de defensa de los derechos humanos (art. 102) y la adición que reconoce y brinda protección a los grupos y comunidades indígenas, así como el acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación.

2.2.3 Simplificación de la Administración Pública

Con la estrategia utilizada por su antecesor, el expresidente Miguel de la Madrid, Salinas decide darle continuidad adaptando medidas enfocadas a la simplificación y descentralización del Estado por medio de programas que simplifiquen y descentralicen las acciones del Estado. Dentro del proyecto, Carlos Salinas de Gortari consideraba indispensable la reforma del estado; ya que de ella dependía la modernización y eficacia del estado ante una economía global y rapaz.

En “la reforma del Estado”, al igual que en el cambio estructural, la estructura organizativa de la administración pública se modifica a la nueva realidad, esto es, se moderniza para: “adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de modernizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias”.⁸⁵

Dentro del proceso de racionalización administrativa, se llevó a cabo la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por un parte, reducir el aparato burocrático y por la otra, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito y Educación Pública. De igual modo desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, misma que asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo que se integra la política social del país.

⁸⁵ Ruiz Sacristán, Carlos. “La reestructuración del sistema burocrático”, en la Administración Pública Contemporánea en México, editorial SCGF/FCE, México 1993, pág. 235.

A la Secretaría de Educación Pública se le asignaron los centros de investigación, así como el Consejo de Ciencia y Tecnología, para incrementar en un solo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación. A su vez, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue sometida a un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades.

Mientras que a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le tocó redefinir su estructura en razón de la ampliación de sus atribuciones por la apertura comercial y así hacer posible los niveles de toma de decisiones encaminados al proceso de apertura comercial, permitiendo que dicha secretaría asumiera plenamente sus responsabilidades en cuanto a la política de negociaciones.

Como medidas de apoyo al sector agrario para su modernización, se crearon la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria. La procuraduría se constituyó como un organismo descentralizado, con el propósito de defender los derechos de los campesinos.

En este sentido, se reorganiza el registro Agrario Nacional como órgano centralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya función básica es: “la de inscribir los documentos en que consta las operaciones originales y la modificaciones que sufra la propiedad de la tierra”.⁸⁶

Con este conjunto de medidas se da respuesta a la reforma del artículo 27 constitucional y se establece la posibilidad de que el trabajador del campo capitalice y aumente la productividad del agro, a través de la asociación o el arrendamiento de su tierra.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal redimensionó su composición orgánico-funcional con los cambios que el sector energético y en particular Petróleos Mexicanos experimentaron, dándoles mayor solidez a sus áreas de investigación, coordinación y dirección de la política energética del país.

⁸⁶ Ruiz Sacristán, Carlos. Op.cit.. pág. 235.

Otras de las medidas, fue la creación de la Oficina de la Presidencia de la República como la instancia encargada de hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales, así como de aquellos tomados en el seno de los gabinetes especializados. A su vez, los gabinetes especializados se consideraron como las instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del gobierno federal y donde concurren varias dependencias o entidades de la gestión pública.

La presentación del programa de reforma administrativa que llevaría a cabo el gobierno Salinista y fuera tan requerido ante la realidad paupérrima en la que se encontraba el Estado Mexicano, fue presentado en febrero de 1989, llamado “Programa General de Simplificación de la Administración Pública”, que coordinó la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** (SECOGEF), y que fuera el principal instrumento del gobierno de este presidente quien sustituyó a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La implementación de este programa tuvo como finalidad la modernización estatal que buscaba devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobrerregulada y excesiva, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad.

Dicho programa consistía en agilizar y transparentar los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las siguientes características: desconcentración y descentralización, la desregulación administrativa, agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público.

No podemos olvidar que el sustento de este programa lo encontramos en el acuerdo presidencial. En agosto de 1984 con Miguel de la Madrid, donde se proponía que en un período no mayor a 60 días, los procedimientos susceptibles de simplificarse se presentarían, dando pie a establecer las bases, a lo que posteriormente sería el Programa General de Simplificación de la Administración Pública.

El programa tenía cinco objetivos generales (cuadro 1), los cuales definían los resultados que se obtendrían con su aplicación, y por la otra, también hablaba de los métodos de acción que se utilizarían para lograr dichos objetivos (cuadro 2), tal y como lo muestra los siguientes cuadros.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Cuadro1

Objetivos	Alcances
1.- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.	La simplificación de la administración pública es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados internacionales.
2.-Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales	Se buscaba trascender al plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales, cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implica una misión superior: servir a la sociedad
3.- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.	Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas del servicio público que mayor problemática habían causado en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados.
4.- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción.	Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que, fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estratégica y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales.
5.-Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la actividad pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos.	El propósito es abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, y nadie mejor para promover como podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla.

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas del documento: Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994.

CUADRO 2**VERTIENTES DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Vertiente	Descripción
1.- Desconcentración y descentralización	Esta vertiente incluye acciones de descentralización y fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
2.- Desregulación administrativa	Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
3.- Agilización de trámites	Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
4.- Modernización integral de los sistemas de atención al público.	Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención pública.

Fuente: Vázquez Cano, Luis Ignacio, La Simplificación Administrativa en Administración Pública Contemporánea en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación- FCE, 1994, México.

El Programa de Simplificación como ya se mencionó, fue coordinado por la Secretaría de Contraloría General de la Federación, que de manera conjunta con las dependencias y entidades formulaban un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos que se diagnosticaran como problemáticas. Su aplicación contó con un factor definitivo como es la ciudadanía, que quien mejor que ella para evaluar los avances o retrocesos de este programa.

Su aportación fue a través del Sistema de Quejas y Atención a la Ciudadanía y del Sistema de Atención Telefónica, ambos como contralores del funcionamiento de las acciones de dicho programa y que permitió ser participe a la ciudadanía en el cambio que tanto ella había solicitado, teniendo como resultado una sociedad participativa, la apertura de canales de comunicación entre sociedad y Estado, y finalmente, legitimidad de la sociedad a las acciones y políticas del gobierno.

La evaluación final del programa de simplificación establece desde su publicación hasta el término de la administración de Carlos Salinas, la realización de 2,900 acciones de las cuales 961 tuvieron un alto impacto en la ciudadanía; 1,004 se enfocaron al mejoramiento de las funciones sustantivas y 914 se orientaron a la

optimización de la administración interna de las dependencias y entidades paraestatales.⁸⁷

2.2.4 Privatización

La privatización⁸⁸ prevista por este gobierno tenía como objetivos macroeconómicos el redimensionamiento del sector público y el saneamiento financiero del gobierno, y como objetivos macroeconómicos la competitividad y la eficacia a través de un marco jurídico, económico e ideológico que permitieran la implementación de políticas de apertura comercial, adelgazamiento del Estado y la privatización como estrategias preponderantes para lograr el Plan Nacional de Desarrollo.

El argumento ideológico utilizado fue obtener recursos para destinarlos a programas sociales, sin embargo, los recursos que generó la privatización de dichas empresas se obtuvieron por única vez, cancelando la posibilidad de modernizar las empresas, hacerlas rentables y obtener beneficios económicos y sociales por tiempo indefinido.

Para ello, no podemos soslayar los elementos que permitieron el neoliberalismo económico ejercido en dicho sexenio. Primeramente México en 1985, suprimía unilateralmente los permisos de importación sobre casi el 80% de las cuotas restantes. En noviembre del mismo año el país inició las negociaciones para ingresar al GATT, lo que se lograría en julio de 1986, trayendo consigo la apertura comercial a fines de ese año, menos del 28% del valor de las importaciones quedan sujetas a permisos, en comparación con 83% que se tenían a principios de 1985.

Posteriormente, se relaciona de manera directa con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), debido a que el gobierno en esta estrategia decide

⁸⁷ “Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos”, 1989 - 1994 México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Federal, 1994, pág.50.

⁸⁸ Para S. Bach, la privatización es un término que ha hecho referencia a la transferencia de activo del sector público al privado, ya sea en términos de propiedad, de gestión, de finanzas o control. Más específicamente, el término se ha utilizado para describir la venta de activos públicos al sector privado, y también se han vinculado con la disminución de su función regulatoria en cuanto a políticas de liberalización y de desreglamentación. Vicher García, Mónica Diana. Op. Cit., pág. 161.

que la política de apertura en proceso, debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. “Tal como sucedió en diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100 a 20% y el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales”.⁸⁹

Finalmente, el proceso de la reforma comercial, caracterizada por los trabajos relacionados con el Tratado de Libre Comercio, donde posteriormente se incorporaría un tercer Estado, Canadá, y tuviera vigencia a partir del 1 de enero de 1994. Así mismo, se firmaron convenios con la Comunidad Económica Europea y con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

Dentro de las privatizaciones del sexenio salinista con mayor notoriedad, podemos mencionar a la desincorporación de dos empresas claves del sector siderúrgico y de participación estatal mayoritaria: “Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA) y la siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas., S.A.”⁹⁰.

La venta de Teléfonos de México ejemplifica una privatización en beneficio del capital privado. Se hacen reformas al título de Concesión del Servicio Telefónico, estas consisten en una indización de las tarifas telefónicas para ajustarlas a los niveles internacionales (congruencia con la apertura comercial) y la no inclusión en los próximos cinco años de los aumentos en productividad como parte de la fijación de precios.

El presidente Carlos Salinas de Gortari y el PRI, de manera conjunta con el PAN y el PFCRN aprueban la privatización de la banca. Se desestima la posibilidad de que la banca nacionalizada pudiera haber apoyado la modernización del país financiando ampliamente los procesos productivos nacionales; con lo anterior el gobierno prácticamente renuncia a su posición de regulación bancaria.

⁸⁹ Con respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó a 5 hacia finales de 1987, llevando el arancel máximo hasta 20%. Así, en 1990 más del 2% del valor total de las importaciones ingresó al país sin tener que pagar impuestos, mientras que la porción restante quedó sujeta a tasas de entre 5 y 20%.

⁹⁰ Si se llevarán a cabo todos los procesos de modernización que en esta industria se tenían planeados se necesitarían más de 6 billones de pesos. Rogozinski, Jacques. “La Privatización de Empresas Paraestatales”, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993, pág. 63

La reprivatización representó en el fondo una condición de la banca internacional para seguir apoyando con créditos al gobierno, y una exigencia de los inversionistas privados nacionales y extranjeros para invertir en México.

La privatización abarcó diversos sectores, ramas y empresas con diferente grado de importancia. En el mayor de los casos, las empresas son vendidas a un precio menor que su costo real por la premura de contar con liquidez financiera. Las empresas son adquiridas por grupos reducidos de empresarios, por lo tanto su beneficio es poco y solo generan un estado de bienestar por un corto plazo y no logran minimizar los estragos de pobreza que imperan en México.

Cabe resaltar que la privatización de entidades públicas al final del año 1982 representaba las siguientes cifras: “el universo paraestatal contaba con 1115 entidades, incluidos los bancos, al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5% durante el régimen Salinista”.⁹¹

Por lo anterior, se coincide con Elías Marúm Espinoza en el sentido de que la venta de empresas públicas “no ha existido una estrategia clara y definida que fomente la coinversión y la democratización de la propiedad. Se ha seguido más un patrón tradicional de adjudicación de empresas a los grandes inversionistas individuales o agrupados. No se cuenta con una estructura bursátil que propicie, en lugar de inhibir, la participación de pequeños y medianos inversionistas en las compra de empresas públicas”.⁹²

⁹¹ Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. “El proceso de desincorporación en México”. En la administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993, pág.25

⁹² Marúm Espinoza, Elia. “Privatización de la Administración Pública Paraestatal en México”. El Cotidiano, Núm. 50 México 1992, pág.29.

2.3 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

2.3.1 Coyuntura Política

El sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) se inició en circunstancias particularmente difíciles: deuda externa e interna muchísimo más grande de lo que sabíamos los mexicanos, una alta tasa de desempleo abierto, una inflación galopante, movimientos guerrilleros en el sur del país, corrupción en las instituciones y cuerpos policíacos. “El efecto tequila”, denominado por el extranjero “a la crisis económica que trajo consigo el error de diciembre que fue la táctica de libre flotación de la paridad peso-dólar (la cual había estado controlada en el sexenio de Salinas) en diciembre de 1994 y que con el gobierno de Ernesto Zedillo, éste se le saliera de las manos”.⁹³

Asesinatos y ajusticiamientos masivos, como los casos de Aguas Blancas y Acteal, magnicidios políticos (Juan Jesús Posadas Ocampo, Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y Abraham Polo Uscanga), inseguridad e incremento de la delincuencia organizada, detrimento del proceso democrático y reforma del estado, la Huelga en la UNAM (1999-2000), el FOBAPROA-IPAB, el RENAVE y los casos de corrupción de políticos priístas como: Oscar Espinosa Villareal, Mario Villanueva, Jorge Carrillo Olea, así como de líderes sindicales como el caso de Carlos Romero de Deschamps con el PEMEXGATE, todos estos problemas y muchos otros más arrancaron en medio de una crisis económica.

“El movimiento Zapatista de Liberación Nacional del 1 de enero de 1994”, surge ante las demandas de: “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, democracia, justicia y paz”. Su lucha era, por lo tanto, por una mayor igualdad social y reconocimiento de los pueblos indígenas de Chiapas y también la lucha contra el neoliberalismo económico, la coyuntura: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLN) entre Estados Unidos, Canadá y México.

⁹³ Fuente: Wikipedia. Versión en Español. [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_econ%C3%B3mica_de_M%C3%A9xico_\(1940-2006\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_econ%C3%B3mica_de_M%C3%A9xico_(1940-2006))

Y retomando el análisis de la coyuntura política en este sexenio, no podemos olvidar que la realidad política le iba a exigir al nuevo gobierno cambios importantes al orden construido por las dos anteriores administraciones, empeñadas, desde 1983, en facilitar el tránsito del país a la modernidad. Tres grandes acontecimientos así habrían de mostrarlo:

- *El mantenimiento de la insurgencia armada en Chiapas, ahora complicada con una fuerte resistencia civil a los resultados de los procesos electorales locales y con un cada vez más polarizado enfrentamiento entre poseedores y no poseedores de tierra en la región.*
- *La profundización de la crisis en el centro del poder, expresada en el mes de noviembre con el asesinato del líder priista José Francisco Ruiz Massieu.*
- *El agotamiento de una política económica, que mostró con la devaluación del mes de diciembre su incapacidad para llevar a buen término el cambio estructural que requería el país en su aventura globalizadora.*

En suma, al igual que el 1 de enero de 1994, pero con más urgencia que entonces la realidad política del país vuelve a exigirle al gobierno mexicano en enero de 1995, cambios que tienen que ver con la transformación de la vertical estructura de poder existente en el país; con la apertura de la clase política que desde hace más de medio siglo se apoderó de la lucha por el poder; con la eliminación de conductas y comportamientos que terminaron por consolidar una cultura política excluyente; y principalmente, con la aceptación, rechazo o reformulación de las herencias doctrinarias que legó la Revolución Mexicana, fuente de consenso y legitimidad de los gobiernos priistas.

2.3.2 Características Generales de Gobierno

Al iniciar el sexenio de 1994-2000 que encabezó Ernesto Zedillo se buscó instrumentar otro Plan Nacional de Desarrollo y delinear una política integral para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el impulso decisivo del desarrollo económico, caracterizando a su gobierno de ser de corte neoliberal, basado en la desregulación, la apertura financiera y la no intervención del Estado en la economía, dando continuidad al modelo presentado por su antecesor y aceptando

su plena subordinación al neoliberalismo. Podría decirse que mientras Salinas llevó a cabo la reforma económica neoliberal, Zedillo inició y dejó inconclusa, la reforma social neoliberal.

De acuerdo con estas decisiones, una de las primeras acciones fue la de reformar nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la determinación de reestructurar la organización administrativa del gobierno enfocada hacia el mejoramiento de los servicios públicos y el aprovechamiento óptimo de los recursos, tal es el caso de las reformas y adiciones al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de los cuales se otorgó a la **Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)**, una atribución adicional consistente en orientar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la A.PF., a fin de que los recursos humanos patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma se enfocaran para realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto.

Con el interés de promover políticas de bienestar para superar las deficiencias que por ende iban reflejando las políticas adoptadas por sus antecesores, Ernesto Zedillo propuso el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que se definían algunas estrategias.

Una de ellas, sería la política económica que llevaría a cabo para sanar las finanzas públicas y a su vez reactivar la económica del país. Con la llegada de Zedillo al poder, se comprueba lo dicho por tanto economistas, su gobierno daría continuidad al modelo neoliberal implantado desde 1982, dando por terminado el Estado- benefactor por el Estado mínimo evaluador, y consolidando la adopción de medidas de corte monetario- neoliberales, respaldadas en reformas del marco legal para subordinar la economía al capital financiero transnacional.

Dicho en palabras de Ernesto Zedillo, *“El objetivo estratégico fundamental del PND 1995-2000, es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y refunde a favor tanto del bienestar social*

*de todos los mexicanos, como de una convivencia, fincada en la democracia y la justicia”.*⁹⁴

Para ello, establece cinco líneas estratégicas que son: 1) hacer del ahorro interno la base fundamental para financiar el crecimiento, 2) establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para las actividades económicas, 3) promover el uso eficiente de los recursos, 4) desplegar una política sustentable y 5) aplicar políticas sectoriales.

La política económica Zedillista, a través de estas estrategias, dejó claro su posición de gobernar creando las condiciones necesarias para favorecer al gran capital nacional y transnacional, ahora mega fusionada y adueñada de los principales sectores productivos y servicios del país.

Resultado de estas acciones, el último quinquenio estuvo basado fundamental en el endeudamiento del erario público, la aplicación de políticas monetarias restrictivas y la sobreexplotación de los trabajadores. Situación que no permitió la disminución de la pobreza, más bien la encrudeció y favoreció a las políticas que promueven la concentración de la riqueza.

En materia de política exterior dentro del PND 1995-2000, se advierte que la política exterior mexicana giraría en torno a la de sexenios pasados (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari): la apertura comercial, donde la subordinación de las tradiciones diplomáticas de país serían dependientes de las principales potencias. Consolidando así las bases de los principios históricos como la autodeterminación, la no intervención, la cooperación para el desarrollo, la solución pacífica de las controversias, la lucha por la paz y el desarme, la igualdad jurídica de los estados.

Entre los aspectos considerados para ubicar la capacidad y la presencia internacional de México, “se realizaron alianzas comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la formación del grupo de los tres (integrado por México, Colombia y Venezuela), los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica, y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el

⁹⁴ Zedillo Ponce de León, Ernesto. “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México, junio de 1995, pág. 129.

Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a los más grandes economías del mundo, y la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo”.⁹⁵

2.3.3 Directrices para llevar a cabo la Modernización de la Administración Pública

Dentro del PND presentado por Ernesto Zedillo, se contemplaba un apartado relativo al desarrollo democrático, el cual planteaba una serie de estrategias para promover y consolidar la reforma del Estado y por consiguiente a la parte ejecutoria, la administración pública.

Respecto a este apartado, el presidente Zedillo comentó “.....avanzar en la reforma del gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos.....”⁹⁶

Para lograr tal fin, se trazaron siete objetivos importantes, de los cuales emanarían las acciones para lograr la modernización de la administración pública. “El primero partía de la **descentralización administrativa**, cuyo propósito se orientó al mejoramiento y acercamiento de la administración a la ciudadanía, en otras palabras, eliminar las trabas burocráticas que limitan su acción y que por consiguiente deslegitiman las acciones del Estado hacia la sociedad.

Se consideraba necesario evaluar las funciones que realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales.

El segundo se centraba en la **profesionalización de los servidores públicos**, pues se pensaba que la experiencia y el nuevo aprendizaje podría disminuir las

⁹⁵ Ibid. pág. 5

⁹⁶ Ibid. pág.48.

consecuencias que traían consigo los cambios en el sector público y los vicios que en ella existía.

El tercer objetivo hacía referencia a **la necesidad de rendir cuentas y a la transparencia**, que debe de existir en un gobierno, pero sobre todo en un país catalogado como uno de los más corruptos en cualquiera de sus sectores.

El cuarto objetivo menciona la **modernización de la gestión pública**, no solo limitándose a detectar a los posibles infractores, sino propiciar y fomentar una administración honesta y eficiente en el manejo de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de las fallas en los sistemas, en la instrumentación de los procedimientos o en la normatividad, así como a través del diseño de propuestas para solucionarlas.

El quinto objetivo habla de la **simplificación y adecuación de la función pública**, se intentaba renovar la vigorización de los procesos de trabajo, reorientar sus intensivos, simplificar los procedimientos y modernizar los métodos de acción. Y es través del Plan Nacional de Desarrollo donde se proponen desarrollar nuevos criterios para la medición de desempeño en áreas como la evaluación de la calidad de los servicios, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia satisfactoriamente a las necesidades de la ciudadanía.

El sexto objetivo, tiene como eje la **responsabilidad de los servidores públicos**, este consistía en definir criterios de modernización para promover y consolidar los mecanismos que posibilitaran el fortalecimiento de la observancia en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a través de programas de orientación, capacitación y consultoría como la aplicación de sanciones, en caso de transgredir las leyes y la normatividad de las instituciones gubernamentales.

Finalmente se menciona a la **simplificación y adecuación del marco normativo** como criterios para actualizar los mecanismos y procedimientos en los ámbitos presupuestales y administrativo, así como promover la revisión y actualización de la base legal (reglamentos y disposiciones) que sustentan los procesos administrativos del sector público con el fin de reducir costos, incrementar la

oportunidad y transparencia de las operaciones, así como, favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad en el servicio público”.⁹⁷

De acuerdo con los principios rectores de este programa de modernización, es evidente que dicho programa deseaba ser un instrumento para que las instituciones de la Administración Pública Federal se consolidará como un ente eficiente, eficaz, con oportunidad y calidad para responder a las demandas de la sociedad, así como crear las condiciones necesarias para que los servidores públicos tuvieran un mejor trato hacia los usuarios.

Aunque la intenciones de este sexenio era la calidad en los servicios a través de cuadros administrativos especializados y con espíritu de servicio, su principal instrumento el Servicio Profesional de Carrera entrañaba grandes limitantes, como era la fragmentación burocrática, la crisis de paradigmas, el ver como los países desarrollados estaban caminando en dirección opuesta y el temor de que el Servicio Civil amarre las manos de los políticos a la hora de implantar sus programas, decisiones centralizadas en lugar de ser graduales y descentralizados, y una agenda sobrecargada con asuntos que absorbieron casi toda la atención (crisis económica, Chiapas, narcotráfico, entre otros).

La evaluación y medición del desempeño, se realizó a través de lo que se denomina administración por resultados desde la perspectiva de la gerencia pública. Por ejemplo, en materia de modernización administrativa, en los tres primeros años del gobierno de Zedillo se lograron avances de gran trascendencia, porque casi todas las dependencias y organismos desarrollaron estándares de servicios y sus indicadores. También cabe mencionar otro elemento innovador en el proceso de modernización fue una actitud “cliente-amigable, reingeniería de procesos y la denominada calidad total”.

El proceso de modernización de Ernesto Zedillo marcó grandes diferencias con respecto a sus antecesores, “porque se dio mayor importancia a la evaluación, se lograron avances importantes como el proyecto instrumentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para una Nueva Estructura Programática (NEP),

⁹⁷ Ibid. pág. 48.

con el fin de fortalecer la planeación corporativa, el cambio de la relación de la planeación con la presupuestación y el desarrollo de un nuevo lenguaje”.⁹⁸

En materia electoral, fue a través del Instituto Federal Electoral, donde también se impulsaron novedosos esquemas para la evaluación, ya que por medio del Servicio Civil de Carrera los trabajadores empezaron a ser evaluados por los resultados alcanzados.

Los esfuerzos de este gobierno en relación con la urgencia de modernizar a la APF, fue encomendada a las Secretarías de Contraloría y de Hacienda, y se encaminaron a un mayor profesionalismo y estabilidad del personal, así como a una mayor elasticidad de la administración.

2.3.4 Principios de Desregulación

El proceso desregulación se constituyó con base en principios de procedimiento administrativo, entre los que sobresalen: la legalidad, la cual siempre se debe de apegar a derecho; simplificación, reducción de trámites burocráticos, se cambian autorizaciones por avisos y se clarifican los requisitos y procedimientos de los trámites subsistentes; agilidad, se marcan plazos y se acortan los términos la emisión de los actos administrativos; principio de buen fe, constituye un voto de confianza a los gobernados y también un instrumento de simplificación para evitar la sobre vigilancia y sentar bases para una nueva cultura administrativa; riesgo con el incremento de éste, es necesario mayor numero de controles y más vigilancia, buscando siempre dar un mejora trato y atención a los particulares y finalmente, afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo, en caso de autorizaciones, licencias o permisos, si la autoridad no emite una respuesta en determinado plazo, automáticamente se dará favorable para el particular.

⁹⁸ Méndez, José Luís. “ Vieja o nueva Administración Pública?, una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”. Publicado en: Reforma y Democracia. Revista CLAD; N.13 Caracas, 1999, pág. 2

2.3.5 Programa de Modernización de la Administración Pública

El PROMAP es una mezcla de las herramientas de la Gerencia Privada de las que destacan “la planeación estratégica, enfoque de calidad total y la reingeniería de procesos enfocados a satisfacer las necesidades reales de la administración federal. Dicho programa recupera de manera general los esfuerzos realizados en los periodos de 1952 a 1994, que se presentaron como propuestas de modernización administrativa”.⁹⁹ Cuadro 3

Cuadro 3

Diagnostico de la Administración Pública al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce De León
<ul style="list-style-type: none">✓ Limitada capacidad de las estructuras de la Administración Pública✓ La excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos✓ La deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental, y✓ La pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos, por excesos cometidos en la corrupción.

El Programa de Modernización de la Administración Pública, contemplaba dos etapas de implementación, la primera dirigida por Santiago Roel en un período, de mayo de 1996 a enero de 1998, que giraba con base a la planeación estratégica y en el enfoque de calidad total aplicado al sector público. La segunda etapa, de 1998 hasta finales de 2000, impulsada por Jaime Luís Padilla en la búsqueda de poner en marcha, a partir de estas dos orientaciones, la reingeniería de procesos, que resulta ser la herramienta más complicada de implementar en cualquier organización (pública o privada).

El PROMAP tenía como finalidad transmitir un nuevo lenguaje en la administración pública, porque su orientación se dirige a una filosofía en cuanto a la calidad, orientación al cliente, desregulación interna y externa, acerca las

⁹⁹ Pardo, María del Carmen. “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, num. 43, septiembre de 1996, pág.2.

decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.

“Una de las ventajas de tal programa era la perspectiva del enfoque del individuo, con el fin de que a través de éste se lograra la transformación de la organización. La gerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo, la identificación de los servicios, atributos y estándares que permitan una claridad entre los usuarios, la evaluación de resultados no por actividades hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación, conforme a los cambios mundiales prevalecientes y del país.¹⁰⁰

Por su parte, las desventajas que obstaculizaron su implementación y éxito, suelen materializarse en la centralización en la toma de decisiones, cotos de poder resistentes al cambio, carencia de un marco teórico que dé sustento a las propuestas, la existencia de servicios que no son cuantificables como son: análisis, falta de inclusión en dicho programa de gobiernos estatales y municipales, todo un sistema tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos, característica esencial de los tres últimos sexenios que hemos analizado hasta este momento.

2.3.5.1 Primera etapa: Planeación Estratégica y Calidad Total

La primera se denominó planeación estratégica y calidad total, la cual consistió en 8 pasos, los cuales definirían las áreas de oportunidad, así como las de mejora continua. Cuadro 4

¹⁰⁰ Sánchez González, José Juan. “Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México”. IAPEQR-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pág. 370.

ETAPA	DESCRIPCIÓN
1.- Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la SECODAM y las dependencias para impulsar el PROMAP.
2.- Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
3.- Difusión pública de estándares.	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4.- Redefinición de estándares, incorporación de la voz del cliente	Los estándares son enriquecidos con la voz del cliente.
5.- A. planeación estratégica: nivel operativo B. Acciones de mejora: nivel operativo	Cada unidad responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores reestratégicos y sus proyectos. Determinación de acciones de mejora de personal operativo.
6.- Programa estratégico	La cartera de proyectos y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
7.- Mediación	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8.- Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua, para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: Medición y evaluación de avances conforme al PROMAP. GUÍA Técnica. México, SEDESOL, 1997, pág. 3.

“Esta primera etapa de modernización consistió en la creación de las bases de coordinación entre la SECODAM y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, como dependencias encargadas y responsables de tal programa para la modernización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.¹⁰¹

El segundo paso, consenso a las dependencias y entidades los estándares e indicadores de servicios que necesitan simplificación y modernización, de acuerdo a su importancia y utilidad tendrían mayor prioridad para su atención (Los servicios; proveedores; los clientes, valor para el cliente, atributos, los estándares, los indicadores de desempeño, los indicadores de satisfacción, acciones de mejora y metas). El tercer paso hace referencia a la difusión de los anteriores términos y su ubicación de cada uno de ellos, en un orden de prioridad.

¹⁰¹ Guía Técnica la definición y suscripción de bases de coordinación, unidad de desarrollo administrativo, Secodam, México, diciembre 1996.

Cuarto paso se incorpora la voz del cliente, con la intención de captar las sugerencias y opiniones de los usuarios, con el fin de introducirlas para el mejoramiento de la prestación de los servicios.

Quinto paso se concentra en el actuar de los directivos, “a través de las herramientas que utiliza la planeación estratégica, como es la determinación de la visión, misión, los objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y metas, los proyectos estratégicos determinados y priorizados”.¹⁰² La parte de la mejora continua en la parte operativa que formó parte de esta etapa no fue realizada y tampoco elaborada la guía respectiva para llevarla a cabo.

El sexto paso consistía en que las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones como el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.

Finalmente, “el último paso fue la medición y evaluación de los avances conforme al PROMAP”.¹⁰³ Se establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios, así como evaluar el proyecto de modernización de cada dependencia o entidad como el avance por dependencia o entidad.

La primera evaluación fue realizada en el ejercicio de 1997, a través de los titulares de las unidades responsables con el apoyo de la Contraloría Interna de cada dependencia. La Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) realizó un informe de resultados de manera esquemática, que a pesar de lo programático de los datos que se presentan, permite mostrar los avances alcanzados y las limitaciones que impidieron avanzar en la modernización de la A.P.F.

¹⁰² Roel Rodríguez, Santiago. “PROMAP y proceso de cambio”, ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y de calidad.

¹⁰³ Fuente: Medición y evaluación de avances conforme al PROMAP, Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam México, agosto de 1997 pág 52.

2.3.5.2 Resultados

- El avance global en dependencias (Secretarías de Estado) conforme al programa es de 56%. Más de la mitad de las dependencias presentan un avance superior al 50%, sin embargo, ninguna alcanza el 100%.
- Las dependencias más avanzadas son: Secretaría de la Defensa (94%); Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (78%); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (69%) y la Secretaría de Energía (68%).
- Las dependencias más rezagadas fueron: Secretaría de Educación pública (12%); Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (31%); Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (40%); Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (43%) y Secretaría de Relaciones Exteriores (44%).
- El avance por subprogramas en dependencias fue: Atención Ciudadana (61%); Descentralización (54%), Medición de Desempeño (52%) y profesionalización (48%).¹⁰⁴

2.3.5.3 Elementos que Obstaculizaron el Cumplimiento de los Objetivos

- ✓ “Falta de liderazgo en los niveles superiores
- ✓ Ausencia de pensamiento estratégico
- ✓ Falta de centro de capacitación de calidad
- ✓ Carencia de sistemas de información (Cecal) administrativa y financiera en tiempo real
- ✓ Resistencia al cambio”.¹⁰⁵

En esta primera etapa, los resultados no fueron los anhelados, pero tampoco podemos minimizar que su ejecución permitió abrir una pequeña brecha para empezar a lograr avances en la modernización de la A.P. Esta fase establece las bases sólidas para cambiar el lenguaje, la interpretación y la forma de concebir a la administración.

¹⁰⁴ Sánchez González, José Juan. Reforma. Op. Cit., pág. 378.

¹⁰⁵ Santiago Roel Rodríguez. Op. Cit., pág. 21.

2.3.5.4 Segunda Etapa: Reingeniería de Procesos

Esta etapa giraba en la mejora de los procesos, tomando en cuenta los resultados alcanzados y las debilidades detectadas, con el fin de mantener y consolidar acciones relevantes.¹⁰⁶ Este enfoque se dirigía en dos vertientes: 1) cambio radical de procesos prioritarios, basando una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan los servicios a la ciudadanía, 2) mejora de procesos prioritarios, se pretende sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que mediante la mejora de su operación, contribuya a la satisfacción de los usuarios.

Para llevar a cabo tal reingeniería, se implementó una metodología basada en un conjunto de técnicas de orientación gerencial, propios de la reingeniería de procesos:¹⁰⁷ Diagrama de bloque PEPSU (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios); Diagrama de flujo; herramienta para análisis de problemas (5w's+1H); Matriz de valor Agregado; Diagrama de Pareto; Diagrama de Causa – Efecto; Gráfica de Grant.¹⁰⁸

Tales etapas, que fueron parte de la reforma administrativa de Ernesto Zedillo fueron introducidas de manera facta para contrarrestar los vicios que por años habían perdurado y desacreditado las acciones de gobierno, observando que las dos etapas de los programas dirigen sus esfuerzos para incorporar las demandas de los usuarios, así como eficientizar la calidad de los servicios, y por ende un manejo de lo público. El PROMAP vuelve a introducir en la agenda pública la

¹⁰⁶ Comprendiendo qué es un proceso y cómo este forma parte integral de las empresas e instituciones, cualesquiera sea su naturaleza, es posible entonces llegar a una definición. Hammer y Champy definen a la reingeniería de procesos como *“la reconcepción fundamental y el rediseño radical de los procesos de negocios para lograr mejoras dramáticas en medidas de desempeño tales como en costos, calidad, servicio y rapidez”* (Fuente: Institute of Industrial Engineers, "Más allá de la Reingeniería", CECSA, México, 1995, p.4) Por lo tanto se trata de una reconcepción fundamental y una visión holística de una organización. Preguntas como: ¿por qué hacemos lo que hacemos? y ¿por qué lo hacemos como lo hacemos?, llevan a interiorizarse en los fundamentos de los procesos de trabajo. La reingeniería de procesos es radical hasta cierto punto, ya que busca llegar a la raíz de las cosas, no se trata solamente de mejorar los procesos, sino y principalmente, busca reinventarlos, con el fin de crear ventajas competitivas osadas, con base en los avances tecnológicos, como por ejemplo en Coca Cola.

En términos generales, la Reingeniería es una metodología apropiada para revisar y rediseñar procesos, así como para implementarlos. Enfocándose en agregar valor a cada uno de los pasos de un proceso y eliminar aquellos que no den o no puedan dar ningún valor agregado, siendo muy apropiada para generar organizaciones horizontales y organizaciones por procesos, así como para reducir costos, tiempos de procesos, mejorar el servicio y los productos, así como para mejorar la motivación y la participación del personal. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Reingenier%C3%ADa_de_procesos

¹⁰⁷ Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, metodología de modernización en la Administración Pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios. Anexo 1, México, octubre de 1998, pág.7.

¹⁰⁸ Sánchez González, José Juan. Op.Cit., pág. 383.

preocupación de hacer más eficiente y moderna la administración pública, pero hace mayor énfasis en su carácter de prestadora de servicios.

En suma, este programa buscó aumentar la eficacia de los servicios, combatiendo las burocracias, enfocando su razón en el cliente y la calidad; en segundo lugar, puso gran atención al concepto de cliente, dejando así un lado el de ciudadanos. Aconsejo someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa, con base en razones de mercado, más que en razones de tipo administrativo.

Para finalizar este segundo capítulo, a continuación se presenta la tabla con la evolución de las reformas administrativas de 1982-2006. Iniciando por la gestión de Miguel de la Madrid, quién después de la sorpresa causada por José López Portillo en 1982 al nacionalizar la banca mexicana, el país estaba en condiciones de optar por el proyecto nacionalista o por el proyecto neoliberal. El decreto nacionalizador del expresidente José López Portillo sin duda fue un indicador de la agonía del Estado intervencionista, mismo que daba indicios de su último aliento antes de morir, y dar comienzo a la época del nuevo liberalismo en México y en el resto del mundo.

Modelo que arranco con Miguel de la Madrid y continúo con los presidentes priístas del siglo XX: Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, resistiendo incluso, la transición política con la llegada de Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional. Cabe resaltar que el proyecto económico en México se consolido entre 1982-1988; mientras en el mundo avanzaba el modelo administrativo gerencial, funcional al modelo económico, denominado gerencia pública. A un cuando este se puso en marcha en el mundo anglosajón durante la década de los años 80's, su expansión en México y América Latina ocurrió en los últimos años del siglo XX y el siglo XXI.

En menor medida con Miguel de la Madrid y con Carlos Salinas de Gortari el avance gerencial era inevitable, pero con Ernesto Zedillo y con Vicente Fox se observa claramente la consolidación del mayor número de herramientas directivas de la Nueva Gerencia Pública en el ámbito administrativo del Estado Mexicano.

Como se menciono antes, es en la gestión Foxista donde la G.P. ó la N.G.P encuentra un espacio para su inclusión y desarrollo de muchos de sus preceptos en el quehacer público. Y para fundamentar esta afirmación, a continuación daremos paso al último capítulo de esta investigación donde se analizará el “Modelo de Innovación Gubernamental” diseñado e implementado por el Gobierno de Vicente Fox por reivindicar la finalidad del Estado por un Estado eficiente, eficaz y legítimo, dentro y fuera de su aparato ejecutor: la administración pública.

2.3.5.5 Características de las reformas administrativas en México

EVOLUCIÓN DE LA REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE 1982-2000



Miguel de la Madrid 1982-1988	Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	Ernesto Zedillo 1982-2000
<p>- De la Madrid llegó al poder en una de las épocas más difíciles del país, mucho debido a su antecesor José López Portillo, quien nacionalizó la banca tres meses antes de salir del poder tras dos sexenios de gastos excesivos. Como resultado, la inflación subió a un promedio de 100% cada año, el empleo informal creció a 20% entre 1983 y 1985 y hubo caídas drásticas en producción, sobre todo en industrias gubernamentales, ya para ahí entonces anticuadas, crecimiento del PIB fue erróneo con altibajas y disminuyó el poder adquisitivo</p> <p>- La gestión de Miguel de la Madrid inicia con deuda externa y el gobierno no tiene dinero, el peso se devalúa de nuevo. El déficit público al inicio de esta etapa del Populismo era de 2.5% del PIB en 1971 y creció hasta ser el 14% en 1982. Esta es una cifra importante, el déficit del gobierno se elevó casi seis veces y esto refleja la mentalidad de esa época: creer que el gasto gubernamental puede detonar progreso económico.</p> <p>-Crecimiento desmesurado de la burocracia y la excesiva centralización.</p>	<p>-Dudas de su legitimidad en la elección de 1988 y un país en crisis y con serios compromisos internacionales adquiridos por el gobierno anterior.</p> <p>- La propuesta del ejecutivo giro en resolver los problemas económicos, a través de promover la apertura con el exterior, estimular una mayor atracción del capital extranjero; sustentar el crecimiento con el apoyo de la iniciativa privada; reducir la deuda pública; así como el combate a la delincuencia, pero el principal objetivo de este sexenio fue la consolidación del Tratado de Libre Comercio.</p> <p>-Se crea el denominado “Pacto de Estabilidad y crecimiento Económico” (PECE), mismo que era una continuidad a la política económica de Miguel de la Madrid para solicitar financiamiento externo para crecer y pagar.</p> <p>- Los fundamentos de la transformación del país según Carlos Salinas se encontrarían en el liberalismo social, al considerar que la estrategia de cambio es primordialmente la modernización del país.</p>	<p>-Esta administración delinea su PND con la idea de crear una política para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el impulso decisivo en apoyar el modelo económico heredado por la anterior administración “el neoliberalismo”.</p> <p>-Se caracterizó por basar su gestión en una desregulación, de apertura financiera y la no intervención del Estado en la economía, además de abanderar diversas políticas de bienestar y crecimiento.</p> <p>-Dentro del apartado en lo relativo al desarrollo democrático, se propuso a seguir con la reforma del Estado y por supuesto con la modernización de la A.P.F. “...avanzar en la reforma el gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos...”</p> <p>Para alcanzar este objetivo se trazaron 6 líneas de acción: 1) Promoción de la descentralización administrativa; 2) Profesionalización de los servicios públicos; 3) Sistema de control y rendición de cuentas ;4) Modernización de la gestión pública; 5) Simplificación y adecuación de la función Pública; 6) Simplificación y adecuación del marco normativo; 7) Responsabilidad de los servidores públicos.</p>

<p>-Para dar respuesta a esta problemática en el área gubernamental, el gobierno de la Madrid, crea el llamado “Cambio estructural”, el cual buscaba reordenar la vida de la sociedad y evitar el resquebrajamiento del Estado.</p> <p>- Ejes de dirección: Reformar los arts. 25, 26,27 y 28 de la CPEUM, la idea redefinir la actividad económica del Edo. Diseñar un Sistema de Control y Evaluación de las actividades del gobierno. Impulsar la descentralización Política. Rediseñar la estructura del sector descentralizado. Impulsar a la reconversión industrial. Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa.</p> <p>-El camino para lograr tales cambios fue a través de la modernización administrativa, misma que solo quedo sujeta meramente a una simplificación administrativa y a la llamada “renovación moral”¹⁰⁹, la cual consistía en recuperar la confianza de la ciudadanía.</p> <p>- Tal modernización dio pauta para buscar la transformación orgánica del gobierno, evidenciando así la necesidad de una verdadera reforma administrativa en el tema de cómo delinear los esquemas del Servicio Profesional de Carrea. Creando así los modelos de control y evaluación que respaldaran la planeación gubernamental y programas de gobierno.</p> <p>-Logros de la modernización de Miguel de la Madrid: limitar la intervención del Estado en la economía, y con ello, la reducción del sector paraestatal, sin olvidar que tal modernización surge por la estabilización, el ajuste económico</p>	<p>-La reforma del Estado, el liberalismo social, y la gran empresa social debe modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar. Así como la necesidad de aumentar el peso ciudadano y el de las organizaciones sociales en la conducción del Estado.</p> <p>-A pesar de su discurso de modernización, las acciones en materia administrativa no fueron relevantes, tanto al interior como al exterior de la Administración Pública. Ya que durante su sexenio no se plantearon nuevos programas de evaluación, ni esquemas novedosos en materia administrativa. Las dependencias encargadas de vigilar el correcto y cumplimiento manejo de los recursos y de la conducta de los funcionarios siguieron actuando con base en los programas diseñados para tal fin del sexenio anterior.</p> <p>-Tampoco se promovió al interior de la administración pública los avances logrados en materia de descentralización y simplificación administrativa, ni su impacto sobre la economía, a fin de informar y concientizar los beneficios de la eficiencia y eficacia del sector público.</p> <p>-El impulso al proyecto de revisiones y auditorias administrativas, a pesar de su alcance, no fue una acción que engrandeciera su reforma.</p> <p>-En conclusión esta administración no tuvo bien en promover una reforma administrativa, ya que ni siquiera estuvo contemplada en su plan de gobierno. Dejando la parte orgánica como cada uno de los procesos al margen, limitando la posibilidad de hacer más eficiente el aparato</p>	<p>-Para poder lograr estas acciones se creó el programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2000 (PROMAP), encomendando esta modernización a las Secretarías de Controlaría y de Hacienda.</p> <p>- Este programa constaba de 4 subprogramas que abarcan el conjunto de problemas de las instituciones del gobierno: 1.- Participación ciudadana 2.- Descentralización y Desconcentración 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública 4.-Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.</p> <p>- Las principales características y áreas de oportunidad que trabajo el PROMAP, fue lo referido al desarrollo, capacitación y actualización de los servidores públicos que les permitieran tener un cambio de actitud. Sin embargo, la propuesta modernizadora que promovió Zedillo en materia de profesionalización de los servidores públicos, entrañaba diversas limitantes como: la fragmentación burocrática, la crisis de paradigmas, la inexistencia de programas adecuados de evaluación que permitan el desarrollo de un sistema real meritocrático, los diseños totalizadores en lugar graduales y descentralizados, y una agenda sobrecargada con asuntos que absorbieron caso toda la atención (crisis económica, Chiapas, narcotráfico, entre otros).Mismo que ha dejado a los mandos medios sin un servicio profesional que motive y genere estabilidad, especialmente en todo el sistema democrático y/o federal.</p> <p>-La evaluación y medición del desempeño, se realizó a través de lo que se denomina por resultados desde la perspectiva de la gerencia pública.</p> <p>-En materia administrativa en los tres años de gobierno de Zedillo se lograron avances de gran trascendencia porque casi todas las dependencias y organismo desarrollaron estándares de servicio y sus indicadores. Se genero el proceso de innovación</p>
---	--	--

¹⁰⁹Este principio rector fue motivado por el descontento social ante los abusos de autoridad del grupo de poder del sexenio de José López Portillo

<p>y el impulso a la democracia del país y las bases para diseñar el Servicio Profesional de Carrera.</p> <p>-Podemos resumir que este sexenio se apego a la reducción del sector paraestatal, la simplificación administrativa y la renovación moral. Ya que durante este periodo aumentaron los recortes, el congelamiento o cancelación de puestos y plazas, y la autorización previa para manejar partidas presupuestales.</p>	<p>administrativo.</p>	<p>con una actitud “clientes-amigables”, reingeniería de procesos y la denominada calidad total.</p> <p>-Este gobierno marcó grandes diferencias con respecto a sus antecesores en materia de modernización, porque le dio mayor importancia, en el área de evaluación, logrando avances considerables como el proyecto instrumentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para una Nueva Estructura Programática (NEP), con el fin de fortalecer la planeación corporativa; el cambio de la relación de la planeación con la presupuestación y el desarrollo de un nuevo lenguaje. Con la finalidad de medir el logro de los objetivos y no restringirse a conocer el flujo de los procedimientos.</p> <p>-Con ello, el Instituto Federal Electoral también ha impulsado novedosos esquemas para la evaluación, pues en materia de servicio civil de carrera los trabajadores empezaron a ser evaluados por los resultados alcanzados.</p> <p>-Programa de desconcentración, descentralización y participación regional con la finalidad de contar con una administración más democrática y flexible.</p> <p>- En conclusión, una de las acciones más importantes de este gobierno en el tema de reforma administrativa es la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, seguida de la incorporación en el PND de una administración dirigida al servicio y cercana a las necesidades reales de la población y su principal instrumento fue el PROMAP. Una de las principales aportaciones de este programa fue la iniciativa para elevar el desarrollo y actualización permanente de los servidores públicos a través del Servicio Profesional de Carrera.</p>
--	------------------------	--

CAPITULO III

Modelo de Innovación Gubernamental 2001-2006

3.1 Objetivo y Componentes

El 2 de julio del 2000, el 64% de los mexicanos acudieron a votar y con el 42% de los sufragios “la alianza por el Cambio” entre el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista, ambos obtuvieron el triunfo con el candidato Vicente Fox Quesada. En una jornada pacífica y transparente los mexicanos fueron testigos de lo que muchos nunca imaginaron ver en nuestro país: la tan deseada alternancia en el poder.

El gobierno de Vicente Fox Quesada,¹¹⁰ propuso una estrategia denominada Modelo estratégico para la Innovación y la calidad gubernamental, con estrictos códigos de ética y valores morales. La llamada innovación gubernamental constituye el prototipo de modernización que ha contemplado y puso en marcha el Ejecutivo Federal para el periodo 2001-2006.

Este tenía como misión impulsar las políticas públicas con orientación hacia esquemas de privatización en materia de servicios públicos, la incorporación de servidores públicos con ideas pragmáticas de corte anglosajón y con apego a técnicas administrativas basadas en lo que se denomina gerencia pública.

Unas de sus principales acciones fue la creación de la Oficina de la Presidencia para la Calidad y la Innovación Gubernamental, con el objeto de introducir nuevas soluciones a los problemas cotidianos que se originan en los servicios que presta el gobierno, así como integrar una unidad especializada en asuntos de modernización administrativa, que diera alternativas de mejora a la administración pública.

¹¹⁰ Nació en la ciudad de México el 2 de julio de 1942. Inició su carrera en el sector empresarial y se destacó por ser Director General de Coca-cola México. En 1988 fue electo Diputado Federal. De 1995 a 1999 fue gobernador de Guanajuato. En las elecciones del 2 de julio del 2000 es nombrado ganador a la Presidencia de la República. Su mandato empieza en diciembre del 2000. Es el primer presidente de la República emanado de las filas del Partido Acción Nacional.

El modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental tenía como objetivo hacer del gobierno una organización exitosa capaz de cumplir cabalmente con las funciones que se llevan a cabo en las entidades y dependencias de la Administración Pública. Este se giró en 6 componentes:

- 1.- Planeación estratégica**
- 2.- Enfoque de calidad**
- 3.- Reingeniería de procesos**
- 4.- Gobierno electrónico**
- 5.- Código de ética y combate a la corrupción**
- 6.- Innovación y profesionalización del servicio público**

3.2 “Mensaje a la Nación desde el Auditorio Nacional”

El 1 de diciembre de 2000, como parte de las celebraciones que realizó el nuevo presidente electo Vicente Fox en los primeros minutos del día, fue un desayuno con unos de los grupos más vulnerables del país; la visita al recinto más emblemático de la religión predominante en la población mexicana; y por supuesto, el paso de revista del ejército como el eje rector del poder del Estado.

Recordemos cronológicamente las actividades, estas iniciaron con la visita a la Basílica de Guadalupe. Posteriormente, un desayuno con niños de la calle en el populoso barrio de Tepito, en el centro de la Ciudad de México y finalmente, el acostumbrado paso de revista del presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas en el Campo Marte (fuerzas armadas del país, el Ejército, Marina y Fuerza Aérea).

Ya en el recinto legislativo prestó juramento como el 64º presidente de la República Mexicana. Ante más de 1.600 invitados, entre los que se encontraban 15 presidentes de América Latina, el nuevo mandatario anunciaba el inicio de una nueva era democrática en la que "el Presidente propone y el Congreso dispone".

Finalmente, por la noche ya como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dirigiría un discurso a la sociedad en general, simpatizantes y líderes del partido Acción Nacional, tal mensaje a la nación como lo describían los medios de comunicación tenía dos objetivos: dar a conocer los ejes en que giraría el Plan Nacional de Desarrollo para enfrentar los grandes problemas y rezagos económicos, políticos y sociales que por décadas habían paralizado el desarrollo del país.

Por otra parte, establecer los adjetivos que prevalecerían y diferenciarían a su gobierno durante los próximos seis años, mencionando elementos como calidad, competitividad, humanismo, inclusión, reconocimiento, pluralidad, alternancia, corresponsabilidad, equidad; mismos que plasmaría y haría obligatorios en los documentos denominados “Código de ética y de Conducta”.

Dichos códigos comprometían y obligaban a los Secretarios y a su organigrama administrativo hacerlos cumplir en beneficio del mejoramiento de las funciones administrativas y del nuevo rumbo en que giraría la administración pública Federal. Las ideas fueron claras: elevar cada demanda, cada acto administrativo, política pública, o de seguridad nacional a rango de “Buen Gobierno”.

Tales acontecimientos pronosticaban los temas en que giraría la agenda del primer gobierno conservador del México contemporáneo. Pero para la presente investigación, el análisis del mensaje del 1 de diciembre en el Auditorio Nacional es vital para conocer las expectativas para llevar al Estado mexicano y su ejecutor, por una reinención de las instituciones, los procesos administrativo y por supuesto, de los servidores públicos

3.2.1 Análisis del Mensaje del 1 de diciembre desde el Auditorio Nacional por el Presidente Constitucional de México

Secretaria	Problemática	Propuesta
SHCP	Reforma Fiscal que fortalezca los ingresos del gobierno, con disciplina fiscal y saneamiento financiero, una reforma fiscal que contribuya a tener una economía más competitiva pero también una sociedad justa y más humana.	Envió de propuesta de Reforma Fiscal en el Primer Periodo de Sesiones del año entrante. Se instruye al SHCP que en los próximos cien días de gobierno, presentar el Proyecto de Reformas Financieras y el Calendario para su Instrumentación.
Secretaría de Energía	Reforma legal que promueva la participación privada en el Sistema Eléctrico Nacional. PEMEX, será transformada en un empresa manejada con criterios de eficiencia, y administración personal	CFE no será privatizada, pero su apertura a la inversión privada será inminente. Las decisiones estratégicas y de inversión de PEMEX será responsabilidad por primera vez de la empresa y del país. De un Consejo de administración verdaderamente profesional representado por el sector privado, sector público, académico y sindical.
Secretaría de Economía	Se instruye al secretario Derbez a promover un dialogo Nacional por la competitividad. Se instruye a iniciar una segunda desregulación a fondo, para alcanzar el objetivo que demanda la sociedad: reglas claras, simples y estables.	Se crea la Subsecretaria de la Pequeña y Mediana empresa dentro de la Secretaría de Economía.
Secretaría de Trabajo	Se instruye al secretario del Trabajo Carlos Abascal, a construir una relación de respeto, diálogo y objetivos compartidos con los obreros y campesinos.	Promover la actualización de la legislación laboral que consolide los derechos de los trabajadores, que promueva el empleo, la capacitación, la productividad y la competitividad. Se exhorta al Poder Legislativo para que juntos lleven un dialogo nacional en que participen trabajadores, sindicatos, empresarios, abogados, y académicos
Secretaría de Turismo	Reitero el apoyo al turismo y mi convicción de que en el turismo	Se anuncia que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo volverá a

	se tiene una de las grandes alternativas para el desarrollo del país.	depender de la Secretaría de Turismo.
Secretaría de Comunicaciones	El mundo vive una revolución agrícola y una revolución industrial, hoy vive una revolución tecnológica, una revolución de la información y de las comunicaciones.	Se instruye al secretario de Comunicaciones, a Pedro Cerisola, de iniciar a la brevedad el proyecto E-México a fin que la revolución de la información y las comunicación tengan carácter nacional y romper con las brechas digitales entre los gobiernos.
Secretaría de Agricultura	<p>La propuesta es crecer con calidad, con calidad humana. Crecer sin distribuir no es sostenible ni es humano.</p> <p>Se instruye al Secretario de Agricultura, Javier Usabiaga a realizar las acciones necesarias para que los campesinos puedan hacer uso de los recursos futuros del PROCAMPO para mejorar su presente.</p>	<p>Se crea el Programa Nacional de microcrédito para que los más pobres y la sociedad tengan acceso al financiamiento, capacitación y la asistencia técnica para comenzar su propio changarro.</p> <p>Se crea el programa: La Marcha hacia el Sur, que promoverá empleos permanentes en las regiones marginadas de nuestro país.</p> <p>Se transforma el programa de Apoyos a la Comercialización Agropecuario en el programa Apoyos a la Rentabilidad Agrícola, a fin de incentivar la producción nacional, la equidad y distribución de los apoyos que llegan al campo.</p> <p>Se elimina en el PROCAMPO el requisito de siembra a los productores de temporal, que muchas veces les deja sin acceso al recurso.</p>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	En mi gobierno el agua y el bosque serán considerados asunto de seguridad nacional. Se instruye al Secretario del Medio Ambiente, Víctor Lichtinger a que en los próximos cien días se presente el acuerdo, el contenido y los compromisos de esta cruzada por los recursos naturales.	Se exhorta a los tres poderes de la Unión, a los tres niveles de gobierno, a las organizaciones no gubernamentales, a los organismos intermediarios y a toda la sociedad general a iniciar una cruzada por el agua y por el bosque.
Secretaría de Educación Pública	La educación será la columna vertebral de la inclusión al	Se anuncia la creación del Sistema Nacional de Becas y Créditos

	<p>desarrollo, haremos de la educación el gran proyecto nacional.</p> <p>Instruyó al secretario de educación, Reyes Tamez a poner en marcha estos fondos de financiamiento.</p>	<p>Educativos, con el fin que ningún alumno de nivel medio superior o superior, se ve obligado a dejar de estudiar por falta de recursos. Se anuncia la creación de un Fondo Privado, en el cual les pido la cooperación a todos los presentes y a todo el país.</p> <p>Se pone en marcha el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.</p>
Secretaría de Cultura.	Hoy los invité a que juntos hagamos avanzar nuestra cultura un tramo más de su camino histórico. Secretaria Sari Bermúdez	Avanzaremos y saldremos al mundo con orgullo y convencidos de que lo que nos distingue del resto del mundo, también es lo que nos da identidad.
Secretaría del deporte	Se instruye al profesor Nelson Vargas a ser del deporte una prioridad para la formación y el desarrollo humano en todas las mexicanas y mexicanos	Compromiso para promover en todo el sistema de educación básica y superior se practique algún deporte al menos durante 2 horas a la semana.
Secretaría de Salud	Hoy propongo democratizar la salud, ampliar gradualmente la libertad para elegir el médico de cada familia y brindar protección financiera en materia de salud a toda la población del país.	Instruyó al secretario Julio Frenck para iniciar una cruzada por la calidad de los servicios de salud.
Instituto de la Mujer	Mi gobierno será un gobierno con perspectiva de género	Apoyaré en cuanto esté listo la operación del Instituto de la Mujer, una vez que se aprobado por el Congreso.
Comisión de Estudios Contra la Discriminación y la Inclusión al Desarrollo y Organizaciones civiles.	Todos los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, las personas con SIDA, con enfermedades incurables o terminales, serán tratados con el mayor respeto.	Este gobierno apoyara la Comisión de Estudios contra la Discriminación, así como la creación de la oficina de Integración Social de Discapacitados. De igual modo asumo la responsabilidad de proponer al Congreso de la Unión un marco legal y fiscal que permita a las organizaciones civiles crecer y desarrollarse.
Secretaría de Desarrollo Social.	Los pueblos indígenas no son sólo lo mejor de nuestro pasado, sino parte importante de nuestro futuro.	Por ello, reiteró que la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tendrá su oficina al lado de la Presidencia de la República. Enviaré como iniciativa de ley el documento

		<p>de la COCOPA relativo a los acuerdos de San Andrés. Xóchitl Gálvez</p> <p>Convocó a todos los legisladores del Congreso de la Unión a que juntos, con responsabilidad y sabiduría, y en un espíritu renovado, logremos la paz en Chiapas.</p>
<p>Secretaría de Seguridad Pública, PGR.</p>	<p>Estoy convencido que ninguna reforma legal podrá por sí misma desalentar a los criminales potenciales, mientras no se incremente la eficacia de los medios de persecución que ofrece la autoridad.</p> <p>El combate a la corrupción, que hasta ahora se planteó como un objetivo de importancia secundaria, tendrá a partir de hoy carácter de prioridad nacional.</p>	<p>Hoy iniciaremos una gran cruzada por el orden y el respeto, por la seguridad y por la justicia, una nueva forma de ejercer el poder de la sociedad.</p> <p>Crearemos la Secretaría de Seguridad Pública, que será encabezada por Alejandro Gertz Manero y transformaremos la PGR; a la cabeza del general Macedo de la Concha.</p> <p>La lucha contra la corrupción dejará de ser facultad exclusiva de la Secretaría de la Contraloría, que encabeza Francisco Barrios. Pero además, instruyó a todo el gabinete a combatir a fondo la corrupción en cada una de sus dependencias.</p> <p>Hoy estoy enviando para su publicación un acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Nuestro compromiso es con una nueva ética en el nuevo ejercicio de gobierno.</p> <p>Todos los miembros del gabinete y encargados de dependencias depositarán sus declaraciones patrimoniales en un fideicomiso privado, además de hacerlo en la Secretaría de la Contraloría, depositarán en un fideicomiso privado, que tendrá la instrucción de hacer pública cualquiera de esas declaraciones.</p>
<p>Administración</p>	<p>Promoveré una reforma a fondo</p>	<p>Seremos un gobierno que rinda</p>

Pública Federal	del Servicio Profesional de Carrera.	cuentas y donde la sociedad participa intensa y constantemente. Un gobierno estratégico, ágil, flexible. Un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una vitrina de cristal, donde todos los ciudadanos sepan qué, cómo, por qué y para qué está haciendo, lo que está haciendo este gobierno.
Secretaría de Relaciones Exteriores	La política exterior tendrá como objetivo superior expandir las oportunidades de bienestar de los mexicanos, garantizar un entorno pacífico y seguro para México, y hacer de nuestra diplomacia un agente activo del desarrollo nacional. Jorge Castañeda	Propondremos especial énfasis y recursos económicos en el Plan Puebla –Panamá (coordinador Florencio Salazar). Hemos designado como coordinador de Asuntos para la Frontera Norte y haré lo propio con la frontera Sur (Ernesto Ruffo). Hoy mismo queda instalada la Oficina de la Presidencia para mexicanos y mexicanas en el exterior, encabezada por Juan Hernández.
PRG, SSP, y CSP.	Entiendo el interés nacional como la seguridad colectiva, y la defensa y preservación de lo que es nuestro patrimonio.	Hoy ratifico la creación del Consejo de Seguridad Nacional, que encabezará Adolfo Aguilar. Instruyó al secretario de Gobernación, de SSP, PGR, y al Consejero de Seguridad Nacional, a que juntos evalúen el CISEN y proponer en los próximos cien días una propuesta de reorganización de este instrumento de legalización y transparentación del mismo.
Derechos Humanos	En mi gobierno no sólo se respetaran los derechos humanos, sino que promoverán intensamente por todo el país.	También apoyaremos en el ámbito internacional las iniciativas que lleven a consolidar las instituciones que salvaguardan estos derechos. Por ello, hemos designado a una Embajadora Especial para los Derechos y la Democracia, encabezada por Juan Hernández.

Fuente: Mensaje del 1 de diciembre desde el Auditorio Nacional por el Presidente Constitucional de México:
Fox.presidencia.gob.mx

3.3 Proyecto por Un Buen Gobierno 2000-2006

3.3.1 Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la reforma de la Administración pública fue un tema fundamental de este gobierno. Dirigiendo sus esfuerzos y proyectos en tres líneas de acción: en primer lugar, con la implementación del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental con sus objetivos y estrategias. En segundo lugar, la presentación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006); y finalmente, la presentación e inclusión a la mitad de este gobierno de la denominada Agenda Presidencial de Buen Gobierno, misma que conjuntó las anteriores acciones para alcanzar y lograr el funcionamiento correcto de la Administración Pública Federal (APF). Para entender el proyecto de innovación gubernamental es importante conocer la finalidad y el objetivo que tuvieron sus tres principales estrategias en materia de buen gobierno.

El MEIG surge con el propósito de que el Gobierno del Presidente Vicente Fox cumpliera con la responsabilidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad en tiempo y forma, transformando radicalmente los esquemas tradicionales de gestión y la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

El triunfo de julio de 2000, fue la respuesta de una sociedad mexicana cansada de cifras, reformas, políticas gubernamentales, programas sociales y leyes que maquillaban o distraían los cambios reales que requería tanto las instituciones como la sociedad. Por ello, este gobierno trabajó por cambios profundos y radicales, que permitieran recuperar el tiempo perdido y minimizar los tiempos de respuesta a los rezagos arraigados por tantos años de autoritarismo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En los primeros días de gobierno, el Presidente Fox creó "la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, quien también elaboraría el Modelo Estratégico para la innovación

gubernamental.”¹¹¹ Este último le fue presentado el 20 de enero de 2001 y el mismo día lo aprobó con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo gabinete ampliado.

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental se construyó con base a la realidad que imperaba pre y posteriormente a la alternancia en 2000, tanto en la sociedad como en el Estado. Su visión se focalizó en recuperar la confianza de los gobernados hacia sus instituciones, así como hacer del aparato administrativo de cada dependencia una institución competitiva y de clase mundial.

Para llevar a cabo esta reforma interna en la administración federal tanto en sus procesos como en sus servidores públicos, el modelo de innovación gubernamental se caracterizó por ser una guía sólida y estructurada que habría de servir a manera de mapa, en la conducción para lograr el cambio en los procesos administrativos. Siendo un modelo originado por incorporar herramientas de corte gerencial, su diseño y acciones estarían constantemente sometidos a revisión, respetando los principios básicos.

La capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad sería el objetivo para este modelo, pues para la administración foxista tan importante serían las estrategias como los resultados cuantificables que se podrían alcanzar con cada una de ellas. Pues recordemos que por años la cultura de trabajo de los gobiernos se habían acentuado más en actividades y en insumos, y no en resultados.

*“El modelo de innovación y calidad busca dar valor agregado a lo que hace el gobierno; innovación implica ser responsable de visualizar las necesidades no percibidas por los ciudadanos y actuar para satisfacerlas”.*¹¹²

¹¹¹ Fue coordinador de asesores del entonces Gobernador de Guanajuato, Vicente Fox diseño e instrumento el Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno del estado. Colaboro como jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, con el C. Presidente de la República, licenciado Vicente Fox. Q.

¹¹² Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pág.141

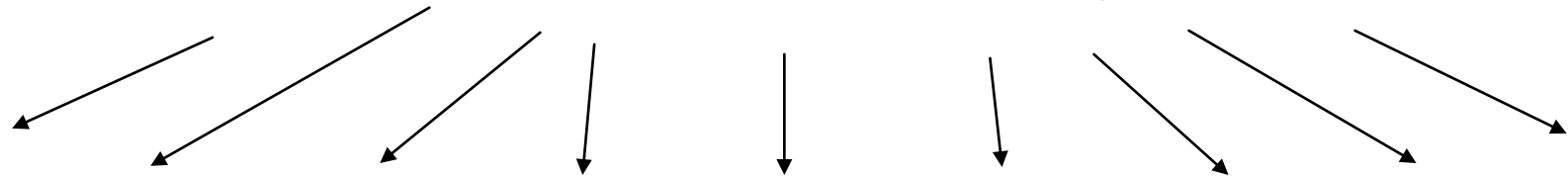
El MEIG estaba constituido por una mezcla de enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos con énfasis en la orientación de la innovación administrativa. Este giro en 2 vertientes: enfoque de calidad y el impulso al gobierno electrónico. En la vertiente de calidad, sobresale por su importancia el Modelo de Calidad Intragob, que pretendía satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos y, en general, de los clientes, de los productos o servicios que proporciona el gobierno, asimismo, fue creado el Premio Intragob.

Otro reconocimiento fue el Premio Innova, entregado a las entidades y dependencias de la administración pública federal que se distinguían por el desarrollo de servicios innovadores con un alto valor agregado para la ciudadanía y que contribuyen en forma importante con las seis líneas de acción de la Agenda de Buen Gobierno.

“La segunda vertiente fue el gobierno electrónico que fue llevado a cabo en las siguientes líneas estratégicas: infraestructura tecnológica gubernamental, administración del conocimiento y colaboración digital, rediseño de procesos con tecnologías de información, servicios y trámites electrónicos (e-servicios), política informática y organización para el gobierno digital, portal ciudadano del gobierno mexicano y Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet). Cabe destacar que el Portal Ciudadano recibió el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004” en la categoría de gobierno electrónico (Sotelo, 2006: 49-50).¹ Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad fue ganadora del *International Asia Pacific Quality Award*”.¹¹³

¹¹³ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pág. 22.

3.3.1.1 Componentes del Modelo Estratégico



Los clientes externos a servir	Entorno y sus principales características	La importancia de contar con un propósito bien definido	Los clientes internos a servir: servidores públicos	Las estrategias para la innovación y la calidad	Los macroprocesos claves a rediseñar	Las estructuras organizacionales a rediseñar	La cultura de la A.P.	Los resultados a lograr
--------------------------------	---	---	---	---	--------------------------------------	--	-----------------------	-------------------------

<p>1.- La sociedad civil.</p> <p>2.- Los poderes (Legislativo y Judicial).</p> <p>3.- Los órdenes de Gobierno (Estados y Municipios).</p>	<p>- Competencia</p> <p>-Globalización</p> <p>- Revolución de expectativas</p> <p>- Democracia</p>	<p>a) Visión y Misión compartidas.</p> <p>b) Demandas y prioridades sociales.</p> <p>c) Políticas de relación.</p> <p>d) Posicionamiento.</p> <p>e) Definición de clientes.</p> <p>f) Negociación de metas.</p>	<p>a) Liderazgo</p> <p>b) Nuevos paradigmas</p> <p>c) Movilización y participación.</p> <p>d) Facultación</p> <p>e) Clima motivador y creativo.</p> <p>f) Desarrollo social.</p> <p>g) Seguridad e higiene.</p> <p>h) Equilibrio familiar</p>	<p>I Administración por calidad.</p> <p>II Federalismo y municipalismo.</p> <p>III Tradición e innovación.</p> <p>IV Gobierno abierto transparente.</p> <p>V Reformas jurídicas y normativas.</p> <p>VI Unir la retaguardia con la vanguardia</p> <p>VII Benchmarking</p> <p>VIII Financiamiento emprendedor</p> <p>IX Informática y telecomunicaciones.</p> <p>X Subcontratación de servicios.</p> <p>XI Conectividad total.</p> <p>XII Encuesta valorativa.</p>	<p>- Información y medios.</p> <p>- Educación y capacitación continua.</p> <p>- Comunicación.</p> <p>- Presupuesto y finanzas.</p> <p>- Servicio profesional de Carrera.</p> <p>- Organización de equipos de trabajo.</p> <p>- Evaluación y compensación.</p> <p>- Proyectos estratégicos.</p>	<p>Las estructuras verticales centralizadas deben ser sustituidas por otras horizontales.</p>	<p>Implementación de un código de ética y los despliegues en un código de conducta.</p>	<p>Resultados medibles y evaluados por los clientes y ciudadanos.</p>
---	--	---	---	---	--	---	---	---

1.- Los clientes a servir:

- Sociedad Mexicana.- La sociedad no es un bloque monolítico sino un conjunto de segmentos con características sociales, culturales, históricos, políticas y económicas que les dan identidad propia y los diferencia entre sí.
- Los poderes.- La separación de poderes real que otorga la democracia, misma que hace un esquema de colaboración entre los tres poderes de la unión.
- Los órdenes de Gobierno.- Impulsar un federalismo que permita trabajos coordinados entre los municipios, los estados y por supuesto la federación.

2.- El entorno y sus principales características:

- ✓ Competencia.- Es fundamental entender las motivaciones, los intereses, la historia, las credenciales y las ofertas de quienes también están participando en el juego. La relación con la competencia necesariamente tendría que estar basada en reglas abiertas, transparentes, legales, éticas y orientadas a un esquema “ganar-ganar”. Por otro lado, no se puede enfrentar exitosamente la competencia si no somos competitivos, pues la competitividad abarca tanto el plano individual como colectivo. En ese sentido, el contar con un gobierno competitivo, se convierte en un factor estratégico para impulsar la competitividad en el país.
- ✓ El fenómeno de la globalización es un hecho que ningún gobierno puede soslayar en la creación, diseño e implementación de sus políticas públicas así como del modo de gobernar. La globalización produce grandes presiones y demandas sobre los gobiernos. Ante todo, la globalización ha alterado la variedad y la intensidad de los temas en las agendas diplomáticas, económicas y políticas de cualquier país, que no solo obliga a los gobiernos a innovar sus procesos, sino que otorga a los ciudadanos elementos para cuestionar y exigir acciones concretas que permitan mejorar su calidad de vida.

- ✓ **Revoluciones de expectativas.**- “La revolución de las Expectativas”, es un término que acuñó David Konzevik, y se refiere a una de las consecuencias de los grandes cambios tecnológicos, especialmente a partir de los años 80’s. Es decir, la información planetaria instantánea, que por diversos medios es la característica actual, ha puesto a las poblaciones en conocimiento de otras formas y niveles de vida, en tiempo real. Esta revolución tienen mayor auge en los gobiernos democráticos; ya que las sociedades informadas traen como resultado que el mayor crecimiento sea el de las expectativas de los habitantes.

3.- La importancia de contar con un propósito bien definido:

Para lograr el éxito en el diseño de un programa que se desee implementar, es necesario contar con un Enfoque Estratégico que permita tanto a los actores que lo implementarán como a los beneficiados sus objetivos, los temas o resultados que se esperan. Y para ello es importante desarrollar cada uno de los siguientes elementos con respuestas que nos den una idea de cuáles serán los alcances a corto, mediano y largo plazo del programa de innovación.

- 1) **Visión y Misión compartidas.**- El interés común de la autoridad y de la gente por construir un mejor futuro.
- 2) **Demandas y prioridades.**- La innovación del gobierno será exitosa en la medida en que sus acciones se vinculen y partan de la identificación de las demandas y necesidades de sus ciudadanos, respetando y comprendiendo el rol que tiene cada persona en la sociedad.
- 3) **Políticas de relación.** La definición de políticas de relación con los diferentes actores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares, desde un punto de vista institucional, es un proceso sumamente valioso cuando se quiere contar con un enfoque estratégico.
- 4) **Posicionamiento.**-Una fórmula sencilla para explicar el posicionamiento sería la siguiente: se tiene que seleccionar las pocas asignaturas en las que se debe y quiere sacar diez, y evitar a toda costa reprobado alguna.

- 5) Definición de los clientes a servir.- Se debe enfocar a los equipos de trabajo y a las organizaciones, a definir a los clientes a servir y las necesidades específicas a satisfacer.
- 6) Negociación de metas.-Deben ser iniciadas y respaldadas por la autoridad de más alto nivel, considerar las metas de más alto impacto, definir las metas en relación a resultados.

4.- Los clientes internos a servir: servidores públicos y sus necesidades.

El activo más valioso de una administración debe ser su gente. Por tal motivo los servidores públicos de todos los niveles en la administración pública, quienes hacen posible que las cosas ocurran y que los resultados se den, deben ser capacitados y profesionalizados para cumplir con respeto, compromiso y ética, cada una de sus actividades dentro del gran engranaje de la operación de la administración federal.

- a) Liderazgo de calidad.- La valía de un líder se mide por su aportación a los paradigmas de otros, es decir, un verdadero líder será aquel que sirva a los demás y no se sirva de ellos. Los directivos deben ser agentes del cambio y por ende, ser capaces de generar entre sus colaboradores y usuarios atributos como la honestidad, respeto, innovación, compromiso, la empatía y generación de entusiasmo. El liderazgo habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional.
- b) Nuevos paradigmas.- Motivar e incentivar al conocimiento de nuevos paradigmas necesarios de implementar en las estructuras y procesos administrativos de cada dependencia pública.
- c) Movilización y participación.- El objetivo es movilizar y permitir la participación al personal, en los resultados y los compromisos adquiridos. El reto es crear el ambiente y construir los medios para sumar a todos los servidores públicos en el proceso de cambio.
- d) Facultación.- Implica desplazamiento de autoridad y responsabilidad, con lo cual las estructuras superiores lejos de debilitarse se fortalecen, ya que al delegar responsabilidad y confianza obtenemos compromiso y

agradecimiento por los servidores que suelen recibir este tipo de nombramientos

- e) Clima motivador y creativo.- Es necesario transformar el sector público en un buen lugar de trabajo para las personas, en un lugar donde los servidores públicos enfrenten desafíos y oportunidades, y éstas deben estar en función del servicio a la ciudadanía.
- f) Desarrollo personal.-Un reto importante para el desarrollo de los servidores es aprender a administrar su vida emocional con inteligencia. Los líderes (directivos) tienen la responsabilidad de crear las condiciones para que sean los propios servidores públicos los responsables de su crecimiento y desarrollo dentro y fuera de la organización. -Nadie puede hacer por los demás lo que ellos mismo no estén motivados y decididos a hacer por sí mismos.
- g) Seguridad e higiene.- Nadie quiere innovar para perder la seguridad de su trabajo, por lo que tan importante es proponer nuevas estrategias como mantener los espacios y la seguridad en los espacios públicos con los que han contado los cuadros administrativos: el orden de los archivos, el manejo de la correspondencia, la gestión de agenda, el pago de nomina, estos factores deben garantizarse y traducirse en servicios dignos para los servidores públicos.
- h) Equilibrio familiar.- La familia debe estar presente en la agenda, en las prioridades de cada quien, en los planes y en los corazones. La familia debe ser un cliente importante a servir.

5.- Las estrategias para la innovación y la calidad

Para todo gobierno que desee innovar sus acciones y estructuras es importante conocer y analizar las nuevas tendencias administrativas existentes en el mundo, es decir, se requiere de estrategias globales, innovadoras, de rupturas futuristas.

ADMINISTRACIÓN POR CALIDAD

La evolución que han tenido los sistemas de calidad en el mundo, forman una evolución express en el mejoramiento de los modelos y las prácticas de gestión y management. Pasando por sistemas de control de la calidad de algunas áreas de lo público hasta el establecimiento de las actuales normas ISO 9000, se ha podido comprobar que al expandirse el enfoque hacia la totalidad del mundo de la gerencia y la administración, se consigue mejores resultados en cuanto a la satisfacción y la confianza de los clientes internos y externos de las instituciones y organizaciones.

FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO

El propósito es fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos estatales y municipales para que éstos estén en condiciones de poder servir más y mejorar los servicios que presta el Estado a sus ciudadanos.

TRADICIÓN E INNOVACIÓN

El reto es equilibrar entre tradición e innovación en la era de la globalización. Se debe de innovar respetando lo que ha sido exitoso pero de igual modo desechando lo que ya no es funcional en un sistema. Hoy en día los especialistas en procesos de cambio consideran de igual importancia tanto el aprender como el desaprender.

GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENTE

Aquí de lo que se trata, es que lo público sea realmente público, y que todo lo relativo al gobierno y a su administración esté a la vista de todos los ciudadanos, como en una “casa de cristal”.

REFORMAS JURÍDICAS Y NORMATIVAS

Todo proceso de cambio debe considerar desde su diseño el marco jurídico legal, si bien es cierto la importancia de contar con un programa innovador y adaptable a la nueva realidad social, también es recomendable modificar el marco legal de una nación o de una organización, con la finalidad de eliminar las restricciones jurídicas, que por su origen, resulte un obstáculo de cualquier intento de innovación.

UNIR A LA RETAGUARDIA CON LA VANGUARDIA

Se trata de construir las reglas de juego, los mecanismos de colaboración y los espacios que permitan al poder compartir los aprendizajes entre los equipos de trabajo de las distintas áreas, niveles y órdenes de gobierno.

BENCHMARKING

Este término es una vacuna contra la autocomplacencia, ya que permite comparar los procesos, servicios, y resultados con las mejores prácticas de aquellas organizaciones y gobiernos exitosos, con la finalidad de tener puntos de referencia hacia lo que debemos de cambiar y adaptar para mejorar nuestro actuar.

FINANCIAMIENTO EMPRENDEDOR

Como no hay dinero que alcance, los gobiernos debe impulsar, no sólo las reformas fiscales necesarias, sino también otros esquemas creativos que les permitan allegarse de fondos provenientes de la sociedad civil, de la iniciativa privada o de organismo intencionales. Un esquema que cada vez tiene mayor aceptación en el mundo es el denominado: “Proyecto para Prestación de Servicios (PPS)” que involucra la participación conjunta de los sectores público y privado.

INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES

El secreto de la innovación en este campo es introducir sistemas de administración a la velocidad de internet, por lo que debemos de aprovechar las nuevas tecnologías para responder con rapidez a los retos que se enfrentan como gobierno, como institución y como país.

SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Estado debe dedicarse a dirigir, no a remar. En este sentido, los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden y deben de ser subcontratados o cualquier otra modalidad jurídicamente permisible y políticamente viables.

CONECTIVIDAD TOTAL

El objetivo es conectar e integrar a todos con todos, y a todo con todo, hablese de recursos financieros, capital político, relaciones públicas, conocimientos, directivos y subalternos.

ENCUESTA VALORATIVA

Este término consisten buscar las cosas que han salido bien y construir sobre ellas. Su enfoque está basado en la visualización del futuro, en los resultados positivos que se quiere lograr a partir de experiencias históricas que han sido exitosas.

6.- Los macroprocesos claves a rediseñar

Los macroprocesos claves son aquellas que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes, estos son la base del rediseño organizacional

Macroprocesos claves enfocados a los servidores públicos:

I.- Información y medición. Es fundamental incrementar la capacidad del gobierno para adquirir, generar, distribuir y aplicar estratégicamente y

operativamente la información, de igual modo, contar con el axioma de calidad utilizado en el mundo, el cual dice “si lo puedo medir lo puedo controlar, y si lo puedo controlar, lo puedo mejorar”.

II.- Educación y capacitación. El pensar que la educación termina al concluir una carrera universitaria, estaríamos condenando a nuestros usuarios al atraso, a la incompetencia e ineficacia en la razón de ser del Estado. Por lo tanto, se considera que la educación es para siempre porque nada es definitivo y la capacitación de nuestros servidores públicos es una estrategia indispensable para lograr las metas trazadas en nuestro programa.

III.- Comunicación. La comunicación es importante ya que está vinculada al proceso de rendición de cuentas y al que todo gobierno democrático debe de estar sujeto. Ya que está comprobado que lo que no se conoce o no se entiende, se rechaza; solo aquello que se conoce y se comprende, se puede llegar a aceptar, a desear, a propiciar, a defender.

IV.- Presupuestos y finanzas. Para mejorar el funcionamiento y la efectividad del gobierno se debe de desarrollar un sistema presupuestal que se base en servicios-inversiones- resultados, no en actividades o insumos. Y un punto de partida sólido es mejorar las cuentas en términos de balance público y logrando un equilibrio fiscal.

V.- Servicio Profesional de Carrera. Objetivo primordial, crear los sistemas y las condiciones que permitan “atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público.

VI.- Organización de equipos de trabajo. El diseño organizacional no deberá estar grabado en piedra dado que se tendrá que irse ajustando en función de los resultados, las circunstancias y los cambios del entorno.

VII.- Evaluación y compensación. El manejo por desempeño basado en resultados establece tanto incentivos financieros como psicológicos para impulsar

innovaciones. Tan importante es generar los incentivos financieros para premiar el buen desempeño de los servidores, como las sanciones en caso de incumplir con sus actividades.

VIII.- Proyectos estratégicos. El beneficio de trabajar con base a estos proyectos representa una magnífica alternativa para romper barreras burocráticas, orientarse a resultados, rendir cuentas y entregar a tiempo los servicios prometidos. La herramienta conocida como “Administración Cruzada” posibilita una espléndida combinación de procesos y proyectos, donde los primeros se subordinan a los segundos. Esta es una poderosa herramienta que sirve para lograr resultados en entornos de alta complejidad, de crisis, con recursos limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes o de alto riesgo.

7.- Las estructuras organizacionales a rediseñar

Las estructuras verticales centralizadas deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos, de acuerdo con las cambiantes expectativas de la sociedad mexicana.

8.- La cultura de la Administración Pública.

Lo esencial en términos de comunicación es que todos en la institución entiendan de un modo sencillo y claro, los atributos y cualidades que verdaderamente son importantes. Los valores centrales son necesarios para ayudar a las personas a tomar sus decisiones cotidianas, son instrumento de navegación ética, es decir, nos sirven de brújula.

9.- Los resultados a lograr.

Sin lugar a dudas, lo que justifica cualquier modelo en términos de su eficacia son los resultados y su permanencia en el tiempo. Dígase lo mismo de empresas privadas, instituciones sociales o gobiernos. Los resultados deben ser medidos y evaluados por los clientes y ciudadanos.

3.3.2 Modelo de Calidad en el Gobierno Federal INTRAGOB

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Vicente Fox se comprometió: “Transformar la acción, calidad y percepción de la administración pública hacia los clientes (ciudadanos). Lo cual implicaba reemplazar los esquemas tradicionales por herramientas de la Gerencia Pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluar su gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servidor público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades en conjunto”.¹¹⁴

Por tal motivo, dirigió su política de calidad en tres áreas:

- La calidad de los servicios.- Un gobierno eficiente y efectivo con un modelo de dirección por calidad. Un gobierno confiable en sus políticas, procesos y servicios, a través de la certificación de sus gestiones de calidad. Un gobierno basado en los resultados tangibles y mejorados que permitan medir la gestión de los recursos como el impacto de sus proyectos.
- La integridad de los servidores públicos.- Servidores públicos con un alto espíritu de compromiso y servicio hacia los ciudadanos, una actitud de mejora continua, una cultura de trabajo en equipo. La adopción de esquemas que promuevan la participación y la transparencia en el manejo de recursos y la toma de decisiones basados en hecho y datos.
- La percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la gestión federal.-Implantación de acciones que permitan una sana convivencia, y una mejor calidad de vida de la sociedad. Servicios orientados a proporcionar un valor agregado por medio de un conocimiento claro de las expectativas, y de acuerdo a estándares de calidad. Conocimiento del grado de satisfacción percibida por los clientes y ciudadanos para el mejoramiento continuo de los servicios públicos.¹¹⁵

¹¹⁴ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pág.167.

¹¹⁵ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pags. 167-168.

Presentando así el Modelo de Calidad INTRAGOB, dicho programa se orientó a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes (ciudadanos) sobre los productos y servicios que proporciona la A.P.F. Por consiguiente, su eje rector giraría por una cultura de calidad, mejorar la productividad, competitividad e innovación tecnológica, así como influir e inculcar la responsabilidad positiva de los servidores públicos en todas las dependencias y entidades ante la sociedad.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el modelo de Calidad INTRAGOB contribuyó a las seis líneas de acción de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

- 1) Gobierno honesto y transparente
- 2) Gobierno profesional
- 3) Gobierno de calidad
- 4) Gobierno digital
- 5) Gobierno con Mejora regulatoria
- 6) Gobierno que cueste menos

Un gobierno de clase mundial, en suma....

Un gobierno innovador y de calidad total.

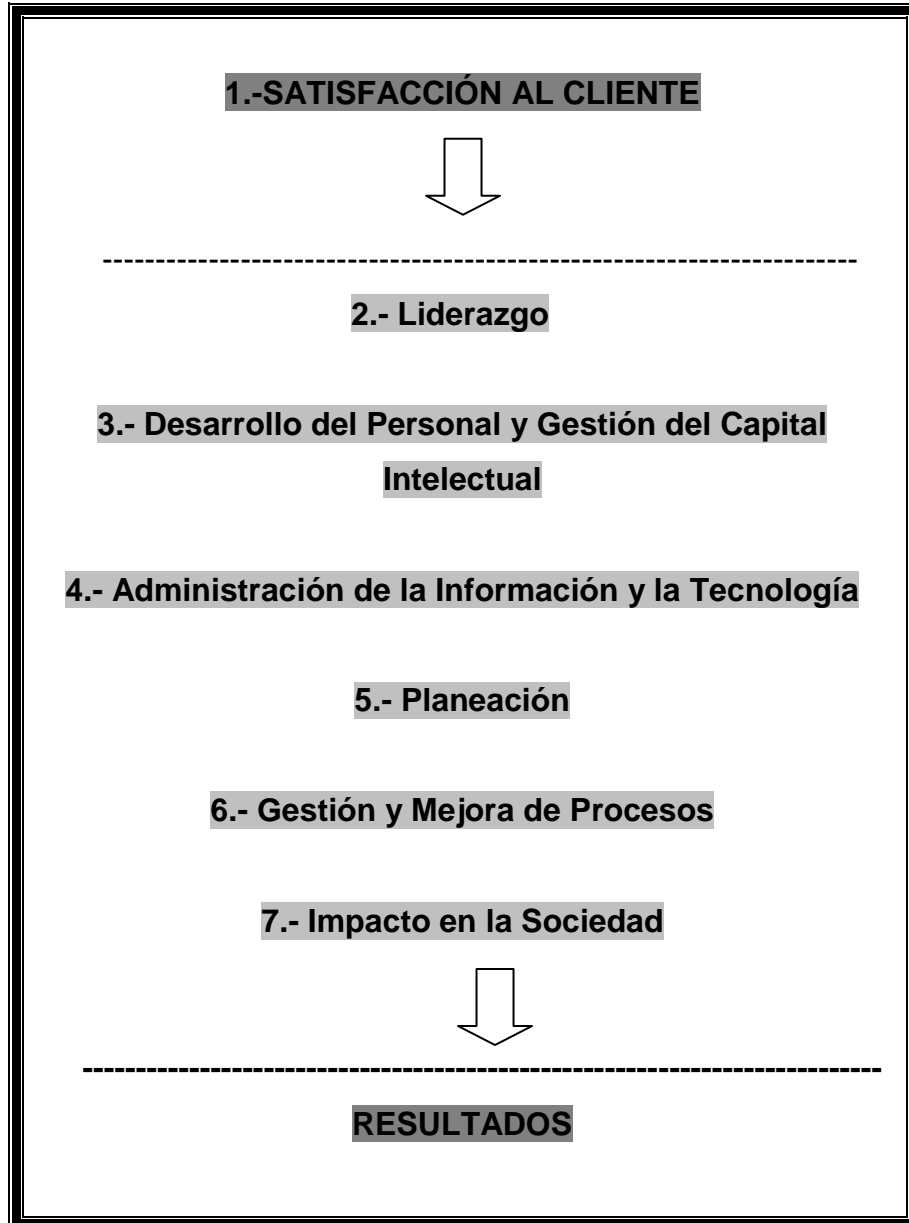
El modelo de Calidad INTRAGOB es una nueva filosofía de gestión de la administración federal, situada a la realización exitosa de las expectativas de los clientes y ciudadanos en forma integral, a mantener y mejorar los resultados. Y crear una visión preventiva del futuro que permita advertir los errores e impulsar las estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas.

3.3.2.1 Principios del Modelo INTRAGOB

Estrategia	Descripción
Satisfacción del cliente y ciudadano	Conocer e identificar las necesidades y expectativas reales de los clientes, ciudadanos y de la sociedad, e incorporarlas a los ciclos de mejora de los procesos internos, así como a los procesos, productos y servicios asociados.
Calidad en el servicio	Los principios de satisfacción del cliente y calidad en el servicio están orientados a optimizar los procesos y servicios que permitan satisfacer sus necesidades y expectativas al menor costo, con el fin de que los clientes y ciudadanos obtengan y perciban los aspectos tangibles e intangibles de la calidad.
Calidad de vida en el trabajo	Los servidores públicos son los encargados de impulsar y apoyar las estrategias de un gobierno, por ello, es indispensable que estos desarrollen sus actividades laborales en un clima laboral de respeto, orden, disciplina y austeridad; traducido en una mejor calidad de vida en el trabajo.
Comunicación organizacional	Se impulsará la participación de todo el personal de la organización para generar sinergias, al utilizar los medios de comunicación interna y externa para difundir permanentemente las estrategias, planes, programas institucionales, y sus resultados, en forma clara, directa y abierta.
Uso eficiente de los Recursos	El capital humano y los recursos financieros y materiales utilizados en la organización se deben de administrar racionalmente con responsabilidad, efectividad, eficiencia, integridad y transparencia.
Respeto al entorno	Toda acción administrativa federal tendrá que realizarse conservando y mejorando el medio ambiente; respetando el entorno cultural del ámbito laboral y con ello, fortalecer el desarrollo sustentable de cada dependencia.
Integridad, transparencia, y honestidad.	La Administración Pública deberá basarse en principios de integridad y transparencia, elementos preponderantes de la democracia, mismos que tendrán que ser asumidos en la gestión pública y por supuesto en la integridad de los servidores públicos.
Mediciones	<p>Es necesario determinar el grado de satisfacción de los clientes, así como de los servidores públicos con el firme propósito de mejorar continuamente los procesos y sus resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de desempeño • Indicadores de efectividad • Indicadores de eficiencia
Mejora continua	<ol style="list-style-type: none"> 1) Valores de calidad 2) Liderazgo participativo 3) Vocación de servicio 4) Trabajo en equipo 5) Orden y disciplina 6) Reconocimiento

ELEMENTOS DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

INNOVACIÓN



MEJORA CONTINUA

3.3.2.2 CRITERIOS DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

1.- Satisfacción del Cliente y Ciudadano

- 1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas del cliente y ciudadano.
- 1.2 Comunicación con los clientes y ciudadanos, capacidad de una respuesta oportuna a sus quejas y reclamaciones.
- 1.3 Sistemas para determinar el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos

2.- Liderazgos

- 2.1 Las dependencias y entidades deben implantar e impulsar sistemas, métodos y prácticas para mejorar el liderazgo participativo.

3.- Desarrollo del personal y del capital intelectual

- 3.1 Trabajo en equipo
- 3.2 Profesionalización y desarrollo del personal
- 3.3 Capital intelectual
- 3.4 Reconocimiento
- 3.5 Mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo
- 3.6 Ambientación permanente para la calidad

4.- Administración de la información y de la tecnología

- 4.1 Administración de la información.
- 4.2 Administración de la tecnología.

5.- Planeación

- 5.1 Planeación estratégica
- 5.2 Planeación operativa

6.- Gestión y mejora de procesos

- 6.1 Desarrollo y de servicios y procesos
- 6.2 Implantación del sistema de gestión
- 6.3 Proveedores

7.- Impacto en la sociedad

- 7.1 Mejoramiento del entorno

8.- Resultados

8.1 Valor creado para el personal y la dependencia o entidad.

8.2 Valor creado para los clientes, ciudadanos y la sociedad.

8.3 Valor creado por la cultura de calidad.

Mejora de los sistemas del Modelo de Calidad Intragob

Los sistemas utilizados en los criterios 1 al 7 deben incluir indicadores para la evaluación de su eficiencia y efectividad, así como del análisis costo/beneficio de los recursos empleados.

3.4 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006)

Durante la campaña presidencial de Vicente Fox, el reclamo de la sociedad en México, en cada estado, municipio o localidad fue contar con un buen gobierno que diera respuesta a las necesidades de los mexicanos de hoy y del futuro, que actuara con transparencia y rindiera cuentas de su actuar, garantizando así el desarrollo sostenido de sus ciudadanos en un entorno de seguridad, probidad y equidad.

Por tal motivo, cumpliendo con una de sus promesas de campaña, se instaló la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo era coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas, impulsar el rediseño de la A.P.F., la mejora de procesos y la calidad de la acción pública, y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.

Consecuentemente, se instruyó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) quien tendría que convertirse en el medio de apoyo de las dependencias y entidades a fin de favorecer su mejor desempeño y enraizar una nueva ética en el servicio público:

que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales; el manejo transparente de los recursos; la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía; el desarrollo de un servicio público de carrera; y la rendición de cuentas.

El programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 es la manifestación clara del compromiso de la administración panista por prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas y procedimientos transparentes y sencillos, y de personal debidamente calificado. Y como lo afirmara el ejecutivo: “para alcanzar estos propósitos no es suficiente contar con la voluntad política del gobierno, sino que se requiere de una estructura, un plan, y de la decidida participación de la sociedad”.

Dicho programa se crea con la idea de guiar a las dependencias en el cuándo, cómo y dónde se implementarán las acciones y quienes se van a responsabilizar de sus resultados. En este contexto fija 5 objetivos estratégico:

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

3.4.1 Los 5 Objetivos Estratégicos del Programa Nacional de Combate a la Corrupción a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

Objetivos	Líneas de estrategias	Líneas de acción y proyectos
Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.	<p>-Establecer el marco jurídico institucional y operativo que permita la debida actuación de la secretaría.</p> <p>-Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF.</p> <p>-Desarrollar los Recursos Humanos de la APF.</p>	<p>1.- Comisión Intersecretarial para la transparencia a la corrupción.</p> <p>2.- Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la secretaría.</p> <p>1.- Mejora regulatoria interna de la APF.</p> <p>2.- Investigación de mejores prácticas anticorrupción.</p> <p>3.- Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF.</p> <p>4.-Nuevo enfoque de los órganos internos de control</p> <p>1.- Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF.</p> <p>2.-Formación y capacitación de los servidores públicos</p> <p>3.- Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</p> <p>4.-Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos.</p>
Controlar y detectar y prácticas de corrupción.	<p>-Implantar controles en la APF</p> <p>-Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.</p>	<p>1.- Inventario de áreas en la APF</p> <p>2.- Programas operativo para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la APF.</p> <p>3.- Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.</p> <p>1.- Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública.</p> <p>2.- Sistema de información directiva.</p>
Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	-Aplicar las sanciones que corresponden a conductas	<p>1.- Usuario Simulado</p> <p>2.- Dirección y sanción de casos de</p>

	indebidas	corrupción.
Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.	<p>-Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p> <p>- Generar acuerdos con la sociedad</p> <p>-Nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>	<p>1.- Ley para el acceso a la información pública</p> <p>2.- Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades.</p> <p>3.- Identificación de estándares de atención ciudadana.</p> <p>4.- Uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno.</p> <p>5.- Coordinación con estados y municipios.</p> <p>6.- Contraloría social</p> <p>7.- Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos.</p> <p>8.- Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad.</p> <p>9.- Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno.</p> <p>1.- Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de transparencia y combate a la corrupción.</p> <p>2.- Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.</p> <p>1.- Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional.</p> <p>2.- Consejo Nacional de transparencia y contra la corrupción.</p> <p>3.- Campaña de posicionamiento del gobierno federal en el combate a la corrupción.</p>
Administrar con pertinencia y calidad en el patrimonio inmobiliario federal	-Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF.	<p>1.- Administración del patrimonio inmobiliario federal</p> <p>2.- Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.</p>

FUENTE: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Evaluación

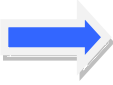
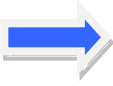
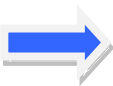
La evaluación de los objetivos y de los resultados del programa se llevarían a cabo en tres ámbitos: 1) Percepción ciudadana y 2) índices nacionales e internacionales: estos dos primeros permitirían conocer si las líneas de acción emprendidas están resolviendo los problemas planteados por la población y 3) Indicadores de resultados: este último verificaría si las metas proyectadas se cumplieron. En síntesis, en los dos primeros se evaluará el grado de satisfacción y éxito reales alcanzados y con el tercero la efectividad de las líneas de acción.

3.4.2 Líneas de Acción e Indicadores del PNCTDA

LINEAS DE ACCIÓN	INDICADORES
Comisión Intersecretarial para la transparencia y Combate a la Corrupción	Compromisos cumplidos por dependencia y/o entidad/ compromisos adquiridos.
Reforma del marco jurídico y relativo a las atribuciones y competencias de la secretaría.	Ordenamientos emitidos y publicados / Ordenamientos propuestos para mejora Modificaciones realizadas a ordenamientos emitidos y reformados/Problemática detectada en ordenamientos emitidos y reformados.
Mejora regulatoria interna de A.P.F.	Simplificación normativa Mejora de procesos y simplificación administrativa en la APF.
Investigación de mejores prácticas anticorrupción	Número de prácticas documentadas y dirigidas a resolver problemas específicos/ Total de prácticas documentadas.
Fortalecimiento de sistemas de Control Interno en la A.P.F.	Número de dependencias, órganos desconcentrados y entidades que han implementado su tablero de control. Número de acciones atendidas/ Número de acciones reportadas. Número de servidores públicos capacitados/ Total de servidores públicos de los OIC.
Nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control	Programas y acciones cumplidas en tiempo y forma/ Total de programas y Acciones programadas. Número de puntos de control implantados/ No. de puntos de control propuestos en las auditorías. Tiempo de resolución de las quejas, denuncias e inconformidades / Tiempo programado. Número de personal de OIC´s capacitado en las nuevas funciones asignadas por la SECODAM/ No total del personal que conforma al OIC´s.

LINEAS DE ACCIÓN	INDICADORES
Estudio de sueldos y salarios de las tareas críticas de la A.P.F.	Número de áreas críticas sugeridas para mejorar sueldos.
Formación y capacitación de los servidores públicos	Número de servidores públicos capacitados.
Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F.	Mecanismos diseñados y aprobados
Inducción y adopción voluntaria del código de ética de los servidores públicos.	Número de servidores públicos de la APF que conocen y aplican el Código de ética./ Total de servidores públicos de la A.P.F. Dependencias y entidades de la A.P.F. que adoptan su propio código de conducta./Total de dependencias y entidades de la A.P.F.
Inventario de áreas críticas en la A.P.F.	Propuestas de solución implantadas / Áreas, servicios y puestos críticos detectados.
Dependencias y entidades de la A.P.F con programa operativo/ Total de dependencias y entidades de la A.P.F.	Porcentaje de calidad en el enfoque, avance y compromiso de los programas operativos. Programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la A.P.F
Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.	Modelos desarrollados / Modelos requeridos.
Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública.	Recomendaciones atendidas / Recomendaciones emitidas. Programas anuales de control y auditorías aceptadas. Instituciones incorporadas al sistema de indicadores de gestión. Total de instituciones de Gestión/ Total de instituciones de la A.P.F.
Sistemas de información directiva.	Dependencias y entidades que incorporaron los nuevos conceptos e indicadores/ Total de instituciones incluidas en el SID. Porcentaje del presupuesto evaluado con criterios homogéneos.

LINEAS DE ACCIÓN	INDICADORES
Usuario Simulado	Fortalecimiento del proceso de atención ciudadana: Número de dependencias con proceso mejorados y personal capacitado / Número de dependencias programadas. Número de instituciones con casos corrupción detectados / Número de operativos de usuario simulado.
Detección y sanción de casos de corrupción.	Resolución favorables / Resoluciones emitidas. Irregularidades y prácticas de corrupción solucionadas / Irregularidades y prácticas de corrupción simulado. Denuncias penales procedentes.
Ley de acceso a la Información documental.	Ley promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación.
Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades emitidas. Total de peticiones ciudadanas recibidas y solucionadas.	Número de quejas y denuncias. Número de inconformidades recibidas/número de procesos de adquisición y obra públicas realizadas. Cuantía de inconformidades/ Cuantía de las adquisiciones y obras públicas. Número de días promedio para la solución de inconformidades.
Identificación de estándares de atención ciudadana.	Porcentaje de dependencias y entidades que tienen estándares y medición de calidad en el servicio. Total de dependencias y entidades con cartas compromiso y CIS / Total de dependencias y entidades de la APF.
Uso de tecnología para la transparencia en el gobierno.	Número de consultas recibidas / Número de consultas esperada. Número de consultas a la página Internet-SECODAM Declaraciones recibidas a través de medios electrónicos.
Coordinación con estados y municipios.	Número de acuerdos suscritos / Total de entidades federativas. Modificaciones promovidas a leyes / Modificaciones promovidas a leyes X 100.
Contraloría social.	Programa de la A.P.F. con alto impacto social que operen un Sistema Integral de Contraloría Social

LINEAS DE ACCIÓN	INDICADORES
	para para la Transparencia y el Combate a la Corrupción/ Programas de la APF con alto impacto social x 100.
Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos.	 Información difundida/Información programada para difusión.
Medición del impacto en el combate a la corrupción.	 Número y periodicidad de instrumentos de mediación claros y objetivos promovidos por organismos independientes al gobierno / Instrumentos de mediación programados.
Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno.	 Transparencia en adquisiciones Desarrollo de servidores públicos Servicios generales Tecnologías de la información. Modernización administrativa Rediseño y certificación de procesos
Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales para la transparencia y el combate a la corrupción.	 Número de pactos sectoriales y alianzas sociales operando. Porcentaje de disminución en la percepción de corrupción u opacidad en la actividad específica después de la puesta en marcha de los pactos sectoriales.
Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.	 Número de acuerdos y convenios con grupos representativos operando. Porcentaje de disminución en la corrupción u opacidad en la actividad específica de cada grupo después de la puesta en marcha de los acuerdos y convenios
Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional.	 Diseño de materiales elaborados. Porcentaje de cambio en encuestas de valores. Utilización en las aulas de los instrumentos educativos que se preparan en la dependencia.

LINEAS DE ACCIÓN	INDICADORES
Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción.	Consejo integrado y operando.
Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción.	Mensajes difundidos en forma correcta. Número de organizaciones sumadas a los proyectos.
Administración del patrimonio inmobiliario federal.	Total de autorizaciones y validaciones en el inventario. Regularizaciones jurídicas y administrativas completas. Porcentaje de gastos de administración y mantenimientos.
Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.	Tiempo de respuesta. Precio de los servicios de avalúo y justipreciaciones / Precios de mercado.

3.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTIPG)

“El PND 2001-2006 establecía como una de las normas básicas de acción gubernamental la transparencia de la gestión pública, que implicaba entre otros aspectos que las decisiones gubernamentales estarían abiertas al escrutinio de la sociedad, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación y la vida privada de los servidores”.¹¹⁶

Por consiguiente, el gobierno de Vicente Fox promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; esta ley fue aprobada por unanimidad el 12 de junio de 2002. Tuvieron que pasar 25 años para que se diera cuerpo legal al derecho a la información establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución, que reconoce, respectivamente, el derecho a la obtención de información gubernamental y “el derecho de petición” que faculta a

¹¹⁶ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

cualquier ciudadano mexicano a realizar consultas relativas a las actividades gubernamentales.

Entre los objetivos de la misma se encuentra: “el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos”.¹¹⁷

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tenía como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México) bajo tres principios fundamentales.

“1.- La información de los poderes y organismo federales es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley.

2.- El derecho de acceso a la información universal, lo que significa que cualquier persona puede solicitar y acceder a la información pública sin acreditar un interés jurídico o institucional.

3.- Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron solicitados”.¹¹⁸

Características internas

- 1.- La forma de mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- 2.- Las excepciones al principio de publicidad
- 3.- El periodo de reserva
- 4.- El ámbito de aplicación
- 5.- La publicidad de información sin que medie solicitud
- 6.- El costo de la información
- 7.- El período de resolución a una solicitud

¹¹⁷ www.ifai.org.mx

¹¹⁸ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Innovación Gubernamental. Op. Cit., pag. 82.

- 8.- El recurso de revisión
- 9.- El control judicial
- 10.- Las responsabilidades y sanciones

3.5.1 Instituto Federal de Acceso a la Información.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) es un organismo del Poder Ejecutivo Federal de México, con autonomía presupuestaria y de decisión. A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 33, se crea este organismo el 12 de junio de 2003; con más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal quienes tienen la obligación de atender solicitudes de información bajo la vigilancia del IFAI.

Es encargado, fundamentalmente, de:

1. “Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
2. Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares.
3. Y resolver los reclamos sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado a los solicitantes”.¹¹⁹

A partir de la instauración del IFAI, todo aquel individuo interesado en solicitar información en posesión del gobierno federal puede solicitarla mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. Cada dependencia y entidad abrirían una Unidad de Enlace para ese fin. Una vez solicitada, un comité de información en cada dependencia determinará si la información se otorga o no. En caso de que la decisión sea negativa, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI.

¹¹⁹ www.ifai.org.mx

Cabe mencionar que el IFAI promovió la recepción de estas solicitudes a través de internet, mediante el sistema INFOMEX. De igual modo, cabe resaltar la forma correspondiente al Gobierno Digital, la cual facilita y amplía las posibilidades de tal solicitud, al poder realizarse desde cualquier parte del país e, incluso, desde el extranjero, por medio del “Sistema de Solicitudes de Información” (SISI), al cual se puede ingresar por internet en la dirección electrónica: www.informacinpublica.gob.mx.

En el primer semestre de 2010, “el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, lo cual amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del Instituto, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Asimismo, modificó su nombre al de "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". A partir de julio del mismo año, el IFAI inició un proceso de reestructuración y capacitación tanto de su personal como de todos aquellos sujetos, físicos o morales, poseedores de una base de datos, el cual concluirá en enero de 2012, fecha en la que el derecho de las personas a ser protegidas en sus datos tendrá plena vigencia”.¹²⁰

3.6 Código de ética y de Conducta de los Servidores Públicos.

Durante la reunión realizada en el Auditorio Nacional, él presidente constitucional Vicente Fox, tomó protesta a cerca de cincuenta nuevos funcionarios que integraban el gabinete ampliado del gobierno federal, a quienes leyó su código de ética como parte del Programa de Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006) .

Poco antes ante el Congreso, el presidente Fox había expresado lo que espera de su equipo de trabajo: *“Iniciamos nuestra gestión con un equipo de gobierno cuyo signo es la pluralidad. Se trata de un equipo de funcionarios de convicción democrática y con ideas nuevas, que reúnen una adecuada amalgama de*

¹²⁰ es.wikipedia.org/.../Instituto_Federal_de_Acceso_a_la_Información_Pública -

inteligencia, lealtad y pericia. Capaces, honestos y con sentido de Estado, y ajenos, por supuesto, a una visión política de clan o cofradía.

A ellos quiero expresarles en público lo que les dije en privado: No creo en la habilidad de aquellos políticos que para ser eficaces actúan al margen de toda noción de ilegalidad. Los recursos indebidos de que se valen y su falta de escrúpulos, descalifican cualquier habilidad. Tampoco creo en aquella institucionalidad que obliga a la complicidad y que es pretexto para justificar atrocidades.

Tengo las botas bien puestas en la tierra: A la realidad la veo de frente y nunca le doy la espalda. Gobernaré alejado del culto a la personalidad y de toda concepción patrimonialista del poder. No buscaré más privilegio que el de servir. Esta misma convicción les exigiré a quienes integran mi equipo de gobierno, les exigiré, también, cuentas por actos de corrupción de sus subordinados.

Todos debemos aceptar esta dura carga con gravedad, serenidad y satisfacción, pero también con profunda alegría. Las duras jornadas que nos esperan serán las mejores que Dios nos haya concedido vivir, pues nada hay más hermoso que servir a la Patria¹²¹.

El objetivo que tuvo el entonces Vicente Fox con la estrategia que había llamado Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental consistió en una serie de códigos de ética y valores morales. Este tenía dos finalidades sociológicamente, por una parte contar los hombres más íntegros, comprometidos y de honrada reputación, tanto en lo personal como en lo familiar en su gobierno; y en segundo lugar, influir y transformar a la sociedad en general con las mismas características que proponía dicho modelo, bajo un conjunto de normas éticas que permitieran dar integridad, honestidad y compromiso a los ciudadanos de la transición democrática del 2000, advirtiendo que de lo contrario solo sería un programa más de las reformas administrativas y morales de México.

¹²¹ www.memoriapoliticademexico.org

Código de Ética de los Servidores Públicos

- “Bien común: Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.
- Integridad: Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.
- Honradez: Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.
- Imparcialidad: Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.
- Justicia: Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.
- Transparencia: Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.
- Rendición de cuentas: Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.
- Entorno cultural y ecológico: Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.
- Generosidad: Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad,

nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

- Igualdad: Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.
- Respeto: Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.
- Liderazgo: Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa”¹²².

Código de Conducta de los Servidores Públicos

“1.- CONOCIMIENTO.- Conocer las leyes, normas aplicables y valores de Presidencia de la República, apegándome a éstas, respetándolas y haciéndolas respetar.

2.- DILIGENCIA Y CUIDADO PROFESIONAL.- Realizar mis funciones con diligencia, cuidado y apego a las normas, siempre sujeto a la evaluación de la Institución y de cara a la sociedad.

3. CALIDAD.- Aprender a trabajar con parámetros de calidad, colaborar en la mejora de procesos, enfocando mi esfuerzo a la satisfacción del cliente interno y externo.

4. FOMENTAR LA CULTURA ÉTICA.- Ejercer y fomentar la cultura ética con mi ejemplo hacia el personal a mi cargo, estableciendo lineamientos claros y delimitando funciones y responsabilidades que contribuyan al cumplimiento de los objetivos planteados.

5. ACTITUD CONSTRUCTIVA.- Tener una actitud constructiva, considerando siempre una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, durante mi desempeño en el cargo público.

¹²² www.fox.presidencia.gob.mx

6. ESPÍRITU DE SERVICIO.- Promover un ambiente de respeto, colaboración, espíritu de servicio y sana competencia que permita mi desarrollo profesional y enaltecimiento de las labores encomendadas como servidor público.

7. RACIONALIDAD Y AHORRO.- Utilizar los recursos públicos en forma eficiente, eficaz y honesta, con respeto por la preservación del entorno ecológico, contribuyendo a recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

8. TRANSPARENCIA.-Colaborar con la rendición de cuentas de la gestión pública de manera puntual, veraz y transparente, a fin de impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

9. IMPARCIALIDAD.-Proceder con imparcialidad, desempeñándome en forma objetiva en la toma de decisiones y desarrollo de mis funciones en Presidencia de la República.

10. MEJORA CONTINUA.- Contribuir al desarrollo de elementos que den seguridad, facilidad de acceso y rapidez a los trámites y servicios de la gestión pública, que satisfagan las necesidades de la ciudadanía.

11. COMPROMISO.- Estar comprometido con la misión, visión y objetivos de Presidencia de la República, teniendo siempre presente el ser servidor público y parte del Poder Ejecutivo Federal.

12. LEALTAD.- Buscar, identificar y reconocer los intereses de la Institución como propios, sobre cualquier circunstancia ajena a la razón de ser de Presidencia de la República.

13. DISCRECIÓN E IMAGEN INSTITUCIONAL.- Actuar con sutileza y discreción en el desempeño de mi cargo, conservando y exaltando la buena imagen de Presidencia de la República” .¹²³

Del mismo modo cabe mencionar, que junto con la creación de los códigos de ética directamente dirigidos a los servidores públicos del Estado. En el año 2001-2002 se congregaron en la ciudad de México representantes de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Económico (SECODAM) en coordinación con la Asociación de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA) para convocar a directivos y profesores de las facultades y Escuelas de nivel

¹²³www.fox.presidencia.gob.mx

medio superior del país, agremiados en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a elaborar un documento normativo que homogenizara criterios de derechos, obligaciones y responsabilidades de los principales actores que integran una comunidad académica.¹²⁴

El documento en cuestión sería una guía en el deber ser institucional llamado: "Código de Honor", la creación de una cultura de transparencia en las universidades e instituciones de educación superior, los cuales adquieren mayor relevancia al destacar las responsabilidades de los estudiantes. El objetivo consistía en hacer de las universidades semilleros de jóvenes que se sumen a las responsabilidades que implica vivir en un país abierto, libre y democrático. Profesionistas con sólidos valores de integridad y ética que les permitan hacer frente con éxito a los retos de la competencia global. Logrando con ello, una sociedad más transparente y justa, en la que prevalezca la legalidad y la integridad de los futuros ciudadanos de este país, y por supuesto de los servidores públicos del mañana.

Con esto, el gobierno federal por medio de la SECODAM daba cumplimiento al compromiso irrenunciable con el combate a la corrupción y con la promoción de una cultura de la transparencia y legalidad en el Gobierno Foxista.

3.7 Ley del Servicio Profesional de Carrera

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se adiciona la Ley de Planeación". En éste se establece la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, asignándosele la dirección de este servicio a la anteriormente llamada Secretaría

¹²⁴ <http://www.alafec.unam.mx/mem/cuba/Etica/etica04.swf>

de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió de nombre, con el decreto, a Secretaría de la Función Pública.¹²⁵

“La puesta en marcha pretendía sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema profesional de carrera en las dependencias de la Administración Pública Centralizada, dejando así a las entidades paraestatales la potestad de instaurar sus propios sistemas de servicio profesional. Un año después se aprobó el reglamento”.¹²⁶

Recordemos que este gran paso dentro de la acción de la función pública fue producto a través de la historia mexicana de iniciativas como la del 12 de abril de 1934, donde se publica en el *Diario Oficial* el acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil. Posteriormente en el gobierno de Miguel de la Madrid surge el 29 de junio de 1983 el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la APF.

No obstante las acciones encaminadas a implantar el Servicio Profesional de Carrera en la totalidad de la APF, no dieron los resultados esperados, entre otras razones por la ausencia de disposiciones de rango legal.¹²⁷ Así el 22 de abril de 2002 con la publicación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se establece la necesidad de una Ley del Servicio Civil de Carrera.

Su definición la encontramos en el artículo 2o. que habla que “el Sistema del Servicio Profesional de Carrera funge como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”¹²⁸. Este comprende los rangos de director general, director de área,

¹²⁵ www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/cl/cl10.htm

¹²⁶ Del Carmen Pardo, María, “El Servicio Civil Profesional de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública”. Editorial Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, México D.F. 2006, pág.71.

¹²⁷ Cfr. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación", *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 70, 22 de octubre de 2002.

¹²⁸ Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública, México D.F. 2006.

subdirector de área, jefe de departamento y enlace, comprendiéndose además los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente

Apartados del Servicio Profesional de Carrera: 1) Disposiciones generales; 2) De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema; 3) De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera; y 4) Recurso de revocación, así como a los tribunales competentes para conocer controversias derivadas de la aplicación de la ley.

El Sistema del Servicio Profesional cuenta con la siguiente estructura funcional (artículo 13):

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- II. Subsistema de Ingreso.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- VI. Subsistema de Separación.
- VII. Subsistema de Control y Evaluación.

Con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera¹²⁹, en el gobierno del cambio de Vicente Fox Quesada, queda concluido un tema pendiente desde los años 80's para la reforma administrativa en México. Dejando con ello, un legado importante para los servidores públicos de hoy y del futuro, quienes ahora serán reclutados, evaluados y promovidos con base a sus meritos, en igualdad de oportunidades.

3.8 Agenda Presidencial de Buen Gobierno

Del mismo modo en el marco del 2o Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, celebrado en la ciudad de México en noviembre de 2002, por la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, esta presentó la Agenda de Buen Gobierno (ABG), considerando a esta ultima

¹²⁹ Idem.

como uno de los componentes fundamentales en la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Cabe resaltar que a la mitad del gobierno de Vicente Fox, los objetivos tanto del PNCCFTDA y como del MEIG se integrarían en la recién creada, “Agenda Presidencial de Buen Gobierno (ABG)”.¹³⁰ Esta perseguía modificar y generar nuevas actitudes y conductas tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía, así como aglutinar y fortalecer los objetivos y las acciones del PNCCFTDA y el MEIG en la estrategia en materia de buen gobierno.

Una prioridad de esta gestión y de las venideras era la utilización del término inclusión, mismo que permitirá devolver lo que por naturaleza es público, instrumentando la capacidad de consultar y escuchar a los gobernados en el diseño e implementación de una política pública.

Este nuevo modelo de gobierno pretendía transparentar y rendir cuentas al inicio y durante el término de su sexenio, como conjugar en cada uno de sus actos la eficiencia y la calidad como verbos inherentes de la nueva gestión pública. El Buen Gobierno, además de ser eficaz debe ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, debe forzosamente ser honesto y transparente, tener una ética propia incólume, pues debe generar confianza entre sus ciudadanos.

En poca palabras, la finalidad de esta administración con la implementación de la Agenda de Buen Gobierno, era llevar a la nación mexicana a consolidar un gobierno de clase mundial, innovador y de calidad total que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Para lograr lo anterior, orientó sus esfuerzos por transformar tanto sus instituciones como la percepción de la ciudadanía hacia ellos en 2 vertientes contenidas en el Modelo de Innovación y Calidad. Por un lado, la innovación permitiría concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total

¹³⁰ Sánchez González, José Juan. La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, espacios públicos, vol.12, núm. 24 abril-sin mes, UAEM 2009, pags. 8-31.

que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

Existía en el gobierno una visión a largo plazo que continuamente genera nuevos esquemas y la nueva “Agenda Presidencial de Buen Gobierno” al servicio de los ciudadanos, giró en 6 líneas de acción.

I. Un gobierno honesto y transparente.

Código de Ética

Ley Federal de Transparente y Acceso a la Información Pública

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

TOTAL DE SOLICITUDES Y RESPUESTAS ATENDIDAS 2003-2004¹³¹

Concepto	2003	2004	Acumulado a 2004	Participación en el total de solicitudes(%)
<u>Total de solicitudes</u>				
Solicitudes	24 729	22 457	47 186	100.0
Electrónicas	22 898	20 652	43 550	92.3
Manuales	1 831	1 805	3 636	7.7
Total de respuestas	21 530	19 514	41 044	87.0
Electrónicas	20 051	18 171	38 222	81.0
Manuales	1 479	1 343	2 822	6.0
Recursos de revisión presentados ante el IFAI	636	791	1 427	3.0

¹³¹ Para 2003 cifras del 12 de junio al 31 de diciembre. Para 2004 cifras al 12 de agosto. Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

II. Un gobierno profesional

La profesionalización de los servidores públicos, obedece a la necesidad de desarrollar un sistema de desarrollo integral de los funcionarios, lo que dejaba claro combatir y radicar la falta de planeación estratégica del personal, poca capacitación y no enfocada a objetivos, falta de detección de necesidades, ausencia de vocación de servicio, sin actuación conforme a valores en amplios sectores y falta de un sistema sólido de remuneración y de incentivos para crecer.

Para emprender estos esfuerzos, los gobiernos necesitan un servicio profesional de carrera, donde los empleados y gerentes se recluten según el mérito, sean capacitados para los trabajos que realizan, se evalúen según resultados de programa y reciban un pago por su desempeño.

Compromiso que se ve saldado con la sociedad y los servidores públicos con la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en 2002; y junto a esta la creación de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos; el Consejo Consultivo del Sistema, se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).

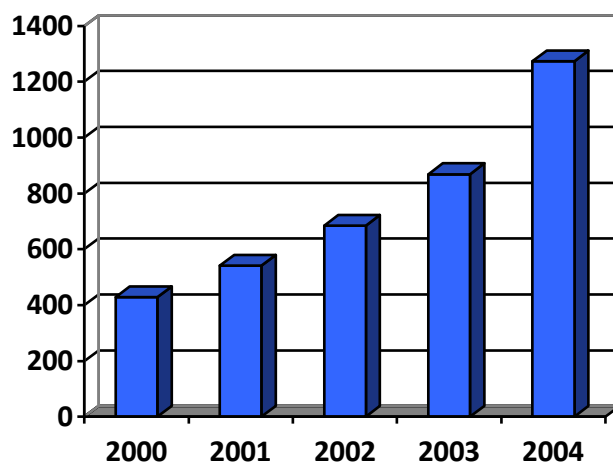
III. Un Gobierno de Calidad

La idea de incorporar el término de Calidad Total y sus características en la gestión federal, surge con la idea de lograr un gobierno eficiente y eficaz que cuente con un modelo de dirección de calidad, que sea confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas de gestión de calidad en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión, y finalmente, que sea un gobierno con resultados tangibles, que evalúe permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus acciones y proyectos.

Para alcanzar la calidad deseada en cada una de las dependencias de gobierno, se establecieron varios indicadores que promovían, implementaban y evaluaban a las instituciones sus procesos y servicios que prestan a la ciudadanía.

- Modelo INTRAGOB.-Para su operación en los primeros tres años de esta administración se creó una red en la que participaron 19 dependencias y 30 unidades de la APF. Se estableció un Comité Directivo de Calidad en el 92% de las dependencias y el 65% de las entidades de la APF.
- También se instauró el premio a la calidad INTRAGOB, el reconocimiento a mejores prácticas en calidad total, y el reconocimiento y el premio INNOVA a las mejores prácticas en innovación
- “Se promovió y reconoció la certificación de áreas de trabajo con estándares internacionales (ISO 9000) en un 98%. Así, mientras en el año 2000 había 429 áreas de trabajo certificadas, en 2001 se lograron 541, para 2002 ascendieron a 650, para 2003 ya había 850, y 1, 273 áreas certificadas en 2004”¹³².

CENTROS DE TRABAJO CERTIFICADOS EN ISO 9000 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2000- 2004



Centros Certificados ISO 9000

¹³² Cfr. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx>

IV. Un Gobierno Digital

El deseo de llevar el desarrollo tecnológico a cualquier parte del país, hablese de dependencia, escuela, ciudad o comunidad, toma fuerza con la línea de acción por un gobierno digital, con la plena convicción que todos los ciudadanos cuenten con un gobierno digital eficiente que les permita obtener información del sector público y acceso a los servicios que éste ofrece desde la comodidad de su casa, oficina o desde un Centro Comunitario Digital del Sistema Nacional e-México.

Acciones implementadas en México para lograr un gobierno electrónico o e-Gobierno.

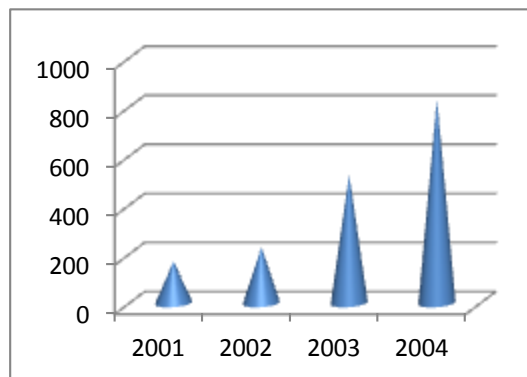
- Infraestructura Tecnológica Gubernamental.
- Administración del conocimiento y colaboración digital.
- Se promueve el uso de sistemas tanto para evaluar el desempeño gubernamental como de inteligencia institucional:
 - a) Rediseño de procesos con tecnologías de información.
 - b) Servicios y trámites electrónicos (e servicios) con acceso a más de 834 servicios y trámites electrónicos gubernamentales con más comodidad y satisfacción.
 - c) Política informática y organización para el Gobierno digital. Se opera bajo una red e- *Gobierno*, gobierno digital mediante un Decreto Presidencial y un Plan maestro para el gobierno digital, impulsa los planes rectores en materia, define las políticas internas en materia de tecnologías de información y la alienta.

Avances de las líneas de acción de Gobierno Digital, o e-Gobierno alcanzados:

- a. Portal Ciudadano del Gobierno Mexicano. Éste se presenta ante el ciudadano para ofrecerle todo los servicios, trámites y recursos informativos más relevantes (obtuvo el reconocimiento INNOVA 2003 y el premio de Innovación y Calidad en la Administración Pública 2003, recibió en el 2004 el premio internacional “Reo Estocolmo 2004”, en la categoría de Gobierno electrónico).

- b. Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet). El sistema fue creado para manejar el total de las compras del Gobierno Federal Mexicano y a través de convenios y mecanismos de colaboración, que respetan la autonomía y soberanía de cada orden de gobierno, se han incorporado a las adquisiciones y obra pública en entidades federativas. Actualmente existen más de 2 mil 800 de proveedores de la administración pública. Cabe resaltar que este sistema se encuentra certificado por la norma ISO 9000 en el proceso de publicación de licitaciones en internet.
- c. IMSS desde su empresa, presenta movimientos afiliatorios de los trabajadores de manera fácil y rápida, beneficiando a cerca de 7.2 millones de trabajadores.
- d. Expediente clínico (ISSSTEMED), ha beneficiado a más de 110 mil pacientes con la creación de un expediente clínico electrónico, que procesa más de 2 millones de imágenes digitales médicas por medio del sistema de procesamiento más avanzados en Latinoamérica.
- e. Comercio exterior. Para apoyar e impulsar la inversión extranjera, se ofrecen operaciones financieras en línea (cartas de crédito, fiduciario, crédito, tesorería), esquema PyME digital 50 y 250, e información inteligencia comercial.
- f. Implementación de los programas CHAMBATEL Y CHAMBANET. El programa CHAMBATEL opera en 32 centro de atención en diversas ciudades del país y ha canalizado a 175 mil 777 personas a un empleo y alcanzado un índice de colocación de 7.3 % de las persona atendidas.
- g. La recaudación de impuestos. Más de 54% de las declaraciones y pago de impuestos presentados al SAT se lleva a cabo por medio del portal de internet (www.sat.gob.mx) lo que beneficia a más de 10.5 millones de contribuyentes con un proceso ágil, eficiente y seguro.

TRÁMITES Y SERVICIOS GUBERNAMENTALES EN LINEA 2001-2004



Fuente: Secretaría de la Función Pública

V. Gobierno con mejora regulatoria

La mejora regulatoria se orientó a eficientar las instituciones del gobierno federal, a eliminar la normatividad excesiva que no genera valor agregado y destinar mayor tiempo y recursos a la atención hacia los ciudadanos y las empresas.

Atendiendo esta acción, el sector privado, bajo la coordinación del Consejo de Coordinación Empresarial, respondiendo a una invitación del gobierno federal presentó una lista de 63 trámites que requerían mejora. Para septiembre de 2004, 48 de ellos ya estaban resueltos. Hoy el ciudadano y las empresas tienen acceso inmediato al 100% de las disposiciones federales aplicables a través de los siguientes mecanismos: Comités de Mejora Regulatoria Interna (COFEMER); los Consejos y mesas; y las normatecas.

VI. Un Gobierno que cueste menos

- Reducción al gasto burocrático que no agrega valor ciudadano.
- Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población.
- Alcanzar los dos objetivos anteriores, en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero.

3.8.1 Resultados de la Agenda de Buen Gobierno

Principios de la ABG	Resultados alcanzados
1.Gobierno honesto y transparente	<p>1.1 Puesta en marcha del Código de Ética y Conducta por parte de todos los funcionarios de su gabinete.</p> <p>1.2 El 4 de diciembre de 2000 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la APF.</p> <p>1.3 El 28 de febrero de 2001 Vicente Fox suscribió el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (ANTCC).</p> <p>1.4 El 22 de abril de 2002 se publicó en el DOF y se puso en ejecución el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.</p> <p>1.5 Publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIPG) en el año de 2003.</p>
2.Gobierno profesional	<p>2.1 Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el año de 2003.</p> <p>2.2 En mayo de 2004 la SHCP y la SFP presentaron al Congreso de la Unión el diagnóstico “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”.</p>
3.Gobierno de calidad	<p>3.1 Desarrollo y modernización administrativa (2001).</p> <p>3.2 Mejora de procesos y eficiencia administrativa (2002-2003).</p> <p>3.3 Gobierno de calidad (2004-2006) con tres líneas de trabajo: mejora de procesos, apoyo a los órganos internos de control (OIC) y formación profesional.</p>
4.Gobierno digital	<p>4.1 En diciembre de 2000 dio inicio el proyecto e-México, que definió al gobierno electrónico o e-Gobierno como clave dentro de sus estrategias de contenidos y sistemas.</p> <p>4.2 Despliegue de la red de Centros Comunitarios Digitales (CCD) fue la creación de 3 200 puntos de acceso instalados en centros educativos.</p> <p>4.3 Creación con 40 dependencias de la red e-Gobierno.</p> <p>4.4 Creación del portal Innova y redes horizontales de colaboración (www.innova.gob.mx).</p> <p>4.5 Lanzamiento del portal ciudadano del Gobierno Federal (2002).</p> <p>4.6 Creación del Registro Único de Personas Acreditadas (www.rupa.gob.mx).</p> <p>4.7 Creación del portal acampus (www.campusmexico.gob.mx).</p>
5.Gobierno con mejora regulatoria	<p>5.1 Creación de la Normateca Federal (www.normateca.gob.mx).</p> <p>5.2 Fueron creadas Normatecas Internas en dependencias y entidades federales.</p> <p>5.3 Creación del Comité de Mejora Regulatoria (COMERI).</p> <p>5.4 Se impulsaron Mesas de Simplificación Regulatoria.</p> <p>5.5 Fue creado el Lenguaje Ciudadano</p>
6.Gobierno que cueste menos	<p>6.1 En el periodo 2001-2004 los ahorros y recursos generados por medidas de austeridad en la APF fueron 33 789.9 millones de pesos; de este monto, 59.3% (20 019.8 millones) corresponden a los ahorros por programas de austeridad y 40.7% (13 768.1) a los ahorros derivados de compactación de estructuras administrativas y cancelación de plazas de programas de separación voluntaria.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Función Pública, 2006.

3.8.2 Reconocimientos y Premiación de Resultados de la Agenda de Buen Gobierno

Con la importancia de contar con las instituciones necesarias para lograr con éxito el proyecto de las seis líneas de acción de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, se optó por transformar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en la nueva Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de facilitar las acciones a implementar, así como lograr los objetivos esperados.

Dentro de la Agenda de Buen gobierno se crean los premios y reconocimientos a las dependencias y procesos más exitosos en el periodo de un año, como los muestran las experiencias de Estados Unidos, con el premio Malcom Baldrige; Japón, con el premio Deming y la Unión Europea, con el premio de la Fundación Europea para la Administración de la Calidad (EFQM). Aunado a esto el hecho que se ha extendido la creación y aplicación de normas de calidad internacionales como el certificado ISO 9000.

Así, en 2002 se dio origen a los premios y reconocimientos INNOVA e INTRAGOB, los cuales premian a la innovación y a la calidad de las mejores prácticas de las dependencias y entidades del gobierno federal, tales galardones surgen como indicadores a las acciones implementadas. Así como la legitimización de la sociedad por reconocer los esfuerzos de la administración Foxista por reformar y hacer de la administración pública, un ente innovador y de calidad; y finalmente incentivar y motivar a todas las dependencias y servidores públicos a ser acreedores de estos estímulos.

3.8.3 Premios INNOVA

Este premio es entregado a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, que se distinguen por el desarrollo de los servicios innovadores con un alto valor agregado para la ciudadanía y que contribuye en forma importante con las seis líneas de la acción de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Su objetivo fue fomentar la creatividad y la innovación; aumentar la

competitividad del gobierno federal e impactando en la modernización de la APF, así como en la dignificación del servidor público como principal agente de cambio.

Los reconocimientos eran entregados por el presidente Fox en el marco de la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública que se organizó año con año en la primera semana del mes de noviembre.

3.8.3.1 Dependencias Ganadoras del Reconocimiento INNOVA

DEPENDENCIA	ANTES	DESPUÉS
Secretaría de Relaciones Exteriores	Incremento de actividades de falsificación de documentos de identidad y viaje; fraude y la falta de seguridad que presentaba el pasaporte mexicano, sistema obsoleto.	Incremento de un número mayor de requisitos para la obtención del pasaporte. Aumenta de 10 medidas de seguridad a 30 en la identidad del pasaporte. Por lo importante de la modernización del equipo y la capacitación al personal que maneja el sistema MIDIS en cada delegación, éste será sustituido en el año 2004, en todos los centro de producción y sitio central a fin de evitar su obsolescencia en pleno servicio.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Transparencia en el pago de los apoyos para el campo a través de la tecnología de información	Para transparentar y hacer eficiente la distribución de los pagos, su distribución se hizo a través de tres proyectos por parte de tres direcciones generales pertenecientes a la Coordinación General de Apoyos (CGA). También se tomo la decisión de integrarlos en un solo proyecto que se denominó "Transparencia en el pago de los apoyos para el campo a través de la tecnología de información".
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	Nuevos Esquemas de Información y Vinculación Laboral – Chambatel, Chambanet y mi chamba-	Al llamar a Chambatel, el buscador obtiene, en un plazo no mayor a 10 mins., la información necesaria para contactarse con hasta tres opciones de empleo que empaten con su perfil laboral. Chambanet este sitio permite a las personas y empresas a tener acceso, a través de internet, a una amplia base de datos de ofertas de empleo y candidatos, a registrar su curriculum y a las ofertas de empleo en línea el mismo día.
Servicio de Administración Tributaria	Nuevo esquema de pagos electrónicos con la idea de simplificar el cumplimiento de las	Se crea la tarjeta tributaria y se consolida el pago por internet.

	obligaciones fiscales y modernizar el pago de contribuciones federales.	
Secretaría de la Defensa Nacional	Prevenir conductas irregulares en el marco de las adquisiciones y de la administración del presupuesto	Se implantó el Sistema Integral de Administración con el objeto de eficientar sus procesos de Gestión Presupuestal, mediante una herramienta informática que emplea tecnología de vanguardia a través de una aplicación única que integra la totalidad de las actividades que se desarrollan en la Dirección General de Administración
Secretaría de Comunicación y Transportes	En 2000, en México existían cerca de 60 millones de habitantes sin acceso a los servicios básicos de telecomunicaciones.	Se diseñó la primera red de conectividad digital satelital e-México, con el objetivo de proporcionar acceso de alta velocidad a Internet a la población que no dispone de este servicio.
Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores	El INFONAVIT asumió una agresiva postura de innovación que le ha permitido reducir la cartera vencida de un 21% a 9% en sólo tres años.	<ul style="list-style-type: none"> -El portal www.infonavit.gob.mx -El portal www.micasa.gob.mx - El portal de transparencia y Acceso a la información - El Centro de Contacto INFONATEL - Los kioscos INFONAVIT - El sistema de control de gestión - Automatización de avalúos. <p>Desde de fundación en 1972 el INFONAVIT ha otorgado tres millones de créditos para vivienda de interés social, de los cuales un millón se otorgaron del año 2000 al 2003, cifra que se duplicará antes de 2006, es decir, en seis años el INFONAVIT otorgará dos millones de créditos de vivienda para las familias en beneficio de casi 10 millones de mexicanos.</p>
Instituto Mexicano del Seguro Social	El objetivo enfrentar el mayor reto en su historia: garantizar la sustentabilidad financiera a mediano y largo plazo de a principal institución de la seguridad social en México.	e-Gobierno y Desarrollo, integra una serie de estrategias tecnológicas de la información y comunicación aplicadas en áreas: Prestaciones médicas, incorporación y recaudación de la seguridad social, prestaciones económicas y sociales, con las áreas de apoyo y servicios compartidos.

3.8.4 Premio INTRAGOB

Este premio se entrega a las unidades de la administración federal que se distingue por su madurez en la implantación de la cultura de calidad y que por ello son un ejemplo a seguir. Además el premio es una herramienta que permite diagnosticar los avances de los sistemas y procesos orientados hacia la calidad total.

La selección de los ganadores es a través de un proceso de evaluación transparente, objetivo y confiable, se selecciona a las dependencias y entidades que cuenten con las mejores prácticas de calidad total desarrolladas por servidores públicos que viven la cultura del mejoramiento continuo.

El beneficio inicia con la auto evaluación que los participantes realizan durante la elaboración de sus reportes de participación, posteriormente, al participar en el premio INTRAGOB, el grupo evaluador analiza la información presentada, con la finalidad de ofrecer a los participantes un punto de vista externo.

“El 3 de marzo de 2003, en la Residencia Oficial de los Pinos, en la ceremonia de entrega del premio INTRAGOB 2002, se formalizó la colaboración entre la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y el Fideicomiso del Premio Nacional de Calidad, para el apoyo técnico y administrativo; así como para la coordinación de los procesos de evaluación y selección del Sistema de Reconocimientos del Gobierno Federal del que forman parte el Premio INTRAGOB, el reconocimiento Innova y el Premio Innova”.¹³³

Ambos premios tenían un Comité Técnico, órgano cuya función era impulsar y apoyar el proceso general. Se contaba además con un Comité Técnico constituido por un grupo de especialistas en las líneas de acción de buen gobierno, que definía los lineamientos de los premios para el diseño, mejora e innovación de los instrumentos utilizados en el proceso de evaluación, como son la guía de participación, herramientas de evaluación, curso de capacitación, etcétera.

¹³³ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pág.192.

El Comité de Premiación, siempre basado en el dictamen del Grupo Evaluador Innova y a través de un proceso transparente, objetivo y confiable, seleccionaba a las dependencias y entidades ganadoras y su fallo era definitivo e inapelable.

3.8.4.1 Dependencias Ganadoras del Premio INTRAGOB

DEPENDENCIA	ANTES	DESPUÉS
Procuraduría General de la República	Estructuras rígidas, complicada democracia e insuficiente desarrollo profesional que ocasionaba apatía, desequilibrio en la distribución de cargas de trabajo y la escasa capacitación técnica- jurídica fomentaron la centralización y nulo fortalecimiento del personal, atraso en materia tecnológica, pues en 2000 solo existían 2132 computadoras personales a nivel nacional en las oficinas de la dependencia, rezago en la actualización de las normas que rigen la función de los Ministerios Públicos de la Federación, creando así inconsistencias jurídicas ante las instancias judiciales nacionales y los tribunales internacionales y que pusieran de manifiesto la ineficiencia en la procuración de justicia.	Para enfrentar los retos se definieron seis ejes estratégicos que sustentan el Programa Nacional de Procuración de Justicia "Combate a la Corrupción: 1) Reducir la impunidad;2) Atención a víctimas del delito;3) Promoción y protección de los derechos humanos;4) Combate frontal al narcotráfico y la delincuencia organizada;5) Hacer eficiente y eficaz a la institución;6) Reestructuración integral de la PGR. Para lograr la quinta estrategia se adoptó el modelo de Calidad Total Intragob: Liderazgo, Sistema de Planeación Estratégica, se promovió el desarrollo estratégico, se impulso el trabajo en equipo, se privilegió la capacitación del personal, se estimularon las prácticas innovadoras, certificación de estándares internacionales Norma ISO 9001:2000.
Comisión Nacional de Arbitraje Médico	-Obtener autonomía gestión. -Replantear estructural y funcionalmente la organización. -Conformar un modelo único de arbitraje médico. -Ampliar la cobertura de atención. -Ofrecer una alta calidad en sus servicios que le dieran un respaldo moral ante la sociedad. -Fortalecer la promoción y difusión de los servicios que brinda la comisión con énfasis en los principios que rigen su funcionamiento. -Fortalecer la coordinación institucional y suscribir convenios de colaboración con instancias de	1.-Reestructuración organizacional. 2.- Planeación estratégica de la institución. 3.- Certificación en la norma ISO 9001:2000. 4.-Investigación de necesidades de los usuarios. 5.- Rediseño y documentación de los procesos de servicio. 6.- Liderazgo y desarrollo del personal. Sistema de información en línea: -Coordinación institucional para la integración de cadenas de valor -Relación con el gremio médico Resultados.- Se mejoró la

	procuración de justicia.	productividad y la capacidad resolutive de la institución reduciendo un 25% su plantilla de personal e incrementando el volumen de personas atendidas en un 53%.
Secretaría de la Defensa Nacional	<p>El aseguramiento de la calidad tiene como propósito incorporar la cultura de calidad a los miembros de toda organización prestadora de servicios.</p> <p>Los recursos materiales y humanos en la Clínica de Especialidades de la Mujer están orientados a la atención médica del personal militar y sus derechohabientes, basados en los valores de la cultura militar y la cultura de Atención Médica. La problemática principal fue la integración de un equipo con visión de cultura de calidad, resistencia al cambio.</p> <p>Problemática, la identificación de las equivalencias entre la cultura de calidad y los modelos de calidad mencionados con la cultura de Sanidad Militar y los procedimientos sistemáticos operativos ya establecidos.</p>	<p>-Se implementa el Sistema de Calidad en la CEM (Certificación de Establecimientos de Salud y Modelo INTRAGOB).</p> <p>- Se creó un equipo de trabajo coordinado con un jefe capacitado bajo el Modelo INTRAGOB</p> <p>-La primer prueba fue participar en la prueba piloto del programa de certificación de Hospitales del Consejo de Salubridad</p> <p>-La CEM fue una de los 20 institutos de salud como parte de esta prueba, siendo esta la que obtuviera la mayor calificación con un 83.5 puntos.</p> <p>El Modelo de Calidad IINTRAGOB verificó la estructura, recursos humanos, instalaciones físicas, equipamiento, insumos, expediente clínico, atención y quejas, comités, organización y métodos y gobierno.</p>

De igual modo no podemos dejar de mencionar a las demás instituciones que obtuvieron el Premio INTRAGOB y que por sus esfuerzos y resultados fueron dependencia premiadas y reconocidas como ejemplos reales del objetivo de la Agenda de Buen Gobierno de Vicente Fox.

- ✓ Petróleos Mexicanos. Activo de Exploración Litoral, Región Marina Suroeste
- ✓ Secretaría de la Defensa Nacional. Unidad de Especialidades Odontológicas
- ✓ Fideicomiso del Fomento Minero
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social. Liconsa
- ✓ Procuraduría General de la República. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- ✓ Instituto Mexicano del Seguro Social. Unidad de Medicina Familiar N.26
- ✓ Instituto Tecnológico de León

3.8.5 Certificación ISO 9000

Las dependencias y entidades gubernamentales que lograron y siguen manteniendo, la certificación ISO 9000¹³⁴ en el 100% de sus áreas constituyen un ejemplo a seguir en este campo, dado el trabajo, el esfuerzo, la disciplina y la rigurosidad metodológica que se necesita para alcanzar esta meta.

A continuación se mencionará y ejemplificará a las dependencias más sobresalientes en la implementación y alcance de los objetivos durante la aplicación del modelo de calidad en la administración Foxista.

3.8.5.1 Dependencia y Entidades con ISO9000 en todas sus áreas

DEPENDENCIA	ACCIÓN	RESULTADO ALCANZADO
Comisión Federal Electricidad	<p>Centro de certificación en ISO 9001:2000 (Sistema de Gestión de Calidad)</p> <p>Proceso de alto impacto certificado (ISO 9001:200)</p> <p>Centros certificados con la norma ISO 14001 (Sistemas de Administración Ambiental).</p> <p>Centros certificados con la Norma Mexicana NMX-SAST (Sistema de Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo).</p> <p>Certificación de Industria Limpia</p>	<p>449 principales centros</p> <p>9 procesos al 100% y son: Generación, Transmisión, Control, Construcción, Distribución, Administración, Financiero, Programación y Técnico.</p> <p>127 centros, que incluyen 34 residencias generales de construcción.</p> <p>32 centros. En CFE se logró la certificación del primer centro a nivel nacional.</p> <p>16 centrales de generación obtuvieron el certificado correspondiente por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.</p>
Secretaría de Comunicación y Transporte	<p>Crisis recurrente en los últimos 25 años</p> <p>Carencia de Planeación Estratégica.</p>	<p>Se incorporan elementos de calidad definidos en el modelo INTRAGOB y la Norma ISO 9000 y la posterior certificación externa</p>

¹³⁴ ISO 9000 designa un conjunto de normas sobre calidad y gestión continua de calidad, establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO). Se pueden aplicar en cualquier tipo de organización o actividad orientada a la producción de bienes o servicios. Las normas recogen tanto el contenido mínimo como las guías y herramientas específicas de implantación, como los métodos de auditoría. El ISO 9000 especifica la manera en que una organización opera, sus estándares de calidad, tiempos de entrega y niveles de servicio. ISO 9000: "Sistemas de gestión de calidad - Principios básicos y vocabulario". La norma ISO 9000 describe los principios de un sistema de gestión de calidad y define la terminología. ISO 9001: "Sistemas de gestión de calidad - Requisitos". La norma ISO 9001 describe los requisitos relacionados a un sistema de gestión de calidad, ya sea para uso interno o para fines contractuales o de certificación. Por lo tanto, esta norma es un conjunto de requisitos que las compañías deben respetar. es.kioskea.net/contents/qualite/iso-9001.php3

	<p>Ausencia de mandato claro y focalización al cliente. Falta de autonomía de gestión con órganos adecuados de administración. Enfoque hacia el cumplimiento de la normatividad, generando la burocratización de los procesos y su ineficiencia operativa.</p>	<p>de los mismos. Del inventario institucional de macroprocesos se ha logrado tener el 100%. Lo anterior es un logro importante ya que se ha cumplido de manera adelantada la meta presidencial sobre este rubro para 2006.</p>
--	--	---

3.8.6 Reconocimientos Internacionales

- Secretaría de la Función Pública “El Portal Ciudadano del Gobierno Federal”: Hacia un Nuevo Modelo de Participación de Clase Mundial. Ganador del Premio Stockholm Challenge Award concedido por la ciudad de Estocolmo al uso innovador de las tecnologías de la información.
- Secretaría de Educación Pública. “Centro de Desarrollo Infantil 3 José Martí”. Ganador del Premio Iberoamericano de la Calidad 2002, por su política por fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de sus procesos y sistemas.
- Comisión Federal de Electricidad. Ganador del Internacional Asia Pacific Quality Award 2000. Tal premio se entrega a aquellas empresas que cumple con los requerimientos de liderazgo, planeación estratégica, enfoque al cliente y al mercado, administración del conocimiento, medición y análisis, enfoque en recursos humanos, administración de proceso y resultados de negocio. La administración Foxista ha impulsado la calidad mediante las 6 estrategias del Buen Gobierno, y por supuesto rediseñando los procesos de la CFE dirigidos a un enfoque total al cliente, como empresa inteligente, con un cuadro de mando integral, y los mimos son medidos en la actualidad en términos de variación de resultados con la metodología Six Sigma.

3.9 Generalidades del Modelo de Innovación Gubernamental 2001-2006

La política administrativa del Gobierno de Vicente Fox tuvo como finalidad organizarse al interior de la administración y hacer frente a la lista de demandas y tareas acumuladas por las anteriores gestiones, y por supuesto dar respuesta a las que se enfrentaría el Estado después de la alternancia del 2 de julio del 2000.

“Su diseño y objetivos llegaron a pensarse que transformarían la administración pública en tan solo 730 días”.¹³⁵ Un ideal tan alejado de la realidad ante una historia burocrática emanada de 71 años del Partido del Estado: el PRI, en aras de rigidez, inoperatividad y corrupción en la Administración Pública Mexicana.

La metodología utilizada en la política administrativa se origina ante la necesidad de un nuevo institucionalismo, el cual considera que las decisiones y el comportamiento de los individuos giran alrededor de las instituciones o reglas establecidas. Considerando así, que las instituciones son las reglas del juego que animan las acciones de los actores individuales y colectivos, definen las formas, procedimientos, estructuras, y organizaciones formales e informales.

En otras palabras, las reglas institucionales son parte importante de la administración pública, ya que dan certeza de su actuación y transparencia a sus decisiones. Por ello, para el diseño de esta política el gobierno del cambio replanteó la necesidad de fortalecer y dar credibilidad a las instituciones, las cuales materializan la eficacia o ineficacia de los proyectos y programas que desarrolla un gobierno.

Al triunfo del 2 de julio el gobierno de Vicente Fox realizaría su primera acción para dar paso al gobierno de la alternancia, creando el equipo denominado de “transición”, el cual tenía como primera tarea hacerse cargo de la entrega y recepción de la situación que guardaba la administración pública después del 1 diciembre del 2000. Su peculiaridad radicaba en su conformación, que fue hecha con personajes cercanos al nuevo presidente que lo acompañaron antes y en la campaña electoral, por su experiencia profesional o por haber compartido alguna gestión.

¹³⁵ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001 s/p.

Cabe resaltar que un elemento fundamental para poder definir al gobierno de Fox de corte gerencial, fue la decisión de incluir dentro de su gabinete a hombres y mujeres con formación académica y laboral de la iniciativa privada, hecho que pronosticaba el rumbo en que giraría la administración pública por los siguientes seis años.

Datos más precisos demuestran que “la mayor parte de sus integrantes provenían de escuelas privadas, mientras que la quinta parte solo cursó su licenciatura en la UNAM; la mitad de los que tienen posgrado lo hicieron en Estados Unidos”.¹³⁶ La influencia de lo privado y de su organización ya estaba presente en varios de sus colaboradores que lo acompañaron como gobernador de Guanajuato, los que se le anexaron ya como presidente, y por supuesto él, que provenía de ser gerente en México de una de las empresas trasnacionales más importante en el mundo Coca-Cola.

Para poder entender la influencia que tendría el equipo de transición en el modo de hacer las cosas dentro y fuera de la administración pública, es importante conocer la experiencia y perfil de los hombres y mujeres de confianza de Vicente Fox.

¹³⁶ Reveles Vázquez, Francisco. “El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio”, Coeditado por la FCPyS de la UNAM, México 2008, pág. 188.

Equipo de Transición 2000-2006

Función	Nombre del encargado	Preparación académica
Asesoría	Ramón Muñoz Gutiérrez Pedro Cerisola y Weber	Lic. en psicología por la Universidad de Guanajuato. Arquitectura por la UNAM y la Universidad Iberoamericana.
Secretaría Particular	Alfonso Durazo	Estudios de Ingeniería Civil de la UNAM. Lic. en Derecho.
Área económica	Eduardo Solo Garza Adape. Ernesto Derbez	Lic. en economía por el ITESM y maestría y doctorado en la Universidad de Penssylvania. Lic. en economía por la Universidad Nacional de San Luis Potosí; maestría en Economía por la Universidad de Oregon; doctorado en economía con especialidad en investigación de operaciones y econometría por la Universidad Estatal de Iowa,
Comunicación	Francisco Javier Ortiz O.	Lic. en Administración y Finanzas por la Universidad Panamericana
Área de Comunicación Social	Martha Sahagún Jiménez	Maestra de ingles por la Universidad de Cambridge.
Área social	Sari Bermúdez Carlos Flores Alcocer María del Carmen Díaz Rafael Rangel Julio Frenck Mora	Comunicación en la Universidad de la Soborna. Doctor en Administración Estratégica por la Universidad Lancaster, Inglaterra; Post-grado en ciencias computacionales por la Universidad de Western Ontario, Canadá. Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Ingeniería por ITESM y doctor por la Universidad de Wisconsin. Maestría y doctorado en Salud Pública y sociología por la Universidad de Michigan.
Asuntos administrativo	Carlos Antonio Rojas Magnon Lino Korrodi Cruz	Ing. Químico por la UNAM Lic. en Economía por el ITESM
Área de Justicia y Seguridad	Francisco Javier Molina José Luis reyes Vázquez	Lic. en Derecho y maestro en Administración por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Lic. en Derecho por la Universidad

		Iberoamericana.
Relaciones Internacionales	Adolfo Aguilar Zinser Jorge G. Castañeda	Lic. en Relaciones Internacionales en el Colegio de México, posgrado en Universidad de Harvard, Escuela de Gobierno John F. Kennedy Lic. y maestro en Filosofía, y doctor por la Université de Paris, maestro en Ciencias Sociales por la Ecole Pratique de Hautes Etudes, Paris.
Área Jurídica	Carlos Arce	Lic. en Derecho por la Universidad de Guanajuato
Área Política	Rodolfo Elizondo Torres Santiago Creel Miranda	Lic. en Administración de Empresas por el ITESM. Lic. en Administración por la UNAM y posgrado en la Universidad de Michigan.
Deportes	Víctor Manuel Ramos del Bosque	Li. en Dirección Deportiva por el ITESM.
Instituto de la Mujer	Margarita Zavala	Li. en Derecho por la Escuela Libre de Derecho
Mesa sobre la Reforma del Estado	Porfirio Muñoz Ledo	Lic. en Derecho por la UNAM y doctor en Ciencia Política y Derecho Constitucional por la Universidad de Paris.

Fuente: Reveles Vázquez, Francisco. "El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio", Coeditado por la FCPyS de la UNAM, México 2008, pág. 188.

Hablar de Ramón Muñoz¹³⁷ en el equipo de transición pero sobre todo su participación en el Modelo de Innovación Gubernamental, es definirlo como el cerebro de las estrategias y el diseñador de los proyectos y programas que llevaría a cabo el gobierno de la alternancia por transformar la realidad del Estado, y en este caso, la inoperatividad del la gestión pública.

¹³⁷ (Lagos de Moreno, Jalisco, 8 de agosto de 1960). Es un político y economista mexicano, miembro del Partido Acción Nacional. Senador de la República de 2006 a 2012. Antes se desempeñaba como Coordinador de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Dentro de sus actividades profesionales ha sido Jefe de calidad total, Jefe de Desarrollo y Gerente de Personal de Bimbo del Centro, S.A., miembro del Consejo de Administración de varias empresas y socio fundador y director de NKN firma de consultoría independiente. Se ha desempeñado como Consultor en las áreas de Planeación Estratégica, servicio con Calidad Total y Administración Pública Municipal y Estatal. Es Consejero fundador de la Institución Guanajuato para la Calidad y miembro de la Asociación Latinoamericana de Consultores en Política). En la Administración Pública se ha sido asesor del gobierno municipal de Celaya, asesor en Planeación y Desarrollo del Gobierno Municipal de León, Guanajuato, Coordinador de Asesores del Gobernador de Guanajuato, Vicente Fox Quesada donde creó el Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno de Guanajuato. Dentro de sus actividades políticas ha sido socio activo desde 1982 en el Partido Acción Nacional, Secretario General del Comité Directivo Municipal de León 1983-1984, Diputado federal suplente por mayoría II Distrito Electoral Federal de Guanajuato a la LIII Legislatura de 1985 – 1988, Presidente del Comité Directivo Municipal del PAN en Irapuato, Regidor del Ayuntamiento de Irapuato de 1992 a 1994, Secretario de Planeación Estratégica del Comité Directivo Estatal del PAN 1993-1995 y Coordinador General de campaña de Vicente Fox Quesada a la Gubernatura de Guanajuato. Desde 1997 participó tanto en la pre-campaña como en la campaña de Vicente Fox, a la Presidencia de la República, como asesor, estrategia y Coordinador Nacional de "Todos a Votar".

Ramón Muñoz traía la experiencia en el sector privado donde destaca su participación en BIMBO del centro SA de CV, y en NKN que es una consultoría. Sus aportaciones a este gobierno serían en planeación estratégica y servicios con calidad total, propios de la teoría de la organización. Ha escrito libros que recuperan las experiencias de calidad total y reingeniería de procesos. Es militante del PAN desde 1982, fue diputado federal suplente, regidor de Irapuato para el periodo 1992-1994, asesor de Gobierno de Celaya y de León, Guanajuato.

En 1993 se vinculó con Fox en el gobierno de Guanajuato y siguió con él en su campaña presidencial. Se convierte en coordinador de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, por ende precursor del análisis y diseño de la política administrativa de este gobierno.

Alfonso Durazo, toda su trayectoria estuvo en el PRI y en el gobierno de este partido, inclusive fue secretario particular de Luis Donald Colosio cuando fue candidato del PRI a la presidencia. Su adherencia se debió más a la coyuntura política y al valor de su posición que a la convicción panista que pudo tener o haber desarrollado.

Eduardo Sojo, su experiencia radica en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, en los tiempos del entonces secretario de Miguel de la Madrid, luego se incorporó en el INEGI y en el gabinete económico del gobierno de Guanajuato en donde trabajó con Fox. Posteriormente a la transición se encomendaría la coordinación de políticas públicas. Pedro Crisola en el equipo de transición fue nombrado asesor adjunto con Ramón Muñoz.

Francisco Javier Ortiz se desempeñó como coordinador general de mercadotecnia desde 1999 en la campaña de Fox debido a su gran experiencia en televisión, trabajó en TV Puno y Televisa. Estuvo a cargo de la mercadotecnia en la campaña y al gobierno, fue operador de imagen de Vicente Fox.

Carlos Flores Alcocer se unió a Fox en 1999, y desarrolla la planeación estratégica de la campaña y de la propuesta de la política social en donde recupera las experiencias adquiridas en su paso por los comités de planeación del desarrollo en Guanajuato.

Estos seis hombres fueron considerados los hombres de confianza, incluso formaron el primer nivel que algunos nombraron el “Grupo Guanajuato”. El resto del gabinete fueron importantes pero en aras de esta investigación, estos seis fueron pilares en la realización de la arena administrativa y de imagen de buen gobierno. No podemos olvidar que los panistas que acompañan y se anexan al gobierno de Vicente Fox pertenecen a la corriente neo panista, caracterizada por su pragmatismo y menos ideología.

Este pragmatismo traería el diseño de una política administrativa basada en experiencias de área económica y por supuesto en técnicas administrativas del ámbito privado al sector público por parte de los colaboradores de primera línea de Fox.

Una segunda acción que fortalecería el Modelo de Innovación Gubernamental de corte gerencial sería la presentación del código de ética y honor que el presidente constitucional leyera a los integrantes de su gabinete. Este documento fue prueba fehaciente por adoptar el principio gerencial eficientista.

El proyecto de Innovación Gubernamental traía consigo un primer elemento jurídico a través del acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.¹³⁸ Con la creación de esta oficina se da forma jurídica a la intención del nuevo gobierno su decisión de organizar gerencialmente la administración pública mexicana.

La idea gerencialista de Fox, consistió en crear oficinas (comisiones) que intermediaran entre el presidente y los secretarios de estado: Comisionado de Orden y Respeto; Comisionado para el Crecimiento con Calidad; Comisionado para el Desarrollo Social. Estas oficinas fueran delegadas a hombres de confianza y con talento con el nombre de comisionados. Con ello, se enviaba a los secretarios de estado al nivel técnico. La intención fue obtener un nivel de decisión entre el presidente y los secretarios, estos hombres se convertían en facto en vicepresidentes: Adolfo Aguilar Zinser, Eduardo Sojo y José Sarukán Kermez.

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación, SEGOB, México lunes 4 de diciembre de 2000.

Dentro de la nueva organización gerencial se contemplo la creación de ocho unidades administrativas, además de las tres comisiones: “Jefe de oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Jefe de oficina de Políticas Públicas; Jefe de oficina de para la Innovación Gubernamental: Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración para Personas con Discapacidad; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Dirección General de Administración, y Secretariado Técnico.”¹³⁹

Por otra parte, cabe mencionar que durante la administración foxista al inicio y durante esta se incluyeron en el gabinete legal militantes del partido que fueran, es decir, no hubo despidos masivos de priístas.

La responsabilidad de la Oficina de Innovación Gubernamental estuvo a cargo de Ramón Muñoz, con la tarea de elaborar un proyecto para la administración, un modelo que fuera innovador, que prometiera transformar el aparato burocrático por un ente eficiente, eficaz y económico. El objetivo era crear un modelo que permitiera ejecutar el concepto de buen gobierno, caracterizado por ser competitivo, transparente, honesto, participativo y proactivo, que trabajara mejor, costara menos y diera mayores beneficios a la sociedad.

El modelo fue aprobado por el presidente el 21 de enero de 2001. Este representó una mezcla de elementos e instrumentos que pretendía innovar, entendiendo por esto, por buscar radicalmente la orientación y capacidad de la administración pública. Este movimiento puso como elementos claves a los servidores públicos dispuestos al cambio y usando estrategias de macro procesos para mejorar la capacidad del gobierno; otro elemento es que orientaría su acción a resultados; y consideraba el entorno de la administración pública como un sistema que le influye y le impacta.¹⁴⁰

El modelo proponía estructuras planas con menos niveles y menos plazas, principio de la gerencia pública. Es decir, disminuir a la burocracia y recuperar recursos, así como subcontratar algunos servicios externos, con la finalidad de

¹³⁹Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., pág. 192

¹⁴⁰ Ibid, pág.195

contar con menos burocracia y mejor capacidad de respuesta y de mejora en los servicios que presta.

Otro elemento de la Innovación Gubernamental fue la transformación de las estructuras rígidas a flexibles, de verticales por horizontales, de centralizadas por descentralizadas, transformándolas por un proyecto basado en redes.

No podemos olvidar, que tal modelo fundamentado por la herramienta de la gerencia pública estaba caracterizado por basar su actuar en el ensayo y el error. Por lo tanto, este preveía la posibilidad de rediseño en su aplicación al mencionar lo siguiente: la innovación exige el permiso de poderse equivocar, de experimentar, de cometer errores, con la simple idea de aprender de ellos y acercarse a la proceso correcto.

Las líneas que componían el modelo estratégico son: “administración por calidad, federalismo-municipalización, continuidad y abandono, gobierno abierto y participativo, reformas jurídicas y normativas, eliminar restricciones, unir la retaguardia con la vanguardia, mercadotecnia social, benchmarking, financiamiento emprendedor, informática y telecomunicaciones, y subcontratación de servicios.”¹⁴¹

La mayor parte de estas herramientas son originarias de la gestión privada, pero en el caso del benchmarking y la subcontratación son prueba clara por hacer de la gestión pública un ente eficiente y eficaz en cada una de sus áreas. Este primero se define como la evaluación de procesos, prácticas y resultados de las instituciones que son líderes por estar reconocidos como las mejores, con el propósito de conocer sus procesos exitosos e implementarlos en las organizaciones. La mayoría de las empresas lo utilizan para la competitividad productiva y competencia de mercado.

La subcontratación se refiere a delegar algunas funciones del Estado en manos de compañías privadas que también presta el servicio, es decir, se privatiza la parte adjetiva de la administración pública.

¹⁴¹ Muñoz Gutiérrez, Ramón. Op. Cit., s/p

La implementación del modelo consistió en cuatro etapas:

- 1.- Primera: “Arranque: calentando motores”, previa a 100 días.**
- 2.-Segunda: Conocida como primera fase: “encendiendo el fuego de la innovación”, era para otros 200 días.**
- 3.- Tercera: Segunda fase: “avivando la llamada de la innovación”, era para mediano plazo 2003-2004.**
- 4.- Cuarta: Tercera fase: “730 días para cambiar el gobierno para siempre”, era de largo plazo 2005-2006.**

En suma, dentro de las generalidades de la política administrativa de Vicente Fox Quesada, hay que resaltar que a la mitad de su gobierno, los objetivos del MEIG se integrarían a la recién creada, “Agenda Presidencial de Buen Gobierno”. Misma que es creada con la finalidad de fortalecer los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Finalizando este apartado y por ende, la investigación según la hipótesis propuesta, respecto a la eficacia de la inclusión y evolución de la Gerencia Pública en la Gestión Pública Mexicana, en el caso particular, con la implementación del “Modelo de Innovación Gubernamental” propuesta por el denominado gobierno del cambio.

Debemos de tener en cuenta que en un país como fue México antes del 2000, su liderazgo en América Latina, y su papel en la economía mundial; la innovación gubernamental era algo obligado, no sólo estaba en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia estatal y ciudadana. Por tal motivo, el presidente Vicente Fox se propuso encabezar ese proceso de transformación en el gobierno federal. Su compromiso según lo declaró él mismo, “era lograr un gobierno de clase mundial, de calidad total... con la meta de reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.”

Construir un buen gobierno es condición indispensable para lograr una administración pública responsable y eficiente, pero sobre todo es una poderosa vía para construir una relación de confianza, de corresponsabilidad y participación entre la ciudadanía y el gobierno. Situación que durante la administración Foxista era evidente y urgente llevar a cabo para recobrar la credibilidad del Estado, ante

la crisis que atravesaba internamente y externamente su conceptualización y funcionalidad después de la tan anhelada alternancia política en México.

En conclusión, los resultados esperados por el gobierno del cambio a través de la implementación de Modelo de Innovación Gubernamental no fueron los previstos, esto debido a dos principales razones: por un lado, su diseño y características la definían como una política gubernamental, más que una política pública; y por el otro, el enraizamiento de una subcultura administrativa basada en disfunciones burocráticas y jerarquías politizadas por decenas de años en las instituciones públicas y en los servidores públicos.

A continuación se presentaran a detalles las conclusiones finales de cada capítulo, así como la comprobación final de la hipótesis de este trabajo.

CONCLUSIONES

1.- El paso del tiempo, los avances tecnológicos, el cambio climático, los modelos económicos, la evolución de la sociedad, los intensos conflictos bélicos y la incorporación del régimen democrático en la mayor parte de los países desarrollados, han obligado a los estados a reformar sus objetivos y sus instituciones con la finalidad de responder a los nuevos acontecimientos que enfrentan interna y externamente en la tarea por lograr la gobernabilidad entre sus habitantes y frente a otros estados. Haciendo imprescindible la creación y puesta en marcha de las reformas políticas, electorales, económicas, energéticas y por supuesto administrativas que se exige al estado contemporáneo.

2.- Los conceptos para definir la modernización de la Administración Pública en el siglo XXI se pueden definir en tres palabras: eficiencia, eficacia y legitimidad. Cada uno de estos conceptos tienen el objetivo de contribuir al quehacer administrativo y político de un Estado democrático. Primeramente mejorando la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, innovando sus procesos para alcanzar la calidad total en los bienes y servicios que presta, y finalmente, la transparencia de los recursos y la desaparición de prácticas como la discrecionalidad y de corrupción, que permitan restablecer el diálogo Estado-sociedad ante a la crisis de ilegitimidad que viven sus instituciones.

3.- La emergencia de una nueva perspectiva sobre la organización de la Administración Pública ante la deficiencia que ha presentado en los últimos años el modelo burocrático de Max Weber, definiéndola como rígida, con duplicidad de normas y reglamentos, inmovilismo, desperdicio de recursos, burocracia obsoleta y del control del estado. Mismos que han llevado a estudiosos, escuelas de negocios, gobiernos, organismos internacionales, y líderes a buscar herramientas que permitan reorientar la acción pública hacia una relación directa entre gobierno y ciudadanos, así como la incorporación de un modelo postburocrático del nuevo siglo.

4.- La reconfiguración de un Estado obeso por un ente regulador durante los años setenta, trajo consigo el estudio y la búsqueda de herramientas administrativas en las principales Escuelas de Políticas Públicas y de comercio con visión empresarial y de mercado; así como de la intervención de agencias financieras internacionales por mejorar y respaldar el nuevo modelo económico, “el neoliberalismo”. Destacándose herramientas como la calidad total, la reingeniería de procesos, la planeación estratégica, y la gerencia pública, mismas que fueron resultado de experiencias exitosas del ámbito privado.

5.- La Gerencia Pública surge con la finalidad fundamental de mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Ésta fue inspiración de las transformaciones que realizó el sector privado al modelo burocrático-piramidal como fue la flexibilización de la gestión, disminución de los niveles jerárquicos y la autonomía de la decisión de los administradores (gerentes), propias que fueron plasmadas en la teoría de la Nueva Gestión Pública.

6.- La Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública recoge experiencias de trabajo, estudia realidades, implementa y perfecciona nuevos procesos teóricos y tecnológicos, ajusta desaciertos, basa su actuar en la técnica del ensayo y error. Unas de sus características es el aprendizaje continuo para entender y valorar la realidad. Del mismo modo, pone énfasis por la competitividad, su concepción clientelar con una orientación de mercado y la delegación en terceros para cumplir objetivos públicos, poniendo en manos del gobierno la responsabilidad de las decisiones referentes a las prioridades sociales y a los agentes privados la organización de la producción de bienes y servicios.

7.- No cabe duda que el Estado Mexicano no podía dejar aun lado los cambios suscitados en el mundo, por tal motivo, en el gobierno de Miguel de la Madrid las transformaciones empezaron en lo económico, asignándole al Estado un papel promotor orientado a regular el mercado e intervenir con sentido estratégico, promoviendo y distribuyendo los bienes y servicios, sin adjudicarse un rol sobredeterminado en el mercado.

8.- Parte de los cambios estructurales que llevaría la administración de Miguel de la Madrid en el área económica fueron: las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Estratégico, delimitación de áreas estratégicas y prioritarias, la implementación del Sistema de Control y Evaluación, la descentralización política, la inclusión del Programa de Simplificación Administrativa. En lo político se instauraría una reforma política-electoral a través de la cual se daría mayor participación a las fuerzas políticas opositoras. En lo Administrativo se tomaron 2 ejes para modernizar a la Administración Pública Mexicana: La creación de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera.

9.- Por lo tanto, queda claro que la reforma administrativa de Miguel de la Madrid se concentró en la reducción del sector paraestatal y una simplificación administrativa, ya que los recortes, el congelamiento y cancelación de plazas fueron un foco claro para aprovechar los insumos de otros programas para nuevos ejercicios de planeación. Realmente los esfuerzos por modernizar la administración pública en este periodo, fueron superficiales y se concentraron en atender las necesidades y los problemas coyunturales como la crisis petrolera y el endeudamiento de país.

10.- El Plan Nacional de Desarrollo de 1988 presentado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, definiría la continuidad del modelo neoliberal en los siguientes seis años en la nación mexicana, con políticas de apertura comercial inversión extranjera, privatización, desregulación y la intensa búsqueda por consolidar la reforma del Estado. Justificando estos cambios debido al establecimiento de la ideología del liberalismo social y dejando de un lado la ideología nacionalista y la política social que venían manejando los gobierno posrevolucionarios. De tal manera que los cambios giraban en la necesidad de orientar la economía a ser más competitiva en los mercados internacionales y a facilitar la inversión nacional y extranjera.

11.- La Administración Pública Federal durante esta gestión también fue modificada para adecuarla a la nueva realidad económica, por lo cual

encontramos la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dando origen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el surgimiento de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Oficina de la Presidencia de la República, mismas que serían claves en la orientación y consolidación del nuevo papel del estado regulador.

12.- En síntesis, para este sexenio el tema de la reforma administrativa no fue una preocupación real, ya que nunca estuvo contemplada en su plan de gobierno. Dejando a un lado tanto los programas de renovación de los esquemas de seguimiento, la desconcentración y descentralización de las decisiones, la evaluación y control de las actividades gubernamentales, limitándolas a solo buenas intenciones y obstaculizando así la eficiencia del aparato administrativo del Estado mexicano.

13.- Podemos resumir que en el periodo de 1988-1994, las medidas instrumentadas para consolidar la reforma del Estado como un ente promotor de lo económico, no dio una respuesta satisfactoria al problema central que atravesaban millones de mexicanos: la miseria. Y a pesar de que se crearon e instituyeron políticas e instituciones nuevas; la sociedad de aquel entonces solo vio incrementar la desigualdad social, con un reducido número de multimillonarios (500 familias) y un gran número de pobres (40 millones y 20 de ellos en pobreza extrema). En lo administrativo tanto el Servicio Civil de Carrera, como la modernización administrativa de ambos gobiernos quedo reducida en buenas intenciones y en una reducida simplificación sin cambios de fondo.

14.- El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) en sus inicios dio muestra a través de su Plan Nacional de Desarrollo, el deseo de delinear e implementar una política integral para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el crecimiento económico, siendo unas de sus principales características la gran subordinación al neoliberalismo y las políticas de su antecesor, basando su gestión en la desregulación, la apertura financiera y la no intervención del Estado en la economía, así como el abanderamiento de diversas políticas de bienestar y de crecimiento que nunca cumpliría.

15.- En lo político, Ernesto Zedillo durante su gestión fue considerado un gran estadista”, un patriota que todo lo hizo por dar la alternancia política y sembrar las bases de la democracia y el pluralismo. Quiso demostrar que en el país existía realmente la división de poderes, trató de mostrar que la existencia de la libertad de expresión e igualdad de oportunidades era una realidad. Al término de su mandato la historia y el mismo, lo calificaron como el personaje que modificó el rostro de la nación, al permitir la alternancia en el poder en la capital del país (1997) y en la República.

16.- Administrativamente podemos observar que es en este sexenio donde se empiezan a utilizar y difundir las herramientas gerenciales que en el mundo estaban transformando la administración de las principales economías de los países desarrollados. Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad de los bienes y servicios que prestaba el Estado, a través de instrumentos surgidos de la gerencia privada (planeación estratégica, calidad total y reingeniería de procesos) para ser aplicados y adaptados en la Administración Pública Mexicana.

17.- El PROMAP tiene como finalidad aplicar un nuevo lenguaje tanto en la parte técnica como en la humana de la administración; primeramente orientando a la filosofía del usuario (cliente), orientación al usuario (cliente), buscando la calidad total de cada uno de sus procesos, la mejora de la administración presupuestaria, delegar responsabilidades (descentralización), desregulación interna y externa acerca de las decisiones a la áreas de servicio.

18.- La gestión del ex presidente Vicente Fox dejó en el tintero importantes reformas estructurales y constitucionales ante la falta de mayoría legislativa, así como no haber determinado con claridad y desde el principio el rol de la primera dama, y haber propiciado la posibilidad de su candidatura. Situación que atizó el encono entre el presidente y el congreso, mostrando a un mandatario dispuesto a comprometer la estabilidad de todo el país para preservar la de la alcoba presidencial.

19.- En lo político, este gobierno dio y preservó la apertura democrática a través de la libertad de expresión, eliminando la autocensura, primeramente sobre la investidura presidencial y los medios de comunicación. Y en segundo lugar, el origen real de la división de poderes en los tres poderes de la Unión desde la alternancia en 2000 hasta el día de hoy. Actualmente el Congreso es plural y puede ejercer su poder tal y como lo fijan nuestras leyes constitucionales y el presidente ha tenido que aceptar sus decisiones.

20.- El federalismo fue una de las acciones que emprendió el gobierno en aras de lograr una reforma del estado, y su fortalecimiento fue por medio de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) el 13 de julio de 2002. En lo económico existió un sobrio crecimiento económico, acompañado eso sí de salud financiera y una inflación históricamente controlada y baja, disminución de la deuda pública exterior, incremento de las reservas internacionales y la libre flotación del tipo de cambio peso/dólar.

21.- En materia de administración pública se creó un código de ética y de conducta de los servidores públicos, se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2000, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTIPG), misma que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información y finalmente se concluyó un tema en materia administrativa desde los años 80's en el estado mexicano la aprobación del Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril del 2003 por decreto presidencial.

22.- El Sexenio de Vicente Fox, dejó clara su intención por reformar tanto la vida política, económica, social y administrativa del México contemporáneo. Este sería un tema importante para lograr los objetivos trazados en su PND y en su política administrativa que implementaría durante su sexenio. El Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental aprobado el 21 de enero de 2001 tenía el objetivo de llevar a cabo un gobierno dirigido por tecnócratas y evaluado por sus ciudadanos. Pero tal modelo, encontró su primer obstáculo como lo habían hecho administraciones pasadas ante el fenómeno que prevalece en nuestro sistema

político y es el poder político por encima del administrativo, es decir, las decisiones cupulares tiene el poder de hacer de las reformas un éxito o un rotundo fracaso de acuerdo a los intereses del gobierno en turno y de los grupos de poder.

23.- Una de las primeas acciones del gobierno Foxista para atender y dar solución a los grandes problemas de corrupción, rigidez e ineficiencia que atravesaba la Administración Pública Federal, fue la creación de la Oficina de la Presidencia para la Calidad y la Innovación Gubernamental con dos objetivos: de inicio incorporar programas basados en técnicas administrativas sustraídas de la iniciativa privada y orientarlos en materia de servicios públicos, y finalmente incorporar funcionarios con ideas pragmáticas de corte anglosajón y con apego al modelo gerencial. Es decir, parte de las metas de este gobierno era la renovación moral de los servidores públicos a través de la ética y de códigos de conducta como pilares fundamentales de su administración.

24.- Esta oficina estuvo a cargo de Ramón Muñoz, quien diseñaría el Modelo de Innovación Gubernamental que fue aprobado por el presidente Vicente Fox el 21 de enero de 2001. Del Modelo para la Innovación y la Calidad en la Administración Pública se desprendió el Modelo INTRAGOB, este surgiría para lograr los niveles de calidad que permitirían a la administración pública ser competitiva con estándares internacionales.

25.- El modelo INTRAGOB tenía como objetivos: a) desarrollar una imagen confiable y transparente, b) otorgar el Premio INTRAGOB, c) rediseñar y en su caso, contar con la certificación ISO 9000:2000 en los procesos de alto impacto, d) formar administradores, instructores y evaluadores del Modelo INTRAGOB, e) y ser evaluado por el cliente (usuario/ciudadano).

26.- Cabe resaltar que a la mitad del gobierno se reestructuraron las acciones emprendidas y se concentraron en la “Agenda de Buen Gobierno”. Se argumentaba que construir un buen gobierno es condición indispensable para lograr una administración pública responsable y eficiente, pero sobre todo es una

poderosa vía para construir una relación de confianza, de corresponsabilidad y participación entre la ciudadanía y el gobierno.

27.- La Agenda de Buen Gobierno estuvo compuesta por seis puntos: 1) Un gobierno honesto y transparente, 2) Un gobierno profesional, 3) Un gobierno de calidad, 4) Un gobierno digital, 5) Un gobierno de mejora regulatoria y 6) Un gobierno que cueste menos.

28.- Se puede concluir que los resultados tan esperados por “el Gobierno del Cambio” como por la sociedad en la reforma administrativa no fueron los esperados. En primer lugar, debido a la intención de querer implantar un modelo gerencial en una sociedad tan sui generis como lo había sido por 71 años de autoritarismo impuesto por el Estado y su partido; y en segundo lugar, debido a una subcultura administrativa basada en las disfunciones del modelo burocrático de Weber como la rutina, el tráfico misterioso, la petulancia, el fingimiento perezoso; y por supuesto, el peor mal de cualquier sociedad, la corrupción en cualquier nivel de gobierno.

29.- La realidad es que el Gobierno de Vicente Fox trabajó y se esforzó por llevar a cabo una verdadera reforma administrativa de calidad y competitiva en el Estado Mexicano. Pero las buenas intenciones no bastan y el Modelo de Innovación Gubernamental por muchos estudiosos en materia de administración pública suelen considerarla como una política gubernamental, ya que no contó con las características esenciales de una política pública, como la argumentación, el debate, la discusión y el consenso con los diferentes actores involucrados. Es claro que una política pública no puede ser exitosa sino recurre a la argumentación, al debate y a la valoración y discusión de los diferentes actores. El presidente y su equipo no son los únicos decisores importantes, ya que se tiene que tener claro que existen diferentes actores con su campo de poder de decisión.

30.- Otro error en el diseño fue la ausencia de un diagnóstico tanto interno como externo de la administración pública que se recibía en el 2000. Y un claro ejemplo, fue la determinación de comprimir al Estado, pero nunca se presentó un estudio

estadístico de cuál era la población que existía en cada entidad estatal. Como tampoco se hablo de los procesos administrativos existentes que debían transformarse o desaparecer.

31.- La falta de un diagnóstico real que guardaba la Administración pública, fue un factor definitivo para que sus inicios no fueran los adecuados. Ya que su diseño fue apoyado con experiencias de otros países que pusieron como referente, se trato de aplicar técnicas y procesos administrativos como arte de magia por recomendación de instituciones internacionales pero su diagnostico nunca evidencio lo que se tenía que atacar y cambiar.

32.-Un tercer hecho que obstaculizaría la viabilidad del modelo, fue el deseo de permear una de filosofía de ética y moral en los servidores públicos a través un código de ética, situación que no se logro debido a que el gobierno se preocupo más por el impacto mediático que por sensibilizar a los empleados, en otras palabras, el modelo instruía como deberían actuar en adelante los servidores públicos pero nunca valoro que pensaban, como se sentían y cuál era su opinión respecto a la nueva manera de hacer las cosas en sus áreas de trabajo.

33.- El modelo proponía estructuras planas con menos niveles y menos plazas, argumentando que con menos burocracia hay más capacidad de respuesta y de mejor calidad en los procesos y servicios, pero no hay evidencia que la reducción de la burocracia permita la efectividad del Estado. Aún más la Innovación Gubernamental contempla que en el futuro los empleados públicos se sentirían orgullosos de su vocación de servir, valor que difícilmente de lograría ante una política que los excluye de objetivos y solo los visualiza como herramientas de un proyecto más.

34.- Se quiso transformar la estructuras verticales por horizontales y con ello delegar funciones que dieron mayor autoridad a los servidores públicos sin debilitar el mando, solo que el modelo no indica cómo se realizaría, ante una subcultura administrativa apegada a la ley, misma que describe su organización y sus facultades. Pues no olvidemos que la Administración pública siempre esta

correlacionada con la política, porque desde la concepción constitucional no existe línea vertical entre ningún de los tres poderes de la Unión, lo que obliga a la negociación entre las partes más que a la imposición basada en la superioridad jurídica.

35.- Un cuarto factor que impediría la implementación de dicho modelo, fue la ausencia de una burocracia profesional e institucional con capacidad para mantener su autonomía con respecto al gobierno, pero que sea leal y fiel al Estado, situación que vivió la administración Foxista y evito lograr los resultados esperados. Junto a la ausencia de una burocracia profesional y leal, podemos mencionar la voluntad del gobierno del cambio por incluir a todos los actores políticos dentro de la actual administración, para algunos éste fue uno de sus peores errores, para otros un acto de que las cosas habían cambiado. Lo cierto es que esta acción generó una gran confrontación en los niveles jerárquicos de la administración, pues por una parte se mantuvieron servidores de administraciones pasadas y por la otra se incorporaron empleados de otros partidos, hecho que trajo para algunos que el trabajo por la consolidación del proyecto fuera ajeno y apático durante esta gestión.

36.- Un último elemento respecto a los dificultades en la implementación fue el fenómeno de la tradición y el cambio, este ha venido frenando la transformación de la gestión pública en las últimas décadas, pues no es posible ejecutar algún proyecto administrativo que ordene a las personas que cambien su modo de trabajar o de pensar respecto al modo cotidiano de hacer las cosas en su área de trabajo. Una nueva cultura es la solución y esta se obtiene cambiando creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnologías y desafíos. En este caso, el modelo de Innovación Gubernamental no profundizó en este tema, como tampoco lo expresa su importancia dentro de sus acciones, pues recordemos que cuando hay armonía entre una buena estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos y entrenamiento de las personas que participarán en el cambio estructural, las probabilidades de éxito son seguras.

37.- Dentro de los logros alcanzados durante la ejecución y al término de esta administración, podemos mencionar la transformación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por la Secretaría de la Función Pública (el 11 de abril del 2003 inicio actividades). La aprobación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, esta acción es muy significativa para la administración pública y los nuevos empleados públicos, pero que requiere pulirse y buscar la pluralidad en su integración y aplicación.

38.- Finalmente para fundamentar estas conclusiones respecto a la fallida política administrativa por parte del Gobierno de Vicente Fox Quesada, podemos mencionar el documento que divulgó la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para informar a la Cámara de Diputados sobre el avance en los cambios administrativos y la innovación. En él se presenta un diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, el 28 de mayo de 2004. Cabe mencionar que respecto a este documento, en un diario oficial de circulación nacional, el gobierno reconoce que no se ha podido implementar la cultura gerencial en la Administración Pública Federal.¹⁴²

39.- Dándole continuidad a este documento, se habla que las prácticas gerenciales y su conocimiento no se han generalizado en la administración federal y por lo tanto no se ha podido arraigar este nuevo modo de hacer las cosas. En conclusión, el modelo de Innovación Gubernamental no logra los objetivos planteados, como tampoco influir en la subcultura administrativa que persiste en la burocracia mexicana, esto debido a que el sector público no es el medio idóneo de la gerencia, esta pertenece a otro círculo donde sus ejes son diferentes al sector público y sobre todo ante la situación de ineficiencia, ineficacia y legitimidad que impera en la administración pública desde la colonia, la revolución y el nuevo siglo.

¹⁴² “El gobierno, hecho bolas con la cultura gerencial” en La Jornada, lunes 7 de junio de 2004.

40.- La aportación de esta investigación sugiere que las nuevas reformas administrativas y estructurales, tendrán que tener como característica un cambio de fondo, que vayan más allá de una simplificación administrativa o modificación en algún paso administrativo de la Administración Pública. Del mismo modo, estarán obligada a ser resultado del estudio y conceso del gobierno, actores políticos, líderes de partido, corporaciones públicas y grupos de poder, en el diseño y ejecución del proyecto que prometa transformar la acción de la gestión pública de manera radical.

41.- Se deberá contar con un gobierno legítimo y comprometido con la sociedad en general por cambiar los procesos administrativos de raíz, sin importar el costo político que pueda traer la transformación de las estructuras burocráticas más añejas del país, hoy los ciudadanos reclaman gobiernos capaces y comprometidos con la sociedad y sus demandas, no con el partido o el líder de una organización.

42.- Se puede afirmar que de acuerdo al Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox existieron avances significativos en áreas de política social, económica y administrativa. Sin embargo, hay que reconocer que falta mucho por hacer, ya que esta comprobado que seis años no son suficientes para lograr erradicar una subcultura administrativa negativa, y por consiguiente, el éxito en la implementación de un modelo como el de Innovación Gubernamental que planteaba el Gobierno del Cambio.

43.- Finalmente, una de las tareas futuras de los gobiernos posteriores será realizar una investigación y un proyecto detallado con las nuevas técnicas administrativas imperantes en el mundo, llevar a cabo el consenso necesario con los respectivos actores políticos, intelectuales, corporaciones, líderes sindicales y la sociedad en general en el diseño e implementación de una nueva reforma administrativa. Pero sobre todo, dejando de maquillar los errores de los procesos administrativos tan añejos y llevar a cabo su modernización de raíz. Pues tan importante es presentar proyectos de reforma administrativa de fondo, como la

voluntad de los gobernantes por defender e instaurar aquellas transformaciones que por sus características generan un costo político negativo tanto para el gobernante como para el partido político en el poder, ***por la simple razón de poner las cosas en su lugar.***

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. **La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública** en revista de *Administración Pública*, No. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.

Ayala, Espino José, **Economía Pública: Una guía para entender el Estado**. Facultad de Economía-UNAM. 1997.

Barzelay Michael. **Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**, Ed. Fondo de Cultura Económica

Beltrán del Río, Salvador, en la Revista Voz y Voto, correspondiente al mes de marzo del año 2000(IFE) Pagina oficial del Instituto Federal Electoral.

Bolívar Espinoza, Augusto y Luís Antonio F. Bonifas Moreno. **Las reformas constitucionales**. En el cotidiano, editorial UAM, México Año 8, Núm. 50 septiembre-octubre de 1992.

Bozeman, Barry. **Public Management. The state of Art**. Jossey-Bass, California, 1993.

Buchanan, James. **Ensayos sobre Economía Política**, México Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Cabrera Mendoza, Enrique, **Del administrador al Gerente Publico. Un análisis de la Evolución y Cambio de la administración Pública, y del perfil de Dirigentes de Organizaciones Gubernamentales**, Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1997.

Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)**. México. Editorial Porrúa.

Córdova, Arnaldo. **La revolución y el Estado en México**. Editorial Era, México 1989

Crozier, M. **Estado Modesto, Estado Moderno**, (c.1987), Fondo de Cultura Económica, 1989, México.

Delgado Wise, Raúl. **México en el primer año de gobierno de Vicente Fox**. México, editorial Miguel Ángel Porrúa 2002.

Delgado, Álvaro y otros. **Transformaciones de poderes: De la rigidez de Zedillo al mesianismo de Fox**, en Proceso, No 1257, México, 3 de Diciembre de 2000.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1982**, en revista de Administración Pública.

Discurso de Luis Donaldo Colosio. Durante el acto conmemorativo de LXV Aniversario del PRI en el Monumento a la Revolución Mexicana, Marzo 6 1994.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro. **Reforma del Estado y Empleo Público**, Editorial INAP, México 1993.

George R. Terry. **Principios de Administración**. Editorial continental, S.A. México 1974.

Gomezjara, Francisco A. **Sociología**. Editorial Porrúa, S.A de C.V. México 1995.

Gore, Albert. **Creating A Government That Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review**. New York, Time Books 1993.

Guerrero, Omar. **Gestión Pública: Fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso**, en Omar Guerrero (coord.), **Gerencia pública: Una aproximación plural**, México, UNAM 2004.

Guerreo, Omar. **La Nueva Gerencia Pública**, México Fontarama, 2004.

_____ **La teoría de la Administración Pública.** Editorial Harla S.A de C.V. México DF 1986.

_____ **Modernización y Administración Pública: fundamentos teóricos en Lapabompara, Eisenstadt, Apter.** Revista Mexicana de Ciencia Política, No 68, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México Abril-Junio, 1972.

_____ **El funcionario, el diplomático y el juez México.** INAP, IAP de Guanajuato, Plaza y Valdés, Universidad de Guanajuato 1988.

_____ **Los Gerentes Públicos Pintados por si Mismos,** en Convergencia Revista de Ciencias Sociales, No 36, UAEM, México, septiembre-diciembre 2004.

Guerrero Olvera, Miguel. **La Nueva Gestión Pública: Un modelo privatizador del proceder del Estado, Alcances y Consecuencias.** IAPEM, Toluca, México, Febrero 2008.

Graterol Calles, Elita. **La Gerencia Pública Necesaria.** CLAD y OCP, Presidencia de la República Venezolana 1985.

Hayek, Friedrich. **Democracia, justicia y socialismo,** México, editorial Diana, 1979(1978).

Historia de la Administración Pública en México. IAPEQR-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Idalberto Chiavenato. **Introducción a la Teoría General de la Administración.** Séptima edición. Editorial McGraw-hill. México 2004

Laurence, Lynn. **Public Management : the Triumph of Art Over Science.** Journal of Policy Analisis and Management. Vol. 123, N.2, New York: J. Wiley, Spring 1994.

_____ **Reforma Administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública**, Gestión y Política Pública, volumen V, México 1996.

López Andrea. **La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual**. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento No 68, INAP.

Marúm Espinosa, Elia. **Privatización de la Administración Pública Paraestatal en México**. El Cotidiano, Núm. 50 México 1992.

Martínez Vilchis, José. **Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México**. Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 12, número 039, UAEM, Toluca, México

Méndez, José Luís. **Vieja o nueva Administración Pública?, una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa**. Publicado en: Reforma y Democracia. Revista CLAD; N.13 Caracas, 1999.

Mendieta y Núñez, Lucio. **La Administración Pública en México**. México. Universidad Nacional Autónoma de México.1942.

Mendoza Mayordomo, Xavier. **Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España**, En Documentación Administrativa. N.223, Julio-Septiembre de 1990.

Michalopoulos, Nikos. **Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?**. The international public management review, vol. 2, num.2, 2001.

M. Gross, Bertran. **Organisation and Managing**. The Free Press. New York 1968

Muñoz Gutiérrez, Ramón. **Innovación Gubernamental: El paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox**, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

_____ **Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental**, oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001.

Norberto, Bobbio. **Diccionario de Política**, Editorial México: Siglo XXI, 2007

Ormond, Derry y Löffler, Elke. “**La nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?**”, en Reforma y Democracia, N° 13, CLAD, Caracas, 1999.

Osborne, David y Ted Gaebler. **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector Público**, editorial. Paidós, Barcelona 1992.

Osorio Goicoechea, Joaquín. **Fox a un año de la Alternancia: José Alonso, Expectativas y Decepciones**, editorial ITESO, Guadalajara, Jalisco 2000.

Palomo Vadillo, María Teresa. **Liderazgo y motivación de equipos de trabajo**. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing. 2da edición.

Paramés Montenegro, Carlos. **En torno al “Management”**. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid 1971.

Pardo, María del Carmen. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, num. 43, septiembre de 1996.

_____ **El Servicio Civil Profesional de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública**. Editorial Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, México D.F. 2006.

_____ **La modernización administrativa en México**. México. Editorial COLMEX, 1995.

Patrick, Dunleavy. **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, New York, Prentice Hall, 1999.

Plasencia Díaz, Adriana. **Gerencia Pública**. México: Colegio de Ciencias Políticas

y Administración Pública, *Revista del Instituto de Administración del Estado de México, A.C.*, No. 9, enero-marzo de 1991.

Reveles Vázquez, Francisco. **La política Gubernamental Administrativa**. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Editores e Impresores Profesionales, México 2008.

El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio, Coeditado por la FCPyS de la UNAM, México 2008.

Reyes, Heróles Jesús. **Política I**, Editorial. SEP- Fondo de Cultura Económica. 1995

Rodríguez López, Julia Leonor. **La Gerencia Pública (Public management): una herramienta modernizadora de la Administración Pública Contemporánea**, Tesis para obtener el grado de Maestría, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública 2001.

Roel Rodríguez, Santiago. **PROMAP y proceso de cambio**, ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y de calidad.

Rocha Lerdo de Tejada, Álvaro. **Liderazgo en la Administración Pública Mexicana, de la administración patrimonial a la administración institucional, un problema de estrategia**". Tesis Doctorado, México 2002.

Rogozinski, Jacques. **La Privatización de Empresas Paraestatales**, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. **El proceso de desincorporación en México**. En la administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993.

Rosales Núñez, Juan. **Gerencia Pública: Administración Pública Contemporánea**, Editorial Gernika. México, 2004.

Ruíz Alanís, Leobardo. **La Nueva Gerencia Pública: Flamante Mito de un viejo paradigma.** Espacio Públicos, Febrero, año/vol.9, núm 017, Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca, México

Ruiz Sacristán, Carlos. **La estructuración del sistema burocrático,** en la Administración Pública Contemporánea en México, editorial SCGF/FCE, México 1993.

Salinas de Gortari, Carlos. **Primer informe de gobierno,** Editorial Presidencia de la República, México 1989.

Sánchez González, José Juan. **La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno,** espacios públicos, vol.12, núm. 24 abril-sin mes, UAEM 2009.

_____ **Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México.** México IAPEQR, 2004.

Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado.** Editorial Porrúa, México 1993

Sirvent, Carlos. **La Burocracia.** Editorial Edicol, S.A México 1977.

Simón, Hebert Alexander. **Administración Pública.** Editorial Letras, México 1968.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno,** en Revista Estudios Políticos. México, FCPyS-UNAM. No. 5, oct-dic. 1994.

_____ **Las Transformaciones del Estado y La Administración Pública en la Sociedad Contemporánea,** Facultad de Ciencias políticas y Sociales y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Ed. UAEM, México, 1997.

_____ **Los nuevos derroteros de la vida estatal,** IAPEM,

Estado de México, México 1994.

Vázquez Cano, Luis Ignacio. **La Simplificación Administrativa en Administración Pública Contemporánea en México**, Secretaría de la Contraloría General del a Federación- FCE, 1994, México

Vicher García, Mónica Diana. **Las transformaciones de la administración pública hispanoamericana: de la reforma administrativa a la reforma gerencia**, Tesis Doctorado-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2008.

Weber, Max. **Economía y sociedad**. Fondo de Cultura Económica vol. I, Décimotercera reimpresión, México 1999.

Zeraoui, Zidane. **México: los proyectos de su modernidad**. México, Trillas, 1999.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, junio de 1995.

LEYES

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 2006.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, México D.F. 2006.

HEMEROGRAFÍA

El gobierno, hechos bolas con la cultura gerencial” en la jornada, lunes 7 de junio de 2004.

Salinas de Gortari, Carlos. **Discurso de Toma de Posesión**, UNO MAS UNO. 2 de Diciembre de 1988.

DOCUMENTOS OFICIALES

Guía Técnica la definición y suscripción de bases de coordinación, unidad de desarrollo administrativo, SECODAM, México, diciembre 1996.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **Las transformaciones de la Gestión Pública: las reformas en los países de la OCDE**, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

Partido Acción Nacional. **Taller de introducción al partido: cuaderno de trabajo**. Editores e impresores FOC, S.A de C.V.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el desarrollo Administrativo 2001-2006.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Editorial SSP: México 1985.

Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994 México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Federal, 1994.

MESOGRAFÍA

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>

http://www.observatori.org/mostrar.php?id=58&files_id=157&tipus=files&lng=cas

http://es.wikipedia.org/wiki/Reingenier%C3%ADa_de_procesos

[http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_econ%C3%B3mica_de_M%C3%A9xico_\(1940-2006\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_econ%C3%B3mica_de_M%C3%A9xico_(1940-2006))

www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/cl/cl10.htm

cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx

INMUJERES. “¿Quiénes somos?”, consultado en Internet el día 9/Mayo/2011, en página web: <http://inmujeres.gob.mx/ique-es-el-inmujeres/quienes-somos.html>

www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/213577.html

mexico.cnn.com/.../mario-vargas-llosa-la-dictadura-perfecta-no-era-t..
www.jornada.unam.mx/2003/12/22/003n3pol.php?origen...fly...
<http://www.alafec.unam.mx/mem/cuba/Etica/etica04.swf>
<http://www.inpuma.net/test2/issue3/>
<http://saludyeficiencia.blogspot.com/2009/12/conceptos-de-eficiencia-y-eficacia.html>
<http://www.gerencie.com/diferencias-entre-eficiencia-y-eficacia.html>

PÁGINAS WEB

www.inmujeres.gob.mx/
www.jornada.unam.mx/
www.ife.org.mx
www.ifai.org.mx
fox.presidencia.gob.mx

