

63  
zej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO  
DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

**TESINA QUE PRESENTA:**

JOSÉ FRANCISCO JIMÉNEZ ORTIZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE:**

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
ABRIL DE 1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

A mis padres:

Mará Luisa, por su amor y ejemplo de fortaleza y esfuerzo.

Isaías, en su memoria y por todo lo que me brindó.

A mis hermanas:

Violeta, por su amor y apoyo incondicional.

Blanca Estela, por su dedicación y disciplina.

María Esther, por su amor y alegría.

Gloria, por su cariño.

A mi esposa:

Aída, por su amor y compañía ... y por todo lo demás.

A mis amores:

María José y José Emilio, por su futuro.

**EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LA  
PERSPECTIVA DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

pág.

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>I</b>
<b>APARTADOS</b>	
<b>1. REFORMA DE ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO</b>	<b>1</b>
1.1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	1
1.2. ESTADO INTERVENTOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3
1.3. REFORMA DEL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
<b>2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000</b>	<b>18</b>
2.1. PANORAMA GENERAL	18
2.2. MARCO NORMATIVO	21
2.3. REFORMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	22
2.4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000	25
2.4.1. DIAGNÓSTICO GENERAL	26
2.4.2. OBJETIVOS GENERALES	35
2.4.3. SUBPROGRAMAS	36
2.4.4. LINEAS DE ESTRATEGIA	39
2.4.5. INSTRUMENTALIZACIÓN	39
<b>3. EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO</b>	<b>41</b>
3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA FACTIBILIDAD DEL PROMAP	41
3.2. LAS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	51
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>63</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>85</b>

*"... lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios."*

*Carlos Almada  
Toluca, 1993*

*"El arte de gobernar demuestra que el ejercicio del poder es una suma de información, recursos, tecnologías, estrategias, destrezas y resultados finales que ponen a prueba la aptitud para dirigir con eficacia la lucha y competencia de los opuestos. Gobernar implica el reconocimiento de los opuestos no para aniquilarlos, sino para articular mediante políticas de interés público necesidades y demandas. Gobernar de acuerdo con la noción de arte refleja el dominio inteligente, mensurado y racional para desarrollar a la sociedad, conservando con salud y prosperidad el Estado."*

*Ricardo Uvalle  
La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública...*

*"Resulta una paradoja que hoy en día, en que el grado de comunidad nacional ha resultado más elevado, los asuntos públicos se estén reduciendo a cuestiones de mercado. Esta despolitización de la vida ciudadana, esta degradación de la Civitas moderna, refleja una profunda crisis de los símbolos de integración social y de la articulación de las nacionalidades. El alcance de la privatización puede ser tan desbordante, que no sólo consiga recuperar lo que un Estado intervencionista a la sociedad civil, sino inclusive el expropiarle sus deberes fundamentales y amputar sus atributos soberanos esenciales."*

*Omar Guerrero  
El Estado en la era de la modernización.*

## 1. REFORMA DE ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

### 1.1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La función rectora de los Estados contemporáneos ha tenido una contracción importante, tanto en el aspecto de su intervención directa, como en la manera de relacionarse con la sociedad en general y con los actores sociales en particular, ya que al restringir su campo de acción, ha dejado al libre juego de las fuerzas del mercado las relaciones obrero-patronales, y renunciado a la presencia arbitral que tuvo hasta aproximadamente la primera mitad de la década de los setenta.

El intervencionismo estatal dirigido a la promoción del desarrollo nacional, en contra de los postulados del liberalismo, provocó históricamente la aparición de un sector público creador de infraestructura y de órganos de fomento, mismo que evolucionó hasta adquirir, inclusive, responsabilidades en tareas directamente productivas y distributivas; esto produjo en su momento nuevas interacciones que vinieron a transformar los patrones clásicos de relación entre la dimensión política y la dimensión económica de la organización social.

Según Norberto Bobbio, "Una definición de 'estado contemporáneo' (sic) comporta numerosos problemas que derivan principalmente de la dificultad de analizar completamente las múltiples relaciones que se han ido instaurando entre el estado y el conjunto social para detectar después los efectos en la racionalidad interna del sistema político. Una aproximación que resulta ser especialmente útil en la investigación de las problemáticas implícitas en el desarrollo del estado contemporáneo está constituida por el análisis de la difícil coexistencia de las formas del estado de derecho con los contenidos del estado social."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio *Diccionario de Política*, p. 541

La participación del Estado en la mayoría de las actividades, tanto en los países desarrollados como aquellos en proceso de desarrollo, no era en la década de los cuarenta, un privilegio mexicano, sino que, la inercia de los movimientos políticos y sociales en el mundo le daban una especial y preponderante importancia al quehacer del Estado en la vida económica, social y política de los países, tanto de corte capitalista, como por supuesto en el mundo socialista.

Ante ese panorama, la Administración Pública en México había representado un mecanismo de asimilación de divergencias sociales, ya que durante un largo período: 1940-1980, fue la estructura ejecutora de los programas de gobierno que permitieron la atención de las necesidades y demandas sociales como salud, educación, vivienda, alimentación, tenencia de la tierra; además de que en sí misma permitió el empleo de un número importante de burócratas que tuvieron un espacio laboral, sin importar primordialmente, la capacidad, la eficiencia, la productividad y los resultados de su desempeño. En ese lapso el crecimiento del Estado y de sus estructuras no se da en forma lineal, sino que como resultado de las condiciones de intercambio con el exterior, tanto comerciales como económicas y de asimilación y/o imitación política en cuanto a las inercias del "mundo moderno", fueron adaptándose según las circunstancias y condicionantes internas y externas.

Cabe recordar que previo a este período, se habían establecido intentos por organizar el desarrollo del país, tanto con la creación del Consejo Nacional Económico como con la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República en 1928 y 1930, respectivamente. Sin embargo, el primer antecedente de un plan de desarrollo se dio, organizado por una comisión de gobierno pero propuesto por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1933, con el "Plan Sexenal 1934-1940" y se inspiró en la política de intervencionismo estatal surgida en los países occidentales más desarrollados, resultado de la crisis mundial de 1929.

Al inicio de la administración de José López Portillo (1970-1976) se propone un proceso de racionalización en la intervención del Estado, a través de una *Reforma Administrativa*, de una

---

renovación de procesos y estructuras administrativas que le dieran sentido, orden, organización, eficacia y productividad a la ya entonces enorme estructura gubernamental y a su mayoritaria participación en las más diversas actividades económicas del país. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como el establecimiento del sistema nacional de planeación y la sectorización de las entidades paraestatales, son ejemplos concretos de esa reforma.

En la gestión de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), aparece en escena el espectro de una participación estatal diferente, es el periodo en el que se inicia la aplicación de un modelo de desarrollo que promueve "el adelgazamiento del Estado"; para dejar gradualmente a la "eficacia" de la iniciativa privada, los espacios de participación anteriormente destinados al Estado y al gobierno. Se enfatiza, a partir de entonces, en la necesidad de reducir la intervención del Estado, en dejar a las fuerzas del libre mercado las actividades que históricamente se habían adoptado como su responsabilidad.

Los instrumentos de esta política gubernamental se reflejan en vertientes importantes, ya que se modifica la Constitución Política para establecer lo que se conoce desde entonces como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al reformarse y/o adicionarse los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución a fin de establecer la rectoría estatal del desarrollo nacional.

Asimismo, en enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación, abrogando la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Con base en este marco constitucional y legislativo se formula el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como una estrategia para el desarrollo económico y social del país que retoma las propuestas sociales formuladas mediante los foros de consulta popular, con el objeto de recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar el nivel de vida de la población, mediante dos líneas de acción gubernamental: la reordenación económica y el cambio estructural, esto último da la pauta para la transformación del quehacer del Estado y de la participación del gobierno y la Administración Pública en la manera de dar atención a las demandas sociales.

---

Desde luego estas acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano no están exentas de la influencia internacional. Los cambios que se han dado en el mundo, en cuanto al grado de interdependencia económica y comercial, -en donde las fronteras nacionales son meros referentes-, ya no obligan, necesariamente, a pensar en los países como economías cerradas y soberanas; por el contrario, quienes se han rezagado en este proceso, sufren los estragos de no participar en las relaciones económicas, financieras y comerciales de este fenómeno de globalización y mundialización.

En este sentido, la función rectora de los Estados ha tenido una contracción importante tanto en el aspecto de su intervención, como en la manera de relacionarse con la sociedad en general y con los actores sociales -ciudadanos- en particular, ya que al restringir su campo de acción, deja al libre juego de las fuerzas del mercado las relaciones obrero-patronales, y renuncia a la regia presencia arbitral que tuvo hasta aproximadamente la primera mitad de la década de los setenta.

Derivado de lo anterior, la Administración Pública como ejecutora de las acciones de gobierno ha reducido su ámbito de operación, en la medida en que la concepción del Estado interventor (benefactor) se transforma en Estado liberal, con énfasis en el individualismo, y **el concepto de Administración Pública se asemeja cada vez más a una forma de administración de empresas en la vida pública**. Por ello, hoy día se reflexiona, analiza y discute sobre el cambio en la conceptualización tradicional y si es válido referir y reducirlo a gestión pública, gerencia administrativa o gestión estatal, con un espacio de operación restringido y con una definición de simple herramienta empresarial -en el contexto del proceso administrativo-, trasladado llanamente del mundo privado a la acción pública; basándose en la interpretación del gobierno como una **empresa de servicio** que debe atender las demandas de sus clientes (ciudadanos).

La connotación referida no había sido utilizada ni publicada en México a nivel gubernamental, sino hasta la presente administración, implícitamente en el contenido del **Programa de Modernización**

---

de la Administración Pública 1995-2000, y explícitamente por los servidores públicos encargados de su aplicación en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En la gestión gubernamental de Carlos Salinas, por ejemplo en la presentación del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, no se mencionó al Estado ni al gobierno como una empresa de servicio, sino que se refería a las **responsabilidades del Estado en sentido moderno, como rector, conductor, promotor y articulador de la iniciativa y de los esfuerzos individuales**, a través de las acciones de gobierno, es decir, de la Administración Pública.

Ahora bien, para la gestión gubernamental de Ernesto Zedillo, el instrumento de transformación de la Administración Pública se da a través del *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, en el cual se expresa que es necesario un cambio en la manera de administrar y prestar los servicios públicos, ya que ante la situación económica y financiera del mundo actual, se requiere de una mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestario; atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, y que la administración de los recursos públicos se oriente, con mayor énfasis, a la satisfacción de las necesidades de la población.

La posterior administración (1988-1994), acentuó la implantación del proceso liberal, ya que se enfatizó en la reforma del Estado, cuyo marco de participación significaba la transformación de la rectoría del Estado de participante e intervencionista a promotor, conductor y articulador de las actividades y conjunción de los intereses particulares y de grupo. Una actividad principal lo fue la venta de las empresas públicas a la 'eficiente' iniciativa privada. Asimismo, se decretó la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, devolviéndole a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) todas las facultades de recaudación y distribución del ingreso, es decir, ser juez y parte del proceso de asignación de los recursos presupuestales y de inversión económica.

---

Cabría destacar que lo importante para fines de este estudio, lo es la transformación en la relación Estado-sociedad, ya que paralelamente a la reducción en los márgenes de participación del Estado en la vida nacional, se ha presentado una creciente expresión participativa de la ciudadanía. Pareciera que algunos sectores de la sociedad se manifiestan con una mayor y mejor organización por la satisfacción de sus demandas, no obstante la actitud del gobierno claramente en favor del sector empresarial y desinteresada de las demandas laborales y campesinas. El proceso de ciudadanía aunque lento aparece ya en la realidad mexicana. En ese sentido, la relación de la ciudadanía con el gobierno y con la Administración Pública, ha tenido que transformarse en la medida en que son demandados resultados eficientes y satisfactorios y evaluados los resultados de ese quehacer.

Al llevarse a cabo la disminución de la actividad gubernamental y concesionar o vender la telefonía, líneas aéreas, televisión, bancos, etc., también se vieron reducidas las estructuras de las dependencias y entidades de la Administración Pública, lamentablemente mediante una estrategia de reducción cuantitativa, con base en la necesidad gubernamental de mantener superávit presupuestal, pero sin una estrategia global que analizara cualitativamente las necesidades organizativas, funcionales y operativas de las dependencias y entidades que aun permanecen como parte de la estructura de gobierno, lo que provocó que se cumplan los ahorros presupuestales, pero no necesariamente que se mejore la operación de la Administración Pública.

Ante este panorama, la administración de Ernesto Zedillo también reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1994, modificando la estructura y actividades de la ex-Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) al transformarla en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), adscribiéndole la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de crear la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y reorganizar a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público;

Desarrollo Social; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Educación Pública y Salud.

Para el interés de la investigación es relevante la transformación de la SECODAM porque se le atribuyen nuevas responsabilidades, ahora de desarrollo administrativo que antes fueron competencia de la SPP y de SHCP; hoy se comparten con esta última dependencia globalizadora las facultades de analizar y autorizar las estructuras de las dependencias y entidades, de revisar los procesos de organización y desarrollo administrativo, y lo más relevante, es la responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El punto de relevancia de dicho programa se refiere a la concepción de la relación del gobierno con sus gobernados. Si en el pasado la noción de Administración Pública resultaba ser el mecanismo de relación del gobierno con la sociedad, la ejecutora de las acciones de aquél; con la llegada e implantación del modelo neoliberal, la concepción se ha ido transformando, puesto que ya no se trata de buscar el interés y la satisfacción de las demandas sociales, sino que ahora y en particular con el presente gobierno, la noción de Administración Pública se refiere a entender al gobierno como una empresa de servicios, la cual debe brindar la mejor atención posible para satisfacer los requerimientos de sus clientes, los ciudadanos.

Si de manera tradicional se ha ligado ineficiencia con burocracia, de lo que se trata ahora es de establecer las bases de transformación para que la Administración Pública se profesionalice y coadyuve al incremento de la productividad global de la economía, además de responder, dice el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) a una exigencia del proceso democrático que vive el país.

Con base en las consideraciones anteriores es que se plantea la importancia de llevar a cabo un análisis de las perspectivas de la Administración Pública hacia el fin del milenio, como una inquietud personal que busca allegarse de información y reflexionar sobre el futuro de esta disciplina de

---

estudio, tomando como eje de revisión al **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000** y comparándolo con las categorías conceptuales en boga durante la vigencia del Estado benefactor.

Analizar el concepto y las características tradicionales de la Administración Pública en México y compararla con las tendencias conceptuales del fin de milenio, con el objeto de proponer algunas consideraciones mínimas que apoyen la concepción de la Administración Pública mexicana en el nuevo milenio, tomando como referente al **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**, para configurar, mínimamente, sus efectos en la relación Estado-Sociedad hacia el modelo: *empresa de servicio (gobierno)-cliente (ciudadano)*.

La investigación se justifica en razón de que la sociedad y el gobierno, y por ende el Estado, han modificado sus mecanismos de relación. Se busca explorar y comprender, con aproximaciones, el nuevo concepto de la Administración Pública desde la perspectiva gubernamental y reflexionar en una primera instancia sobre su futuro inmediato de cara al final del siglo XX, con el objeto de ofrecer algunas reflexiones y apuntes al quehacer de la Administración Pública en este proceso de transición.

---

## 1. REFORMA DE ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

### 1.1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La función rectora de los Estados contemporáneos ha tenido una contracción importante, tanto en el aspecto de su intervención directa, como en la manera de relacionarse con la sociedad en general y con los actores sociales en particular, ya que al restringir su campo de acción, ha dejado al libre juego de las fuerzas del mercado las relaciones obrero-patronales, y renunciado a la presencia arbitral que tuvo hasta aproximadamente la primera mitad de la década de los setenta.

El intervencionismo estatal dirigido a la promoción del desarrollo nacional, en contra de los postulados del liberalismo, provocó históricamente la aparición de un sector público creador de infraestructura y de órganos de fomento, mismo que evolucionó hasta adquirir, inclusive, responsabilidades en tareas directamente productivas y distributivas: esto produjo en su momento nuevas interacciones que vinieron a transformar los patrones clásicos de relación entre la dimensión política y la dimensión económica de la organización social.

Según Norberto Bobbio, "Una definición de 'estado contemporáneo' (sic) comporta numerosos problemas que derivan principalmente de la dificultad de analizar completamente las múltiples relaciones que se han ido instaurando entre el estado y el conjunto social para detectar después los efectos en la racionalidad interna del sistema político. Una aproximación que resulta ser especialmente útil en la investigación de las problemáticas implícitas en el desarrollo del estado contemporáneo está constituida por el análisis de la difícil coexistencia de las formas del estado de derecho con los contenidos del estado social."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio *Diccionario de Política*, p. 541.

De esta manera, el Estado se configura con dos componentes básicos: el contenido jurídico -como marco normativo y político, con sus matices, apegado al derecho-, y el de su relación con lo social. En el primero se incorpora el marco de actuación con la sociedad, el uso legítimo de la fuerza y el poder; en el segundo, se presupone el campo de acción sobre el cual interviene, a través de la Administración Pública, en tanto mecanismo de interacción Estado-sociedad. Pero el Estado es también un espacio en el que se reflejan y articulan las relaciones contradictorias que se establecen entre las diversas clases, grupos y categorías que integran la sociedad, hasta constituirse en un centro de poder, cuya tarea permanente es organizar y ordenar al conjunto social.<sup>2</sup>

La Administración Pública posee elementos cualitativamente distintos respecto de otras formas de administración; en tanto disciplina de estudio<sup>3</sup> y como resultado de la racionalidad de los aparatos que la ejercen, su aparición y desarrollo tiene tras de sí un elemento distintivo: la formación de las clases sociales y la división social del trabajo. La Administración Pública se distingue de la administración gerencial, en que su racionalidad es fundamentalmente política -en cuanto ejecutora de las acciones de Gobierno (poder político) en la sociedad-, y sus objetivos son inseparables de todo un sistema de dominación social, en donde el uso de la violencia se encuentra implícito; la administración no pública, por el contrario, se orienta al logro de objetivos económicos específicos y la dominación que ejerce se circunscribe precisamente a ellos.

<sup>2</sup> En un primer momento el Estado vendría a actuar por el principio de la fuerza pública sustentado legítimamente en el poder que se le confiere, mientras que la empresa privada, por su parte, es legítima a partir de funcionar - simbólicamente - en un sistema de libre y perfecta competencia. Este sistema de legitimidad entró en crisis junto con la crisis económica de 1929, donde quedó de manifiesto que ni los mercados eran perfectos, ni el Estado podía circuncribirse sólo a una función de sanción (subrayado nuestro); el simbolismo que le daba legitimidad a los entes, se derrumbó ante la evidencia real y objetiva. (...) El Estado providencia o benefactor surge entonces como un sistema de legitimidad diferente, que le da sustento al nuevo momento histórico. El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder conferido: es decir, por el criterio del servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal (...). Al devenir este estado de cosas en un Estado omnipotente, apasante y poco eficaz, el sistema de legitimidad imperante entra nuevamente en crisis." Enrique Cabreró "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México 1995 pp 16-17

<sup>3</sup> La Administración Pública debe abocarse al estudio de las actividades de Gobierno, de las instituciones gubernamentales y su historia, entendiendo a lo público como el objeto de estudio. Cfr. Adrián Gurza "Lo público, un descuido de la Administración Pública", en *Estudios Políticos*, FCPS, No 5 pp 135-139. Asimismo, Omar Guerrero señala que: "En nuestro país el estudio de la Administración Pública, que sólo tiene como objeto de estudio a la administración gubernamental, se halla indubitablemente mezclado con la administración privada o determinado por ella", en "Introducción a la Administración Pública", pp xxxvii-xxxviii

---

Si el Estado contemporáneo ha visto transformar la realidad a través del proceso histórico, es preciso analizar y buscar respuestas que orienten el futuro de la Administración Pública, y fortalecer su capacidad de adaptación a la realidad del fin del siglo XX. Sólo así podrá integrarse y modernizarse en el sentido y con la dinámica que requiere el aparato estatal.

Por modernización administrativa se entiende, entonces, al conjunto de adecuaciones y ajustes que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias; la Administración Pública debe entenderse como el instrumento que da coherencia a las medidas que toma el Estado en la búsqueda de consensos y legitimación, y en el establecimiento de los mecanismos de control que permitan su sobrevivencia.

## **1.2. ESTADO INTERVENTOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La historia del presente siglo en nuestro país inició con la expresión violenta de ruptura del régimen de Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911). Desde entonces y por un largo periodo se vivió una situación de reacomodo de las fuerzas políticas y sociales del país. Hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) es cuando se inicia un proceso de estabilidad que permite orientar el interés del Gobierno y la Administración Pública a la atención de las demandas de la sociedad.

Concluida la Revolución, la participación del Estado en los ámbitos social, político y económico fue creciente, así como el tamaño de las estructuras de la Administración Pública (dependencias y entidades). A diferencia de lo que ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX, en esta centuria se agrega, al interés de la seguridad pública y de la recaudación de impuestos, de la defensa del país y de la promoción de las relaciones con el exterior, la participación del Estado mexicano en la conducción de los aspectos económico, político y social, es decir, del desarrollo nacional.

De hecho, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se consagraron derechos y garantías de eminente beneficio social: el derecho a la educación, la propiedad de la tierra y al trabajo, dando al Estado una función rectora sobre la sociedad. La materialización de esta función se fue dando mediante la impartición de la educación pública y obligatoria y la entrega de libros de texto gratuitos; la creación del ejido y la entrega de títulos de propiedad; la expedición de una legislación laboral y la integración de instituciones de seguridad social para los trabajadores.

La presencia de un poder Ejecutivo por encima de los poderes Legislativo y Judicial, permitió que durante 30 años permaneciera el Presidente Díaz en el poder, y no obstante la revuelta social de 1910-1917 y la promulgación de la nueva Constitución Política, la constante en la forma de Gobierno se dio a través del régimen presidencial, primero autoritario -sin respeto a los procesos electorales e impuesto- y después representativo -con apego formal a elecciones-. El ejercicio del poder ha tenido en la organización de la Administración Pública -el Gobierno en acción-, al instrumento de relación con la sociedad.

La fortaleza del Estado mexicano se fue dando a la par del fortalecimiento del sistema político, mediante la institucionalización de las diferencias políticas y partidistas grupales y regionales en una sola institución política: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en 1929.<sup>4</sup> Asimismo, a partir del régimen de Lázaro Cárdenas se establecieron las bases para la corporativización de

<sup>4</sup> Arnaldo Cordova, en La formación del poder político en México, sostiene que "... el paso decisivo en este sentido lo es, sin duda alguna, la organización del partido oficial, a instancias y por influencia personal del general Calles. El propio Calles comunicó el proyecto a Portes Gil en los primeros días del mes de agosto de 1928, en los términos que este último resume: "Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontinentes de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que no nos convencen de que hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estreñen los intentos de la reacción. Se logrará a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos disciplinándonos al programa que de antemano se aprobara. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia". Semanas después el general Calles anunciaba ante el Congreso que la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional" había llegado, pronunciándose por el establecimiento de "reales partidos nacionales orgánicos". pp. 37-38

---

campesinos y obreros mediante su sectorización e incorporación al recién fundado Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938. Por otra parte, paulatinamente se dio la organización de confederaciones patronales que, sin incorporarse a la estructura del partido, establecieron canales de interlocución con el Gobierno, para apoyar o presionar, según fuese la circunstancia.

El régimen cardenista tuvo un enorme arraigo popular, y su recuerdo permanece como una etapa de nuestra historia en donde las causas sociales tuvieron atención prioritaria por parte del Presidente de la República. En ese período se dieron claras muestras de apoyo a las demandas de los obreros y los campesinos, a través de la distribución de la tierra y el arbitraje del Gobierno en los conflictos obrero-patronales, además de un discurso nacionalista y de interés en el desarrollo social. Durante esa época inicia, también, el proceso de consolidación del sistema político mexicano, considerando como sus baluartes al ejecutivo federal y al partido de Estado.<sup>5</sup> En cierto sentido, fue lógica, la modificación estructural que se presentó, a partir de entonces, en el número y la estructura de las secretarías de Estado, puesto que, dependiendo del presidente en turno, se reformaron y modificaron en nombres y funciones. Desde 1937, el Gobierno fortaleció su intervención, a través de empresas públicas o entidades del sector paraestatal y mediante la administración de la infraestructura y los recursos de la nación (ferrocarriles, por ejemplo, o nacionalización de la industria petrolera, o creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943). La década de los cuarenta representó el inicio del proceso de industrialización del país, el cual tuvo, como influencia externa y condición de peligro, a la segunda guerra mundial. Este acontecimiento favoreció el llamado a la "unidad nacional" y permitió el fortalecimiento de la figura del Presidente, como eje central del sistema político.

---

<sup>5</sup> La creación del PNR se hizo con base en la fortaleza de Plutarco Elías Calles desde el ejercicio formal e informal del Gobierno, por lo tanto se le ha mencionado como el partido "oficial". Con su transformación en PRM y posteriormente en PRI y la ejecución de procesos de organización corporativos que influyen en todos los ámbitos del país y sobre diversos actores sociales, es que se considera al PRI como un partido de Estado.

La participación del Estado en la mayoría de las actividades no era, en la década de los cuarenta, un privilegio mexicano, sino que la inercia de los movimientos políticos y sociales en el mundo, le daban una especial y preponderante importancia en la vida económica, social y política de los países, tanto de corte capitalista como, por supuesto, en el mundo socialista.

La intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad, se dio a través del ejercicio de Gobierno, es decir, de las estructuras de la Administración Pública, lo mismo en la defensa de la propiedad de la tierra con la participación del Departamento Agrario y posterior Secretaría de la Reforma Agraria, que en el arbitraje obrero patronal a través de las Juntas de Conciliación y la Secretaría del Trabajo, o bien en la promoción de la educación, la salud, la vivienda y la creación de la infraestructura a través de las Secretarías de Educación, Salud, Obras Públicas, Asentamientos Humanos, Comunicaciones y Transportes; esto sin descuidar las finanzas, el comercio y las relaciones con el exterior.<sup>6</sup>

Dependiendo del Presidente en turno las denominaciones, funciones y número de dependencias se han modificado constantemente. En realidad el crecimiento de la intervención del Estado en la vida económica y social del país se expresó en la desmesurada creación de organismos públicos, empresas públicas, entidades y fideicomisos. Su número llegó a más de mil en la década de los ochenta, abarcándolo todo: lo mismo la banca de desarrollo y de servicio, que el petróleo, la electricidad, la seguridad social, la vivienda, la producción y comercialización de bienes de consumo básico, la infraestructura carretera, la aviación, las telecomunicaciones, etc.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> "Hacia mediados del presente siglo, es decir hasta 1950, el sector público contaba aproximadamente con 150 empresas estatales y organismos descentralizados, a los que habría que agregar 13 secretarías y 2 departamentos de Estado (...). La acción gubernamental disto de ser coordinada y planificada, ... se dejó a lo coyuntural la creación de nuevas comisiones, empresas e instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión, falta de unidad en la acción y ausencia de control." Roberto Rivas, "Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940", Ediciones INAP, p. 362.

<sup>7</sup> Para revisar a detalle el redimensionamiento del sector paraestatal véase el artículo de Jacques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán, "El proceso de desincorporación en México", Ma. Elena Vázquez Nava, Coordinadora, en La Administración Pública Contemporánea en México, Edición FCE y SECOGEP, pp. 27-59.

Ante ese panorama, la Administración Pública en México había representado un mecanismo de asimilación de divergencias sociales, ya que durante un largo periodo (1940 a 1980), fue la estructura ejecutora de los programas de Gobierno que permitieron la atención de las necesidades y demandas sociales que se han mencionado, además de que, en sí misma, permitió el empleo de un número importante de burócratas, que tuvieron un espacio laboral sin importarles la capacidad, eficiencia, productividad y resultados de su desempeño. Esto último fue válido no sólo para la estructura burocrático-sindical, sino también para el estrato de funcionarios públicos involucrados en las grandes decisiones nacionales.

En ese lapso el crecimiento del Estado y de sus estructuras no se da en forma lineal. Como resultado de las condiciones de intercambio con el exterior, tanto comerciales como económicas y de asimilación y/o imitación política -en cuanto a las inercias del "mundo moderno"-, fueron adaptándose según las circunstancias y condicionantes internas y externas.

Ante ese espectro de actuación, el Estado tuvo que reconocer que su crecimiento y participación no se había dado conforme a una organización y estructuración previamente planeada. Mientras los indicadores políticos y económicos permitieron la estabilidad y el control, las deficiencias en la promoción del crecimiento y desarrollo del país no se hicieron evidentes. Sin embargo, al finalizar la década de los sesenta, el proceso de industrialización evidenciaba profundas contradicciones, entre ellas las siguientes: creciente depauperización del sector agrícola, desigual desarrollo entre el norte y el sur del país; acelerado proceso de urbanización; síntomas de deterioro en la balanza comercial e insuficiencia para generar empleos acordes con la demanda de la población.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ciertamente, el Estado post-revolucionario debía operar una política de masas, pero el control y dirección de estas ya no se haría tan sólo por el partido oficial - reformado en 1946-, sino también a través de los diversos organismos de la Administración Pública por lo que el aparato burocrático cobró nuevas dimensiones ( ). Los efectos estimulantes propiciados durante la segunda guerra habían cesado, sin embargo, el proyecto de industrialización seguía adelante, sólo que ahora en esta época, se adopta un modelo conocido como "desarrollo estabilizador" ( ). Este modelo se basó fundamentalmente en la captación de recursos externos para impulsar el desarrollo interno del país, por lo que obviamente el incremento de la deuda pública fue progresivo y acumulativo. El crecimiento económico siguió constituyendo el objetivo fundamental, aunque se incluyeron algunos programas de beneficio social." R. Rives op. cit. pp 362-363

El descontento social se hizo presente. Lo mismo ferrocarrileros que maestros o médicos, o electricistas, tuvieron que enfrentarse al Gobierno en su búsqueda por obtener mejores condiciones económicas y laborales. El año de 1968 marca un hito en la historia mundial, ya que diversas expresiones de descontento social afloraron en todo el mundo, incluido México, en donde -aunque las demandas no parecían de gran trascendencia social-, se hizo evidente la incapacidad política de los gobernantes para encauzar y satisfacer las demandas de la sociedad.<sup>9</sup>

El intento del Gobierno de Luis Echeverría por modificar el modelo de desarrollo estabilizador, devino en el fortalecimiento de la intervención estatal y en un deterioro económico para las clases populares, no obstante la promoción de apoyo al salario que en el transcurso del régimen se presentó. Ante la incapacidad para generar ahorro interno, el Gobierno tuvo que recurrir de manera creciente al endeudamiento externo: la situación se complicó porque la balanza comercial resultó deficitaria, debido al deterioro del sector agrícola y a las deficiencias de la industrialización.

El descubrimiento de yacimientos de petróleo en el sureste de México pareció dar una nueva oportunidad para el desarrollo del país, considerando que en la segunda mitad de la década de los setenta, existía una gran demanda mundial por este producto y se pensaba que sus precios de exportación garantizarían al país una cauda importantísima de ingresos en dólares.

Al inicio de la administración de José López Portillo (1976-1982) comenzó una etapa en la cual se pretendió poner orden a la anarquía organizativa de la Administración Pública. Se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, creandose la Secretaría de Programación y Presupuesto y se promovió la Reforma Administrativa como un instrumento regulatorio que busco dar racionalidad y organización a las estructuras de las dependencias, coordinación a las entidades, y mejorar la relación de las instancias federal, estatal y municipal. La

---

<sup>9</sup> Cfr. Lorenzo Meyer, *Liberalismo Autoritario*, pp. 24-25.

expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como el establecimiento del sistema nacional de planeación y la sectorización de las entidades paraestatales, son ejemplos concretos de esa Reforma.<sup>10</sup>

El espejismo de los ingresos por exportación petrolera provocó que el Gobierno tomara créditos externos de alto rédito y que al momento en que el precio del barril de exportación se vino abajo, la economía se derrumbara, trayendo consigo el mayor endeudamiento en la historia del país. Por su parte, la Reforma Administrativa no tuvo los alcances y resultados que se esperaban y, ante el franco deterioro en la credibilidad gubernamental, no tuvo mayor trascendencia y se perdió en medio de la deslegitimación del Gobierno.

### 1.3. REFORMA DEL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con Miguel de la Madrid (1982-1988), aparece en escena el espectro de una participación estatal diferente: es el periodo de un modelo de desarrollo que promueve "el adelgazamiento del Estado", para dejar gradualmente a la "eficacia" de la iniciativa privada los espacios de participación anteriormente destinados al Gobierno. Se enfatiza, desde entonces, en dejar a las fuerzas del libre mercado las actividades que históricamente el Estado había adoptado como su responsabilidad. Ante la necesidad de sanear las finanzas públicas, devastadas por la administración anterior, se pone énfasis en el superávit presupuestal y fiscal, y en el combate a la inflación, asimismo, el concepto de Estado reducido, pero "eficiente", se vuelve doctrina.

<sup>10</sup> El programa de Reforma Administrativa, consideraba 5 etapas:

1. Reorganización institucional, bajo el lema "organizar al Gobierno para organizar al país"

2. Reorganización sectorial, bajo la relación sector central-sector paraestatal

3. Revisión de cruces intersectoriales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación

4. Reforma de ventanilla, con el fin de dar mejor servicio al público

5. Mejoramiento de los sistemas de administración de recursos humanos al sector público

R. Rives, op. cit., pp. 371-373

El Gobierno del Miguel de la Madrid inició su gestión ante un panorama en extremo difícil: una deuda externa cercana a los cien mil millones dólares, inflación creciente, desempleo, descontento social, y falta de credibilidad. Se inicia entonces un proceso de transformación del Estado en el cual -ante la necesidad inaplazable de obtener recursos internos, la imposibilidad de acceso al crédito externo y la incredulidad de los sectores social y privado- se promueve la venta de las empresas públicas, se hace énfasis en las "bondades" de la participación del sector privado, y se adopta el concepto de Estado regulador y no interventor.

Con base en la experiencia previa en materia de planeación y reforma administrativa, se modificó la Constitución para establecer lo que se conoce desde entonces como el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para tal efecto se reformaron y adicionaron los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo la rectoría estatal del desarrollo nacional.<sup>11</sup>

Asimismo, en enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación, abrogando la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Con base en este marco constitucional y legislativo se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Este se plantea como una estrategia para el desarrollo económico y social del país -formulado mediante los foros de consulta popular- con el objeto de recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar el nivel de vida de la población. Dicho Plan tuvo dos líneas de acción gubernamental: 1) la reordenación económica, y 2) el cambio estructural. Esta última marcó la pauta para la transformación del Estado y definió la manera en que Gobierno y Administración Pública debían atender las demandas sociales, dejando la prioridad del desarrollo del país a la iniciativa privada y al libre juego de la oferta y la demanda

---

<sup>11</sup> "Artículo 25 - para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución "

Otro elemento digno de mención en este nuevo esquema de planeación fue la creación, en diciembre de 1982, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Sus responsabilidades como dependencia globalizadora en materia de control, fueron las de normar y vigilar el funcionamiento y la operación de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública, y sancionar, en su caso, las irregularidades en que los funcionarios públicos incurriesen, conforme a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>12</sup>

Los resultados en materia de desarrollo durante la década de los ochenta llevaron a llamarla "década perdida". A pesar de la escrupulosidad en el manejo de la finanzas públicas y del cumplimiento del pago de la deuda, de la reducción de la intervención estatal en la vida social y la reestructuración administrativa de las dependencias y entidades, solamente se logró, en esos años, profundizar las desigualdades sociales.

Si bien es cierto que la situación que afrontaba el Estado mexicano en ese periodo no parecía ofrecerle muchas alternativas, también lo es el que existió influencia externa e imitación de algunas tendencias en boga -sobre el alejamiento del Estado en las actividades económicas- que influyeron en las decisiones del Gobierno de la madridista. Una manera de recuperar la confianza y credibilidad del sector empresarial, se dio a través de la indemnización por la nacionalización de la banca comercial, permitiéndoles además a sus antiguos dueños, la participación minoritaria, a través de un porcentaje determinado (34%) de acciones.

---

<sup>12</sup> Existen antecedentes de aplicación de una reglamentación sobre responsabilidades de servidores públicos. Roberto Rivas señala que "El 7 de enero de 1953 se reformó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, señalando en su art. 110 la obligación de funcionarios y empleados públicos de manifestar su situación patrimonial ante el procurador general de la república. ( ) el 24 de diciembre de 1958 se decretó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que introdujo cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado: se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional (que debía vigilar y administrar los bienes de la nación, controlar financiera y administrativamente las operaciones del sector paraestatal, intervenir en las adquisiciones del Gobierno federal, etc.). Op cit. p. 365

---

Al llevarse a cabo la disminución de la actividad gubernamental y concesionar o vender la telefonía, líneas aéreas, televisión, bancos, etc., también se vieron reducidas las estructuras de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Lamentablemente esto ocurrió mediante una estrategia de reducción cuantitativa, con base en la necesidad gubernamental de mantener un superávit presupuestal, pero sin una estrategia global que analizara cualitativamente las necesidades organizativas, funcionales y operativas de las dependencias y entidades que aún permanecían como parte de la estructura de Gobierno, lo que provocó que se cumplieran los ahorros presupuestales, pero no necesariamente que se mejorara la operación de la Administración Pública.

Cabría destacar que lo importante, para fines de este estudio, es la transformación de la relación Estado-sociedad, ya que paralelamente a la reducción en los márgenes de participación del Estado en la vida nacional, se ha presentado una creciente expresión participativa de la ciudadanía. Pareciera que algunos sectores de la sociedad se manifiestan a través de una mayor y mejor organización por la satisfacción de sus demandas.<sup>13</sup>

En este sentido, el proceso de vigorización de la participación ciudadana -aunque lento- aparece ya en la realidad mexicana. La relación de la ciudadanía con el Gobierno, con la Administración Pública, ha tenido que transformarse en la medida en que aquella demanda productos eficientes y satisfactorios, y además evalúa los resultados de ese quehacer.

La administración posterior (1988-1994), ofreció continuidad en cuanto al modelo de desarrollo, y más aún, acentuó la implantación del proceso liberal y enfatizó en la reforma del Estado, considerando lo siguiente:

Está en proceso una gran transformación política y social que se manifiesta en una mayor pluralidad. El reto es adecuar las instituciones a esta nueva realidad, y aprovechar las oportunidades que la misma representa para el fortalecimiento nacional en todos los órdenes, mediante el perfeccionamiento de las

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, las grandes movilizaciones en defensa del voto y de procesos democráticos de elección, las de organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos y de un desarrollo orientado a preservar los recursos del planeta, y las demandas laborales y campesinas, entre otras.

formas de participación colectiva responsable. La adecuación de las instituciones del país ha de obedecer a una idea compartida del Proyecto Nacional contenido en la Constitución y ha de conducirse dentro de la legalidad y por la vía del diálogo, la concordia y la concertación, principios que orientarán los programas de la Administración Pública (...) En la actualidad, un gran número de naciones ha adoptado procesos profundos de modernización económica. Estos procesos se apoyan, en buena medida, en la supresión o modificación de regulaciones excesivas o mal diseñadas que gravitan sobre el potencial de sus economías, en una mayor competitividad económica interna y externa, en la prioridad de las acciones encaminadas a fortalecer y modernizar sus estructuras e infraestructuras productivas, en la adopción de técnicas basadas en los importantes progresos tecnológicos que caracterizan al mundo de hoy, y en la corrección de desequilibrios generados por una actividad estatal que, en su tiempo, se basó en el supuesto de que el gasto público deficitario era un medio capaz de fomentar un dinamismo sostenido de la capacidad productiva.<sup>14</sup>

La justificación para implantar el nuevo modelo de desarrollo se basó en la crítica a los desastrosos resultados obtenidos con las estrategias del pasado, en las cuales los déficit públicos condujeron a desequilibrios acumulados y promovieron agudas crisis. Se criticó, también, la actividad económica y los empleos ineficientes que resultaron de la promoción artificial de actividades sin rendimientos suficientes para su autofinanciamiento, disminuyendo la disponibilidad de recursos para la actividad y el empleo productivos. La nueva premisa enarbolaba que sólo los proyectos socialmente rentables producen lo necesario para su reproducción y crecimiento autosostenido.<sup>15</sup>

Aunque se reconoció el esfuerzo realizado por la administración de Miguel de la Madrid, en el gobierno de Carlos Salinas se enfatizó que era indispensable romper con los esquemas del pasado para tener acceso a la "modernidad". Así, por ejemplo, se expresó:

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el Gobierno de la República inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector parastatal. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se había desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. No era posible ignorar los problemas que el país enfrentaba, lo cual hubiese llevado a la inestabilidad social. (...) El país enfrentaba un reto de enormes magnitudes que debía ser superado para sentar las bases del desarrollo futuro. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de confrontar fuertes obstáculos, pero que el Gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo. El Gobierno de la República optó por romper con

<sup>14</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. 4-6

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 6

las inercias e iniciar un proceso de cambio gradual pero constante, en un contexto internacional marcadamente distinto al que había caracterizado a la economía en décadas previas.<sup>16</sup>

Durante esa administración, no obstante que se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; ni siquiera se consigna algún programa sectorial de modernización administrativa. Los lineamientos se orientaron hacia la **modernización de la empresa pública**, entendida como su desaparición. En términos de la transformación de la Administración Pública, el cambio más importante fue la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, devolviéndole a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) todas las facultades de recaudación y distribución del ingreso, es decir, ser juez y parte del proceso de asignación de los recursos presupuestales y de inversión económica.

El otro aspecto digno de mención fue la transformación de la anterior Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano en Secretaría de Desarrollo Social, cabeza ejecutora del programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Puede decirse, entonces, que durante la administración de Carlos Salinas no existió una política integral de transformación de la Administración Pública. De sus resultados cuantitativos no puede hablarse positivamente, toda vez que la inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo y subempleo y el incremento de la pobreza, fueron elementos consustanciales a esta etapa. Aunque los resultados prácticos del PRONASOL no reflejaron una disminución en los niveles de pobreza de la población, políticamente fue utilizado como un slogan de Gobierno y para fines de control político y partidista.

Una actividad principal fue la venta de las empresas públicas a la 'eficiente' iniciativa privada. En 1993 solamente se tenían 210 entidades, contra 1,155 que conformaban al sector en 1982.

---

<sup>16</sup> Ibid. p. 9

A su vez, la integración al proceso de intercambio mundial se promovió y justificó mediante el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de conformar un mercado comercial competitivo que permitiera hacer frente al mundo "globalizado".<sup>17</sup>

Ante este panorama, la administración de Ernesto Zedillo también reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1994. En particular, se integraron atribuciones afines en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, mismas que se encontraban en las Secretarías de Pesca, de Desarrollo Social, y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última dependencia asumió responsabilidades de desarrollo rural, y cambió su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se hizo cargo de las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas al aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico a la población de escasos recursos.

Las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, relacionadas con el área de minas, actualmente le competen a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo cual limitó su ámbito al sector energético exclusivamente, y de ahí deriva su nueva denominación de Secretaría de Energía.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le confirió nuevas atribuciones para constituir la SECODAM, entre las que destaca la de organizar y coordinar el desarrollo

---

<sup>17</sup> "El proyecto de esos nuevos líderes mexicanos era la reintroducción de la lógica del mercado en un sistema económico ineficiente, dominado por un Gobierno obeso, por los intereses corporativos y corruptos de sindicatos, organizaciones ejidales y patronales, y por industriales y comerciantes parasitarios, protegidos de la competencia externa. Desde la perspectiva de estos economistas encabezados por Carlos Salinas de Gortari, la lógica de la oferta y la demanda globales era la vía más eficiente en la asignación de los recursos escasos; era la única forma de superar el subdesarrollo e introducir a México al selecto grupo de los países triunfadores. Por ello, la gran meta del grupo salinista fue lograr la integración de México a la economía más fuerte del mundo mediante un tratado de libre comercio con Estados Unidos." Lorenzo Meyer. *Op. cit.* p. 30

---

administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); asimismo, se hizo cargo de las funciones que en materia de patrimonio federal tenía la Secretaría de Desarrollo Social, incorporándose a su estructura, como organismo desconcentrado, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Asumió también las atribuciones que correspondían a la SHCP en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como la responsabilidad de autorizar, en forma mancomunada con esa Secretaría, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF.

Para la presente investigación, es relevante la transformación de la SECODAM, porque se le atribuyen nuevas responsabilidades de desarrollo administrativo y, lo más importante, es la responsable del PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP).

El punto de relevancia de dicho programa se refiere a la concepción de la relación del gobierno con sus gobernados. Si en el pasado la Administración Pública resultaba ser el mecanismo de relación con la sociedad, con la llegada e implantación del modelo que privilegia al individualismo y a la iniciativa privada, esta concepción se transformó, puesto que ya no se trata de buscar el interés y la satisfacción de las demandas sociales. Con la presente administración se entiende a la Administración Pública -y al gobierno-, como una empresa de servicios, la cual debe brindar la mejor atención posible para satisfacer los requerimientos de sus clientes, los ciudadanos.

Si de manera tradicional se ha ligado ineficiencia con burocracia, de lo que se trata ahora, de acuerdo con esa idea, es de establecer las bases para que la Administración Pública se profesionalice y coadyuve al incremento de la productividad global de la economía, se busca,

además -dice el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND)- que contribuya con el proceso democrático que vive el país.<sup>18</sup>

Ante este panorama, es menester analizar la transformación del concepto de Administración Pública, porque la sociedad y el Gobierno, y por ende el Estado, han modificado sus contradictorios mecanismos de relación y las expectativas sobre su futuro inmediato de cara al final del siglo XX. Resulta pues necesario reflexionar sobre el quehacer de la Administración Pública en este proceso de transición.

Para ello, en el siguiente apartado se analizará el aspecto conceptual de la modernización y la Administración Pública, en el marco normativo propuesto por la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), utilizando a la planeación como un instrumento de la Administración Pública para promover una gestión -teóricamente- eficiente, en su relación con la sociedad. En particular lo relativo a la estrategia para la modernización de la Administración Pública y al cumplimiento de lo estipulado en la Constitución y en la Ley Federal de Planeación, revisando el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en tanto programa de mediano plazo, que tiene el propósito de establecer la visión del Gobierno con respecto a la transformación de la Administración Pública.

---

<sup>18</sup> Así el PND establece que para satisfacer la demanda de "una Administración Pública accesible, moderna y eficiente" deberá promoverse una Administración Pública:

... orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía

... que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

... que fomente la dignidad y la profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad."

## **2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

### **2.1 PANORAMA GENERAL**

La internacionalización de la economía ha convertido a nuestro mundo en una efectiva "aldea global". Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en todo el planeta. El final del siglo XX muestra el acelerado avance de la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales. En lo social destaca el hecho de que en múltiples puntos del sistema mundial existe un vigoroso impulso en pro de la participación ciudadana.

La gente quiere democracias genuinas en donde realmente intervenga y tenga el control de su destino. Se impone un rediseño profundo del Estado, en lugar de uno burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo autoritario; se requiere justamente lo contrario.

A nivel mundial, la creciente participación social ha provocado la transformación del Estado contemporáneo, inclusive se llega a afirmar que transita por una crisis de legitimidad, en razón del cuestionamiento de su presencia, formas de actuación y racionalidad para percibir, procesar y atender las demandas de la sociedad.

Las nuevas formas y expresiones de los grupos sociales participantes se orientan hacia la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no, una sociedad que sirva al aparato.

Michel Crozier llama a este nuevo sistema de legitimidad que caracteriza el momento histórico mundial del final del siglo veinte, como el "Estado Modesto" o "Estado Moderno".<sup>19</sup>

Pero al hablar de crisis de Estado, se podría afirmar que de hecho está presente la crisis de legitimidad de la Administración Pública, configurada en el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la enorme complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.<sup>20</sup> Se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la Administración Pública el puente responsable de dicha relación; es la acción estatal misma la que se cuestiona.

Los esfuerzos de la Administración Pública para reformarse y provocar su modernización, han surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado, y han atendido al replanteamiento de sus fines, en diferentes modalidades y tiempos:

Primero, revalorando el prerequisite de la eficiencia, es decir, la racionalización de recursos, el cambio de procedimientos y de técnicas administrativas, para concluir en el redimensionamiento del aparato;

Segundo, cuando el nivel de análisis se orienta a la eficacia, con dos visiones: 1) la *orgánica* hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan; y 2) la visión *mecánica* de las organizaciones que pone énfasis en los planteamientos normativo-jurídicos. La solución tradicional se plantea a través de reformas administrativas.

Tercero, nivel de análisis referido al prerequisite de la legitimidad, en el cual se plantea la necesidad de reestablecer el diálogo Estado-sociedad. El objetivo resolutivo se expresa en la

---

<sup>19</sup> "Los empresarios y grupos conservadores solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales, donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Los obreros, campesinos y grupos progresistas, que pugnan por un cambio en las condiciones sociales, igualmente cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social." Enrique Cabrero "Del Administrador al Gerente Público", p. 15

<sup>20</sup> "Las administraciones públicas de los diversos países crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de aprehender la complejidad de su acción. Como lo sugieren Crozier y Kikisberg, es la complejidad de la acción estatal la que indujo el tamaño del aparato y no viceversa, aun cuando se puede añadir que en una segunda fase, el tamaño organizacional también podría inducir mayor complejidad." Ibid. p. 15

modernización de los mecanismos de interlocución que permitan diálogo, comunicación y participación ciudadana.<sup>21</sup>

Un proceso de modernización de la Administración Pública debe contemplar necesariamente los tres niveles, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. En México, la etapa de la Reforma Administrativa y los consecuentes procesos de valoración de la planeación y la simplificación administrativa y el redimensionamiento del sector paraestatal, pudieran considerarse como analogías a los prerrequisitos de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, los teóricos del cambio, como B. Kliksberg, señalan que la participación no debe darse sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.<sup>22</sup> Se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene razón para estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. Es en este contexto en el que se deben analizar e incorporar las nuevas modalidades de participación de la Administración Pública.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. Enrique Cabrero "Del Administrador al Gerente Público", INAP, pp. 18-25

<sup>22</sup> "Para abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanentes como el referéndum, los ombudsmán, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil." Bernardo Kliksberg *El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio*, en *Ensayos Contemporáneos*, RAP No 86, p. 19

<sup>23</sup> "Ante el caudal de hechos inéditos que los sistemas políticos y sociales viven, las ciencias sociales tiene que revisarse. Se trata de una revisión de sus métodos y metodologías en razón de los nuevos objetos de conocimiento. Acontecimientos como el fin del Estado de bienestar y de la sociedad industrial en cuanto instituciones que dieron lugar a una importante producción teórica y aplicada, las ciencias sociales se inscriben en el horizonte de otras realidades "Ricardo Uvalle "La importancia de la ciencia política y la Administración Pública en los retos de un mundo cambiante", en *Estudios Políticos* No 11 UNAM FCPS cuarta época abril-junio, 1996, p. 31

Se habla, en ese sentido, de un "Estado Inteligente" y de la necesidad de "Reinventar el Gobierno", para lo cual, deberían impulsarse aspectos como los siguientes:

1. Concentración del Gobierno central en la realización de un proceso eficiente de formulación de políticas públicas.
2. La descentralización de la acción del Estado.
3. Un Estado "red" en lugar de un Estado "pirámide".
4. Desarrollo de las capacidades para la administración intergubernamental.
5. Modelos organizacionales flexibles.
6. Un nuevo estilo gerencial público.
7. La revaloración del personal.
8. Enfocarse en el ciudadano.
9. Cultura corporativa pública.
10. Credibilidad.<sup>24</sup>

El PROMAP puede interpretarse como la propuesta gubernamental de Ernesto Zedillo para promover una mejor relación Estado-sociedad mediante la modernización de la Administración Pública, que considera los prerequisites mencionados: eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública. Las características y el contexto normativo que le dio origen habrán de revisarse a continuación.

## 2.2 MARCO NORMATIVO

De conformidad con lo estipulado en el Sistema Nacional de Planeación, y con base en los Artículos 26 de la Constitución y 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000), y lo envió al H. Congreso de la Unión para su examen, opinión y aprobación.

Los objetivos fundamentales del PND 1995-2000 son los siguientes:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.

---

<sup>24</sup> Para conocer el detalle de los requisitos señalados, consúltese a B. Kliksberg, op. cit., pp. 24-26

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para los efectos del presente estudio, interesa destacar que el PND 1995-2000 propone fortalecer los estados y los municipios; fomentar la descentralización y el desarrollo regional, con el objeto de impulsar un nuevo federalismo; delinear estrategias y acciones para profundizar la reforma de Gobierno, la modernización de la Administración Pública y una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.<sup>25</sup> Propone, también, alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

### 2.3 REFORMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la *REFORMA DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* se ubican como estrategias para alcanzar el desarrollo democrático.

---

<sup>25</sup> "El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización profesional y autónoma". PND, pp. XI-XII.

Dicho Plan establece que la Administración Pública, esencial para el desarrollo del país, debe ser *accesible, moderna y eficiente*, porque así lo reclama la población, para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y al avance democrático.

El PND 1995-2000, define que el desarrollo de México requiere una Administración Pública con orientación al servicio y cercana a la ciudadanía, en cuanto a necesidades e intereses; que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Los aspectos primordiales que destaca para promover la modernización de la Administración Pública, se refieren a lo siguiente:

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

El documento menciona la necesidad de avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, propone fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública, brindándole al servidor público los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa.

#### **Promoción de la descentralización administrativa**

Una de las prioridades de la estrategia de modernización administrativa, se refiere a la evaluación de las funciones que realiza la federación, para determinar cuáles podrían desempeñarse -con eficiencia, menor costo y mayor pertinencia- por los Gobiernos estatales y municipales o con su participación, con el fin de favorecer la descentralización, acercar la administración a la ciudadanía y fortalecer el federalismo.

**Profesionalización de los servidores públicos**

Al servidor público se le atribuye una participación central en la reforma administrativa, mediante su profesionalización, pues se dice que en él reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

Por ello y para aprovechar la experiencia y conocimientos del personal, se afirma la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera, que garantice la continuidad en el funcionamiento administrativo. Revalora la necesidad de intensificar la capacitación del personal, establecer un código de ética del servidor público, y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos, basados en el mérito y la capacidad profesional.

**Sistemas de control y rendición de cuentas**

Es indispensable, expresa el PND 1995-2000, una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública; también, adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía, y dotarlos de la independencia, capacidad técnica y credibilidad necesarias. Complementariamente, propone la reorganización de los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo, para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública.

Plantea apoyar la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en auténtico y moderno órgano superior de fiscalización. Menciona el Plan que se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social, para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales.

**Modernización de la gestión pública**

El PND 1995-2000 propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

De acuerdo con el Plan, revitalizar los esquemas de trabajo, reorientar incentivos, simplificar procedimientos y modernizar métodos de gestión, son condiciones para superar el funcionamiento organizativo, altamente vertical, que fragmenta la responsabilidad en los procesos productivos y de servicio, y repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades.

**Simplificación y adecuación del marco normativo**

Según el Plan, se requiere propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

**Responsabilidades de los servidores públicos**

Adicionalmente, este Plan propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

**2.4 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

En el Diario Oficial del 28 de mayo de 1996, fue publicado el Decreto por medio del cual se aprobó el Programa Especial de Mediano Plazo denominado PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP), que establece que las dependencias y entidades elaborarán sus Programas de Modernización en sus respectivos ámbitos de competencias y funciones, mismos que deberán ser aprobados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), para fines de congruencia global en materia de modernización.<sup>26</sup>

Los supuestos del PROMAP se establecieron con base en un diagnóstico que a continuación se reseña:

#### **2.4.1. DIAGNOSTICO GENERAL**

Para avanzar en la modernización del aparato público, es necesario identificar las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como reconocer las causas que las generan. El análisis realizado por la SECODAM en torno a los principales problemas y obstáculos detectados en la función pública, se agrupa en cuatro grandes temas, los cuales a su vez, se dice, constituyen áreas de oportunidad para mejorar la Administración Pública:

##### **Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental**

La ausencia de límites claros de la autoridad en su trato con los particulares ha generado costos sociales que no se cuantifican: molestia, desconfianza y sobre todo, un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y de los empleados que trabajan en ellas. Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos en favor de los particulares, que propicien respuestas y atención eficaz e

<sup>26</sup> El PROMAP se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal (APF) de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal. Ver página 3 del Programa.

inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

La compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades, ha propiciado, en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad; en las segundas, un acaparamiento, poco eficiente, del mercado de diversos bienes o servicios, en detrimento de los consumidores.

En este sentido, son aún escasos los programas que incluyen servicios externos e independientes, que coadyuven con las estructuras de las dependencias y entidades que tienen trato directo con el público y ejercen actos de autoridad.<sup>27</sup> (Ver Anexo I)

Por otra parte, tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares.

A la luz de lo anterior, la sociedad exige un papel más activo en su relación con el Gobierno; está cada vez más informada y pendiente de los servicios que recibe, del uso y destino que se da a los recursos públicos, y del funcionamiento del aparato público. Sin embargo, carece de los canales adecuados para expresar su opinión sobre el trato que recibe de las instituciones oficiales.

---

<sup>27</sup> "Un ejemplo de esto es el Programa Paisano, en el que se cuenta con un importante dispositivo para la captación y la atención inmediata de quejas, a través de módulos específicos, que asesoran y apoyan a los connacionales y turistas sobre los trámites migratorios y aduanales que llevan a cabo al ingresar y/o salir de la frontera norte de nuestro país." PROMAP p. 20.

**Centralismo**

En las últimas décadas las transformaciones fundamentales en la APF se centraron en el redimensionamiento del sector público y en la reconfiguración de estructuras.<sup>28</sup> Asimismo, y acorde con los recientes programas de austeridad, el sector central de la Administración Pública, aunque se ha mantenido relativamente estable en cuanto al número de dependencias que lo integran, ha experimentado un proceso de compactación en sus estructuras orgánicas y ocupacionales.

Actualmente se compone de 17 Secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia y el Departamento del Distrito Federal. Cuenta, además, con 68 órganos administrativos desconcentrados, los cuales son coordinados por sus respectivas cabezas de sector.

No obstante los ajustes realizados, es necesario ir más allá de un cambio cuantitativo y avanzar hacia transformaciones cualitativas de fondo, ya que persisten una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones, de los cuales podemos mencionar, entre otros, los siguientes:

**a) De la federación respecto a los Gobiernos estatales y municipales**

Aunque existen avances en la implantación de mecanismos de coordinación entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales y municipales para la planeación del desarrollo integral, aún persiste la concentración de un gran número de decisiones operativas, sin un adecuado análisis del costo-beneficio, ni tampoco una correcta coordinación entre las dependencias y entidades federales, con los órganos estatales.

---

<sup>28</sup> Esto se dio de manera significativa en el sector paraestatal y se tradujo en la reducción importante del número de entidades paraestatales vigentes, de 1,155, incluyendo las de participación estatal minoritaria a fines de 1982, a 204 en diciembre de 1995. De estas últimas, 80 son organismos descentralizados, 99 empresas de participación mayoritaria y 25 fideicomisos públicos. Este ajuste se realizó a través de modalidades distintas, tales como la desincorporación, la extinción, la liquidación y la fusión. *Ibid.* p. 22

Aun persiste la concentración de decisiones -que se traduce en mayores costos para la sociedad- en prácticamente la totalidad de los sectores del quehacer público federal, no obstante haberse emprendido acciones -como el caso del sector educativo- tendientes a lograr una mayor asignación de responsabilidades integrales y de autonomía en el manejo de los recursos.<sup>29</sup>

**b) De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector**

El cúmulo de normatividad administrativa emitida por las dependencias globalizadoras para regular aspectos operativos, no responde a los requerimientos que tienen las dependencias y entidades para atender eficaz, eficiente y oportunamente los fines de la naturaleza social, cultural o económica de sus actividades; la responsabilidad de sus administradores se orienta en mayor grado al cumplimiento de dicha normatividad y no al logro de una gestión productiva y eficiente.

**c) De las dependencias coordinadoras de sector hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas**

Las dependencias coordinadoras de sector ejercen, sobre sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas, un extremado centralismo en lo que a decisiones respecta, lo cual es reflejo de su relación con las dependencias globalizadoras. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades, quedando con ello sujetas a la autorización y aprobación de las instancias globalizadoras, lo cual ha propiciado que los órganos de Gobierno carezcan de la especialización, profesionalización y autonomía requeridos.

---

<sup>29</sup> En la consulta popular se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios públicos, trasladándolos a los estados y municipios a cambio de compromisos en resultados concretos y medibles. Asimismo, se propuso revisar el papel que desempeñan las delegaciones de las dependencias federales en las entidades federativas, con el fin de evitar duplicación de funciones y reducir costos y trámites para la población atendida. Por último, se planteó asegurar que el proceso de transferencia se realice con orden y control ya que de lo contrario se pueden generar problemas en ocasiones más severos que los que se pretende solucionar. \* Ibid. p. 24

Así orientado, el esquema de funcionamiento privilegia el control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones.

#### **Deficiencia en los mecanismo de medición y evaluación del desempeño en el Gobierno**

El desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública se ha evaluado, tradicionalmente, con base en los niveles de gasto autorizados. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Un elemento adicional que disminuye la atención sobre los resultados, es el sistema de vigilancia y control, mismo que se ha orientado principalmente a verificar el cumplimiento del marco jurídico administrativo, así como a detectar irregularidades o ilícitos, y eventualmente pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

No existe una administración orientada hacia los objetivos y a la evaluación de resultados, precisamente por el conjunto de reglas internas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que aunque razonables en lo general, impiden adaptarse a la diversidad de circunstancias que enfrenta la Administración Pública.

Destaca, asimismo, la ausencia de obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios; tampoco se usan, de forma sistemática y generalizada, parámetros de desempeño o rendimiento para evaluar la gestión o la eficacia de las acciones que deben realizar, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

El proceso de evaluación integral del Gobierno ha sido limitado por la falta de sistemas de información electrónicos, que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental. Se han hecho esfuerzos considerables, a través del Sistema Integral de Información, para conformar un mecanismo ágil en la captación y procesamiento de datos; sin embargo, éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, motivo por el cual su alcance se ha visto limitado.<sup>30</sup>

Referente al proceso de rendición de cuentas, se dice que ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que la opinión pública necesita para formular juicios objetivos, ya que se realiza mayormente por medio de documentos que se presentan a órganos de Gobierno, o a unidades administrativas de jerarquía superior, sin que dichos órganos de Gobierno cuenten con herramientas que los auxilien en la verificación de información oportuna y veraz. Sólo de manera eventual se llega a requerir la comparecencia de algunos titulares de dependencias y entidades ante los órganos legislativos, sin que exista una interacción directa entre el Gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir, abiertamente, el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendadas a las instituciones públicas.

#### **Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos**

Tanto la independencia de criterio de quienes trabajan para el Estado, como su posición en pro de valores éticos, se ven limitados por la falta de reconocimiento y seguridad en sus empleos, cargos o comisiones. En el PROMAP se señala que la gran mayoría de los servidores públicos tiene en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, y rechaza de manera abierta y enfática la corrupción y el abuso.

<sup>30</sup> "Esta deficiencia de un mecanismo sistematizado de información ha restringido, por ejemplo, que se favorezca la determinación y difusión de los costos unitarios por centro o unidades de responsabilidad, producto o servicio así como los parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios con los resultados de las instituciones gubernamentales, en lo que a la calidad y oportunidad de dichos resultados respecta." Ibid p. 27

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los de base, y a quienes laboran en las dependencias y entidades que se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional. Esta falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad, influye para que la dignidad del servidor público se haya deteriorado.

La carencia de una administración diferenciada y adaptable a la naturaleza y condiciones de cada actividad, es contraria al individuo que muestra entrega, compromiso con su trabajo y empeño en el desarrollo de las funciones a su cargo. No obstante la gran diversidad de funciones que realiza el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades, y a la amplitud de perfiles profesionales, persiste la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, horas de trabajo, estructuras orgánicas y escalafones.

Las experiencias y avances en materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, como el del Servicio Exterior Mexicano, el de la Carrera Magisterial, el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio Profesional Agrario y el Servicio Profesional Electoral, son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Es común que se tengan ambientes laborales poco estimulantes, que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a resolver asuntos que se relacionan con su propia esfera de intereses y derechos.

Las diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no lo están, impiden el desarrollo del conjunto. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo su ascenso en la escala organizativa y salarial es reducido. En contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de las instituciones, si

bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación.

La capacitación de los servidores públicos, que no ha sido sistemática ni se programa por procesos o unidades integrales, ha entorpecido su adecuada superación y profesionalización. La carencia de un sistema de adiestramiento integral, genera altos costos, retrasos, duplicación de tareas y dilaciones, cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

En la Administración Pública, el empleo se ha dado en función de dos tendencias: por una parte, los puestos de trabajo se han incrementado en ciertas áreas administrativas, con el fin de reforzar o ampliar la oferta de servicios y programas públicos; por la otra, han disminuido al aplicarse reestructuraciones o redimensionamientos en las respectivas estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias, o al desincorporarse algunas entidades paraestatales.

Por las consideraciones anteriores, en el periodo 1980-1994, el número de empleos en el Sector Central se mantuvo prácticamente estable, mientras que en el Sector Paraestatal registró un crecimiento medio de tan sólo 1.5% anual. En términos absolutos, su número -para los dos sectores, incluyendo a la SEP- pasó de 2 millones en 1980 a 1.5 millones en 1994. (Ver Anexo II).

No obstante lo señalado, la evolución de la fuerza de trabajo ha experimentado gran dinamismo por la elevada rotación de quienes los ocupan, provocando los siguientes fenómenos: discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional, que preserve las experiencias positivas y negativas ganadas en el trabajo cotidiano; lentitud en el avance de los programas públicos, e incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos. Además, la mayoría de los trabajadores que llevan a cabo funciones técnicas y operativas, sean de base o de confianza, no son consultados para proponer mejoras que beneficien a los usuarios internos o externos.

De igual forma, el burocratismo y las deficiencias orgánicas, procedimentales y de recursos en la estructura del control interno, han ocasionado que las investigaciones a que se sujetan determinadas entidades, se realicen con gran lentitud. Esto provoca, a su vez, la prescripción de los asuntos en virtud de los plazos y medios de interrupción previstos por la Ley, y en última instancia, por la imposibilidad de fincar las responsabilidades conducentes a quienes cometieron ilícitos. Al respecto, es común que se incurra en fallas de orden técnico procesal en la integración de los expedientes, que impiden su adecuada fundamentación ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Un factor muy importante que impide la ejecución de sanciones económicas, es la falta de seguimiento a las resoluciones en las que están implícitas, provocando que frecuentemente resulten incobrables por la complejidad del procedimiento de cobro o ejecución ágil y oportuna.

Si se revisan las sanciones aplicadas con mayor frecuencia en el periodo 1989-1995, el apercibimiento aparece en primer lugar, aunque su número ha disminuido progresivamente. Por el contrario, se ha incrementado la participación relativa de las amonestaciones, suspensiones, destituciones, sanciones económicas e inhabilitaciones.<sup>31</sup> (Ver Anexo III)

Por último, el diagnóstico del PROMAP indica que no se han analizado, en forma sistemática, las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que laboran en áreas de riesgo.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> "El comportamiento del número total de sanciones, que aumenta hasta 1992 y disminuye posteriormente, es resultado de que existe mayor claridad en la normatividad que regula la conducta de los servidores públicos a partir del año referido, al haberse mejorado la ley en la materia con un conjunto de reformas, aunque pueda estar influido también, por deficiencias en los mecanismos de detección y/o de sanción, similares a las que se han mencionado previamente." *ibid.* p. 32

<sup>32</sup> Se clasifican en razón de las funciones que desarrollan y en las cuales pueda existir mayor proclividad a la corrupción, como son las de adquisiciones, contrataciones, manejos de fondos y valores, expedición de permisos o licencias, entre otras.

#### 2.4.2. OBJETIVOS GENERALES

El perfeccionamiento del aparato público es la idea central que persigue el PROMAP, para lo cual plantea dos objetivos generales, a saber:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.<sup>33</sup>

Tales objetivos consideran, para su cumplimiento, tres compromisos generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para que la modernización de la APF:

... esté orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

... responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

... fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad.<sup>34</sup>

El esquema general del PROMAP implica comprender los conceptos de *cliente-proveedor*, en donde la sociedad -el cliente- es demandante de servicios al Gobierno -el proveedor-. De hecho, es la primera vez que un documento gubernamental se diseña bajo esa óptica. Dicha visión se tiene que trasladar al interior de cada dependencia y entidad en dos sentidos: por un lado, cuando la institución es vista como un proveedor de bienes o servicios otorgados a un amplio segmento de la sociedad o a otra organización; y por otro, cuando al interior de las dependencias o entidades, en cada una de las áreas se establece la relación *proveedor-usuario*, es decir, tiene que otorgarles un servicio a miembros de la misma organización en calidad de clientes.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 35

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 35

El PROMAP define que la Administración Pública juega un papel esencial "por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos."<sup>35</sup>

En la actualidad se requiere, expresa el PROMAP, de un cambio radical en la manera de administrar y prestar los servicios públicos, replanteando la mejora de su cobertura, calidad y efectividad, específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes.

#### 2.4.3. SUBPROGRAMAS

El PROMAP agrupa sus actividades en torno a los cuatro subprogramas que se mencionan a continuación, con apego a los objetivos generales arriba descritos:

1. Participación y Atención Ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

Cada uno de estos subprogramas posee objetivos y líneas de acción, y será a partir de éstos que las dependencias y entidades deberán definir los programas específicos, evaluando cada uno de los subprogramas y su grado de actuación en ellos.

---

<sup>35</sup> *Ibid* p. 1

A continuación se mencionan los objetivos de cada Subprograma y se listan las líneas de acción que a cada uno corresponden.

#### **PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA**

**OBJETIVO:** Lograr la participación activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

**LINEAS DE ACCION:** Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública; transparencia; revisión y simplificación del marco normativo actual; estándares de calidad; promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo, y vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

#### **DESCENTRALIZACION Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

**OBJETIVOS:** 1) Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población, 2) dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, y promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

**LINEAS DE ACCION:** Fortalecimiento del federalismo; simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario; fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas; y delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

### **MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

**OBJETIVOS:** 1) Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y que garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, 2) lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia, y 3) que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

**LINEAS DE ACCION:** Objetivos claros y metas cuantificables; creación de indicadores de desempeño; sistema Integral de Información; y fortalecimiento de los órganos internos de control.

### **DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO**

**OBJETIVOS:** 1) Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, y que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aprovechen la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo, 2) impulsar en el servidor público una nueva cultura, que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

**LINEAS DE ACCION:** Sistemas de selección; actualización de conocimientos y habilidades; sistema integral de desarrollo de recursos humanos; establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo; fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público; y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades (Ver Anexo IV)

#### 2.4.4. LINEAS DE ESTRATEGIA

El cumplimiento de los compromisos, objetivos y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se han descrito y analizado, se basa en las líneas de estrategia que plantean la transformación de la APF e implica, además de los cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas -en todo el sector público- que a continuación se mencionan:<sup>36</sup>

1. Promoción y difusión del PROMAP, y creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.
2. Sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles.
3. Desarrollo de las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y resultados.
4. En los ámbitos estatal y municipal, impulso a la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración, en materia de Desarrollo Administrativo.
5. Impulso al servicio profesional de carrera, a través de líneas de especialización por procesos y el desarrollo integral de todo el personal federal.

Corresponde a la SECODAM -con base en las atribuciones que le definen la Ley Organica de la Administración Pública Federal en el artículo 37, y su Reglamento Interior- la coordinación, promoción, apoyo técnico, seguimiento y evaluación de las acciones que deriven de este Programa.

#### 2.4.5. INSTRUMENTALIZACIÓN

El cumplimiento de las líneas de estrategia y, por ende, de los objetivos generales, se basa en el instrumento denominado *Bases de Coordinación*, que promovieron y suscribieron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el marco

---

<sup>36</sup> PROMAP, Secodam, p. 61

de las atribuciones que a estas dependencias confieren los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>37</sup>

El cumplimiento de las Bases de Coordinación será evaluado anualmente, para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados. Para ello:

- Los titulares de las dependencias y entidades designarán a un funcionario encargado de dar seguimiento a las acciones y proyectos específicos que deriven de las Bases de Coordinación.
- La SECODAM :
  - Elaborará las guías técnicas para el establecimiento de estándares mínimos de calidad, los indicadores para medición del desempeño y de resultados, y las encuestas y estudios de opinión inherentes
  - Promoverá el intercambio de experiencias exitosas en materia de desarrollo administrativo entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública, así como con los Gobiernos de los estados.
  - Procederá a revisar, analizar y actualizar los sistemas y mecanismos internos para el mejor desempeño de sus propias atribuciones, tales como el registro de situación patrimonial, las receptoras de quejas, denuncias y atención ciudadana, así como la de inconformidades.

Una vez analizadas y descritas las características del PROMAP, procede ahora conocer el avance en el cumplimiento de los subprogramas y las líneas de acción del programa de modernización, y comparar sus características con los postulados de los teóricos que analizan la reforma del Estado y las transformaciones de la Administración Pública hoy día.

---

<sup>37</sup> En dichas Bases se deberán incorporar, entre otros, los siguientes compromisos de corto y mediano plazos:

- a) El diseño e instrumentalización de un sistema de indicadores de gestión
- b) El diseño y aplicación de estándares de calidad de los servicios y de atención al público
- c) La desconcentración progresiva de las funciones operativas que desarrollen las dependencias
- d) La revisión y análisis de la regulación, para abreviar los tiempos de respuesta y para eliminar la discrecionalidad
- e) La incorporación de nuevos derechos y productos fiscales por concepto de la contraprestación de servicios para mejorar la atención al público y el desahogo de trámites
- f) La certificación de conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas
- g) Los apoyos recíprocos a cargo de las dependencias globalizadoras, y de las coordinadoras sectoriales, para contribuir a lograr el objetivo de las bases de coordinación

### 3. EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

#### 3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA FACTIBILIDAD DEL PROMAP

El cumplimiento de las estrategias establecidas por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), ya señaladas en el apartado anterior -que tienen como finalidad la transformación de la naturaleza de la relación entre el servicio público y la sociedad, los cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, y la modificación de actitudes y conductas en el sector público, mediante una promoción constante de las líneas de acción establecidas-, se inscribe como tarea de mediano y largo plazo, si se pretenden generar efectos duraderos.

Respecto de su instrumentalización o implementación,<sup>36</sup> el PROMAP establece que el instrumento principal para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales son las *Bases de Coordinación*. Al mes de noviembre de 1996 se habían suscrito convenios con las siguientes seis Secretarías: Turismo, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Salud; Defensa Nacional, y Gobernación (enunciadas conforme a la secuencia en que fueron signadas dichas Bases). La SECODAM se comprometió, originalmente, a que al finalizar 1996 se habrían firmado los acuerdos con las restantes dependencias y se habría realizado una evaluación anual de las Bases. En razón de que no fue posible la firma de las bases con todas las dependencias, se estableció como fecha límite el mes de febrero de 1997, adicionando a los Institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores

---

<sup>36</sup> El documento originalmente difundido por la SECODAM en abril de 1996, utilizó el concepto de "instrumentalización", posteriormente, al ser publicado en el Diario Oficial el 28 de mayo del presente año, la versión difundida empleó el concepto "implementación". Usaremos este último.

del Estado (ISSSTE), como las únicas entidades con las cuales se firmarían Bases de Coordinación.

Un primer aspecto para evaluar la efectividad del PROMAP tendría que ver con su horizonte de actuación -a partir de las Bases de Coordinación señaladas- puesto que su firma ha sido únicamente con las dependencias del Gobierno federal. Esta situación, aunque es entendible dado el universo de entidades de la Administración Pública Federal,<sup>39</sup> también presupone la necesidad de una amplia coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y sus entidades coordinadas, y representa una desventaja para la modernización de estas últimas, ya que sus compromisos son derivados de las Bases de Coordinación signadas por su correspondiente coordinadora sectorial. Para el caso de la Secretaría de Turismo (SECTUR) -que fue la primera en adscribirse a dichas Bases-, no significó la consulta previa a sus entidades coordinadas, como Fonatur y Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V. Si esto sucedió en un sector de poca cobertura de entidades públicas, como lo es el Sector Turismo, cabe suponer que en ámbitos en donde el universo de coordinación es muy amplio, la situación se torne más compleja.

Aunque se desconoce si esta situación se ha presentado con las otras Secretarías y sus entidades coordinadas, también puede afirmarse que, a ese respecto, el PROMAP no es suficientemente claro, puesto que si bien menciona que "las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el marco de las atribuciones que a estas dependencias confieren los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: con la participación que corresponda a cada una de las dependencias y entidades de la citada administración, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector..." (subrayado nuestro),<sup>40</sup> no deja en claro la forma en que deberán participar entidades que no se encuentran coordinadas, como el INFONAVIT, por ejemplo.

<sup>39</sup> El PROMAP señala la existencia de 239 entidades a diciembre de 1995.

<sup>40</sup> PROMAP p. 63

Un segundo aspecto a evaluar es la coordinación entre las dos dependencias globalizadoras. Desde la presentación del PROMAP, en su contenido se expresa que la responsable del mismo es la SECODAM, sin embargo, tanto en la firma de las Bases de Coordinación, como en las líneas de acción y en las actividades programadas para 1996, 1997 y 1998-2000, la SHCP tiene una participación preponderante y de trascendencia para la obtención de los objetivos que el Programa ha establecido. Por ejemplo, entre los compromisos de las Bases de Coordinación se expresa que deberá buscarse "la incorporación, previo proceso legislativo, de nuevos derechos y productos fiscales por concepto de la contraprestación de servicios que ofrecen las dependencias y entidades para mejorar la atención al público, y el desahogo de trámites."<sup>41</sup>

Inclusive, en la lista de actividades programadas para 1996, correspondientes al Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, se manifiesta que las dependencias y entidades que presten servicios directos al público deberán "Presupuestar los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado. La SHCP autorizará las modificaciones, cuotas y destino de dichos productos para uso del área administrativa que los hubiese generado."<sup>42</sup> Al respecto, no se tiene evidencia que esta propuesta ya esté en marcha.

Por lo que se refiere a las actividades específicas para llevarse a cabo durante 1996, a continuación se comenta cada una con relación a los Subprogramas del PROMAP:

Subprograma	Responsable participante	Avance
<b>Actividad</b> <b>PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA</b> Las entidades y dependencias que presten servicios directos al público deberán		
• Definir estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público	Dependencias y entidades	Compromiso de las Bases de Coordinación

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Ibid p 66

Subprograma	Responsable participante	Avance
<p><b>Actividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestar los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado. La SHCP autorizará las modificaciones, cuotas y destino de dichos productos para uso del área administrativa que los hubiese generado.</li> </ul>	Dependencias y entidades	No se conoce avance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los trámites y servicios que presta. El servidor público que de atención al público deberá identificarse plenamente</li> </ul>	Dependencias y entidades	No se conoce avance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear mecanismos transparentes de participación social en programas de Gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población</li> </ul>	Dependencias y entidades	No se conoce avance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar las normas que regulen las funciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos y las empresas, e identificar las regulaciones que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, así como promover los cambios indispensables, al marco jurídico, incluyendo aquellas de asignación, uso y control de recursos públicos</li> </ul>	Dependencias y entidades	Mediante la implantación de estándares de calidad se ha avanzado en su evaluación en las cinco dependencias con las cuales se firmaron las Bases.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir y presentar a consideración de la SECODAM y la SHCP, programas de atención ciudadana en los que se incluyan la utilización de sucursales bancarias, oficinas postales y de telegrafos, así como el uso de medios de comunicación como teléfono, fax, redes de transmisión de información, etc.</li> </ul>	Dependencias y entidades	Compromiso de las Bases de Coordinación, cuyo efecto será evidente en las actividades a desarrollar durante 1997.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar y emitir la normatividad necesaria para impulsar la desregulación y simplificación de trámites que llevan a cabo los ciudadanos y las empresas, ante instituciones públicas.</li> </ul>	SECODAM	Actividad en proceso en las dependencias y entidades
<p><b>DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el actual sistema presupuestario, con el fin de proponer la flexibilidad que requieren los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales que tienen asignados.</li> </ul>	SHCP	Se desconoce avance, deberán revisarse los considerandos del Presupuesto de Egresos para 1997.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundizar en la revisión de las funciones que en términos de la ley podrán ser transferidas a los Gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y prestar a la SECODAM las acciones de desarrollo administrativo vinculadas al proceso de federalización</li> </ul>	Dependencias y entidades	Compromiso de las Bases de Coordinación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales, para evitar duplicaciones en estructuras y funciones</li> </ul>	Dependencias y entidades	Compromiso de las Bases de Coordinación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periodicos que se solicitan a las dependencias por sí o como coordinadoras de sector y a las entidades del sector paraestatal</li> </ul>	SECODAM y SHCP	Actividad en proceso
<p><b>MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer objetivos claros a nivel institucional y a nivel intermedio que se vinculen a programas acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados</li> </ul>	Dependencias y entidades	Compromiso de las Bases de Coordinación

Subprograma	Responsable participante	Avance
<b>Actividad</b> * Diseñar y difundir entre las dependencias y entidades el mecanismo de evaluación de las Bases de Coordinación a que se refiere el apartado V.1 del Promap, así como elaborar guías técnicas relativas a estándares mínimos de calidad, indicadores de gestión, encuestas, etc.	SECODAM	Se han elaborado las guías técnicas e iniciado su difusión entre las dependencias
<b>DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ETICA DEL SERVIDOR PÚBLICO</b>		
* Revisar los métodos y procedimientos administrativos de responsabilidades para hacerlos más oportunos y expeditos, así como revisar los preceptos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	SECODAM	Actividad en proceso Se creó por acuerdo Secretarial la Dirección Adjunta de Verificación

En cuanto a las actividades programadas tanto para 1997 como para el periodo 1998-2000, en el Anexo V se muestra en detalle la relación y las áreas responsables.

Cabe destacar, asimismo, que la SECODAM llevó a cabo diversas acciones que se insertan en el proceso de modernización de la Administración Pública, entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, periodo anterior a la publicación del PROMAP, y que a continuación se reseñan:

#### **Órgano de Auditoría Superior de la Federación**

Con el propósito de transformar el actual sistema nacional de control, y que los actuales esquemas de control interno del Ejecutivo Federal se reorganizaran para lograr un sistema más eficiente, con un fuerte enfoque preventivo y vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública, el C. Presidente de la República, envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 Constitucionales, en la cual se propone crear un órgano de Auditoría Superior de la Federación, fortalecer y adicionar las funciones que hoy realiza el órgano de control externo, así como reforzar las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda. A dos años de dicha propuesta, la H. Cámara de Diputados aún no la ha discutido.

**Desregulación económica**

En cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, se integró el Consejo para la Desregulación Económica. Este Consejo ha iniciado, con la participación de los sectores empresarial, académico, laboral, agropecuario y gubernamental, la revisión del marco regulatorio de la actividad económica.

Entre las acciones realizadas destacan las siguientes: la suscripción de 31 acuerdos de coordinación entre la Federación y los Gobiernos estatales, con el objeto de revisar el marco regulatorio de la actividad empresarial en el ámbito de las entidades federativas. Por otro lado, el Departamento del Distrito Federal ha formulado un proyecto denominado "Sistema de Apertura Inmediata de Empresas", cuyo objetivo es apoyar la instalación y operación de las empresas no riesgosas en un plazo no mayor de 7 días hábiles y de 21 días para aquellas que deban sujetarse a controles sanitarios, de seguridad pública, ecológicos y sociales.

La SECODAM ha impulsado, con el apoyo de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, la integración del Registro Federal de Trámites, instrumento que permitirá dar a conocer a los usuarios, los trámites, plazos de respuesta, requisitos y costos correspondientes.

**Opinión sobre servicios públicos y programas sociales**

La SECODAM aplicó encuestas y sondeos de opinión en el área metropolitana de la Ciudad de México, a más de 2,500 usuarios y servidores en diversas oficinas del sector público, sobre algunos de los trámites y servicios que presentan mayor demanda y una creciente cantidad de quejas y denuncias. A través de estas encuestas fue posible detectar, por una parte, el grado de satisfacción ciudadana, la insuficiencia o duplicación en el empleo de recursos, así como la falta de servicios. Y por la otra, el nivel de los conocimientos respecto al marco normativo de quienes brindan atención

al público, y los criterios que se aplican para seleccionar a la población beneficiaria de los programas.

Los resultados obtenidos se sometieron a la consideración de las instituciones participantes las cuales están atendiendo las opiniones de los entrevistados para mejorar sus servicios. Dichos resultados han dado la pauta para elaborar dentro de la SECODAM, una propuesta de sistematización de encuestas y estudios de opinión, como una tarea permanente a ser realizada por las dependencias y entidades, con el fin de medir, evaluar y orientar su gestión a través del uso de indicadores. (Ver Anexo V)

### **Descentralización**

No obstante que en el PROMAP se plasma como descentralización, el proceso descrito es en nuestro criterio de **desconcentración** de funciones, y en el mejor de los casos de coordinación de responsabilidades, puesto que no se trasladan personalidad jurídica ni patrimonio.

En cuanto al control de las obras públicas ejecutadas con recursos federales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, se suscribieron acuerdos a efecto de que las contralorías estatales lleven a cabo las funciones operativas de fiscalización, verificación, supervisión y vigilancia, así como las de capacitación del programa de contraloría social.

Asimismo, se han difundido con todas las entidades federativas, los principios rectores del PROMAP, con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y una estrecha coordinación en materia de desarrollo administrativo entre las diferentes instancias de Gobierno. Especial atención se dio a la modernización de las áreas de planeación y control y al funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

### **Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales**

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (SECG) fue puesto en marcha coordinadamente entre la SECODAM y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el propósito de que las dependencias y entidades de la APF pudieran llevar a cabo sus procesos de adquisición de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, mediante la interacción de sus unidades compradoras con los proveedores, a través de comunicaciones remotas, computadoras personales y líneas telefónicas.<sup>43</sup>

### **Eventos de difusión del desarrollo administrativo**

Con los propósitos de difundir experiencias exitosas y logros obtenidos en las prácticas y modelos administrativos utilizados en organizaciones públicas de los tres ámbitos de Gobierno; de reforzar la comunicación institucional y personal entre quienes participan en estas tareas, y de promover la modernización y desarrollo administrativo, en mayo de 1995 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo en la Cd. de Monterrey, N. L., en el que participaron aproximadamente 200 servidores públicos de niveles superiores, pertenecientes a 18 dependencias y entidades federales, y a 20 estados de la República. Con los mismos objetivos, el 29 de febrero y 1° de marzo de 1996 se efectuó el II Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, al que asistieron más de 200 representantes de las oficinas mayores y contralorías internas de dependencias de la APF, así como de los gobiernos estatales y de algunas presidencias municipales.

---

<sup>43</sup> Este Sistema abarca desde la planeación de las adquisiciones hasta la conclusión de los contratos correspondientes y, por su trascendencia, fue asumido como uno de los compromisos del Ejecutivo Federal en el marco de la Alianza para la Recuperación Económica (ARE). Entre los beneficios más importantes que el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales brinda, se encuentran los siguientes:

- Transparencia y control antes, durante y después del fallo
- Reducción de costos para el Gobierno y para los proveedores
- Registros históricos y estadísticas de todos los procesos de compra en la Administración Pública
- Control integral del ejercicio del gasto
- Mecanismos efectivos y auditables de rendición de cuentas a la sociedad.

**Capacitación en Desarrollo Administrativo a dependencias y entidades**

La SECODAM inició, en 1995, actividades en materia de desarrollo administrativo en dependencias como: SRE, SCT, SE, SEMARNAP, DDF, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos e Instituto Nacional de Migración; mediante cursos de sensibilización y capacitación a funcionarios y servidores públicos, en los cuales se explicaron los conceptos generales, objetivos, estructura, filosofía, y metodología general de la propuesta para el proceso de cambio y transición en la Administración Pública Federal.

**Redimensionamiento del sector paraestatal**

Al 31 de diciembre de 1995, el universo del sector paraestatal estaba conformado por 239 entidades. Esto representaba 204 vigentes, de las cuales 80 eran organismos descentralizados, 99 empresas de participación estatal mayoritaria y 25 fideicomisos públicos; las 35 restantes estaban sujetas a proceso de desincorporación. La SECODAM ha mantenido una estrecha vigilancia sobre su desarrollo con objeto de verificar que los procesos se realicen con estricto apego a derecho. Para ello elaboró el "Manual de Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales", que contiene los principios básicos aplicables a la desincorporación por vía de liquidación, extinción, fusión y transparencia, lineamientos que fueron adoptados conforme a la naturaleza jurídica de las entidades.

**Redimensionamiento del sector paraestatal 1994-1995**

Concepto	1994	1995*
<b>Universo de Entidades</b>	<b>249</b>	<b>239</b>
<b>Proceso de desincorporación concluidos</b>	<b>24</b>	<b>13</b>
- Liquidación y Extinción	21	8
- Fusión	--	--
- Transferencia a Gobiernos estatales	--	2
- Venta	1	1
- LFEP **	2	2
<b>Creación de nuevas entidades</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
<b>Desincorporación en proceso</b>	<b>34</b>	<b>35</b>
- Liquidación y Extinción	22	26
- Fusión	--	--
- Transferencia a Gobiernos estatales	2	--
- Venta	10	9
<b>Entidades vigentes</b>	<b>215</b>	<b>204</b>
- Organismos descentralizados	81	80
- Empresas de participación estatal mayoritaria	106	99
- Fideicomisos públicos	28	25

FUENTE: Secretarías técnicas de la CIGF y de la CID; SHCP (DGNDA); y SECODAM.

\* Datos al 31 de diciembre de cada año

\*\* Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Con base en lo anterior puede señalarse que el Gobierno Federal ha realizado diversas acciones encaminadas a la promoción de la modernización de la Administración Pública Mexicana, y que el PROMAP se convierte en la estrategia integradora de dicho proceso de cambio, con una perspectiva global y mediante la promoción de la participación de las dependencias y entidades en la búsqueda por una nueva relación con la sociedad.

Sobre su efectividad todavía no puede decirse mucho, dado que su horizonte de actuación es de mediano y largo plazo, y sus principales actividades programadas aun están en proceso; sin embargo puede destacarse lo siguiente:

1. Su principal instrumento son las **Bases de Coordinación** y estas involucran primordialmente a las dependencias, de ahí que su ámbito de aplicación se presuponga reducido en la realidad, toda vez que será difícil que se transmitan los principios básicos del Programa a la totalidad de las entidades públicas.

2. La aplicación del PROMAP en los niveles estatal y municipal sólo se considera a nivel de difusión de principios rectores e intercambio de experiencias. Si bien esto manifiesta el respeto a la soberanía de dichas instancias, también se convierte en una limitante de su grado de aplicación.
3. No se ha evidenciado la participación coordinada entre las dos globalizadoras, la SHCP y la SECODAM, para lograr el cumplimiento de las estrategias del PROMAP, que por cierto no establece metas cuantitativas.
4. Debe destacarse, entonces, que el PROMAP es una herramienta administrativa que no señala interrelación con otros programas del Ejecutivo Federal, y que por sí sólo resulta insuficiente para promover la modernización de la Administración Pública; sobre todo si lo que se busca es transformar, para mejorar, la relación entre ésta y los ciudadanos.

### 3.2. LAS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mientras que en el mundo se analiza y discute sobre las ventajas y desventajas de la reducción de la intervención del Estado, en México nuestros gobernantes afirman que el modelo de desarrollo no está sujeto a discusión y que lo necesario es seguir manteniendo la disciplina de la política económica para lograr que el país se transforme en una nación desarrollada.

Hay, sin embargo algunas apreciaciones que deberían tomarse en cuenta:

"Voces muy autorizadas se han levantado para sostener la fragilidad de aquellas tesis que se dejan llevar por la impresión de que el solo avance tecnológico solucionará mágicamente los problemas, o aquellas otras que proclamaban hace algunos años el 'fin de la historia' y el inicio de una 'historia aburrida'... Las primeras están repitiendo las debilidades del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas fueron rotundamente desmentidas por los hechos."<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> B. Kliksberg Op. cit. p. 13

La revolución tecnológica, aunque es una promesa de avance, al mismo tiempo puede contribuir al desmoronamiento acelerado de sistemas de equilibrio ecológico vitales; por ejemplo el calentamiento de la atmósfera del planeta y el debilitamiento de la capa de ozono.

Los cambios políticos internacionales, a la par que abren posibilidades amplias a la democratización, han reabierto ultranacionalismos y propiciado la aparición, con una fuerza creciente, de xenofobia, racismo, discriminación y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas.

Los procesos de cambio son contradictorios y conflictivos; se trata de una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos; la incertidumbre se ha apoderado de la historia.<sup>45</sup>

Los cambios económicos de cooperación internacional y ampliación de mercados, han ido acompañados de proteccionismos y guerras económicas. El "libre mercado" resulta no ser en verdad tan "libre", puesto que los países desarrollados han aplicado un cerrado proteccionismo para sus producciones, resguardándolas y subsidiándolas directa e indirectamente.

La tasa de crecimiento de la década de los ochenta fue marcadamente inferior a la de los setenta, y el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

La mayoría de los economistas han señalado que la tendencia del sistema capitalista estaba orientada al crecimiento económico, sin embargo el análisis objetivo de lo acaecido en las últimas décadas demostraría lo contrario. La tasa de crecimiento anual y global de la economía de los países de la O.C.D.E. (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), en promedio general, ha sido durante la década del '60 de un 5.3% anual. En los '70 ese índice descendió a un 3.5% anual, para pasar en los '80 a un 2.0% anual. Y en los tres primeros años del decenio del '90 el crecimiento ha sido de sólo el 1.65%.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> "La ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine, reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar, resulta que lo que priman son las estructuras disipativas de final abierto. Lo que sucederá será definido por las opciones de los mismos hombres." Ibid. p. 13

<sup>46</sup> Naum Minsburg "America Latina ante la Globalización y Transnacionalización de la Economía" p 16

Para Michel Crozier:

La intervención activa del Estado en la economía se debe replantear por completo, pues, por inteligentes que sean, nuestros tecnócratas no poseen ni la competencia, ni la libertad de espíritu necesarias para tomar decisiones en lugar de los prácticos. En cambio, el Estado omite totalmente invertir en el desarrollo de los conocimientos y de las investigaciones indispensables para la clarificación de las decisiones económicas, técnicas y financieras públicas y privadas.

Le es preciso elaborar una nueva filosofía de la reglamentación basada en dos ideas: por una parte, que sólo la simplicidad de las reglas permite responder a la complejidad de los problemas; por la otra, que sólo la colaboración activa de los ciudadanos y de los profesionales puede permitirle realizar su tarea en el campo de la economía.<sup>47</sup>

De esta manera, ya no es suficiente la forma tradicional de la Administración Pública, por acumulación de experiencia basada en el derecho administrativo (leyes de secretarías de Estado; reglamentos interiores; manuales de organización, de procedimientos e instructivos, que plasman esa experiencia). La velocidad del cambio reclama un modo diverso de acción de Gobierno, cuyo concepto sea un ámbito de acción cambiante y conflictivo. Se necesita crear nuevas capacidades de acción para la Administración Pública. Estas capacidades de desarrollo administrativas deben orientarse a producir *governabilidad*, por conducto de programas de acción flexibles y adaptativos que actúen por *innovación*.<sup>48</sup>

Se imponen un rediseño profundo del Estado, de su papel y sus interrelaciones, para transformar las políticas sociales de un Gobierno en políticas de Estado. La propuesta de B. Kliksberg es que el Estado diseñe políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. No es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Michel Crozier "Estado moderno, Estado moderno", FCE, p. 107. Asimismo, la misión de reglamentación atribuida a las autoridades públicas no es objeto, en principio, de impugnación alguna: sin una reglamentación mínima no hay respeto posible por los contratos, desaparece la confianza en que se apoya la actividad económica. La competencia sólo puede desarrollarse si hay reglas que la limiten y protejan. Con el transcurso del tiempo la única solución válida consistirá en desarrollar regulaciones que garanticen de un modo automático el mínimo aceptable y en influir en el espíritu público para que cambien los criterios de evaluación de lo que es tolerable. p. 127

<sup>48</sup> Omar Guerrero "Política, policy pública y Administración Pública", en Estudios Políticos No. 1, Cuarta época, FCPS, 1993, p. 101

<sup>49</sup> "Los modelos económicos como el de Japón, los tigres asiáticos, Corea, países claves de la Comunidad Económica Europea, obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre Estados Unidos e Inglaterra, entendiéndose que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas a la empresa privada y a la sociedad civil. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía." Bernardo Kliksberg "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio", en RAP No. 86, p. 19

El Estado, además de encargarse del redespiegue industrial, debe dar prioridad a su propio redespiegue intelectual. Único que puede permitir el desarrollo de otro tipo de intervenciones, capaz de sustituir a las intervenciones tecnocráticas. El objetivo es integrar políticas económicas y sociales. Ahora bien, la convicción generalizada es que el mercado no tiene la capacidad de generar, por sí mismo, bienestar y que esta tarea -contando con el mercado- corresponde al Estado, quien tendrá que asociar y apoyar la ejecución de políticas sociales con organizaciones particulares y, necesariamente, con las propias comunidades pobres.

Para el Estado moderno es deseable que los organismos públicos y privados tengan la posibilidad de aportar información, conocimientos y capacidades de investigación susceptibles de ayudar a desarrollar los mercados y, sobre todo, los sistemas humanos más complejos y más extensos, sin los cuales no podrían existir esos mercados. El poder público sólo puede ser eficaz, y en verdad servir al interés general, si logra suscitar una colaboración mucho más importante por parte de los ciudadanos.

Resultaría, entonces, imperiosa la necesidad de producir los cambios estratégicos que faciliten y posibiliten la educación, el acceso a la investigación, y la incorporación del conocimiento tecnológico, como prerequisites imprescindibles para la superación del atraso y del estancamiento, y para que la humanidad emprenda, gradualmente, el camino hacia una sociedad más equitativa y más solidaria.

La evolución económica y social de las sociedades desarrolladas se ha encontrado dominada, durante largo tiempo, por tres grandes tendencias cuyo efecto está trastornando todos nuestros principios de la administración colectiva:

- 1) La decadencia gradual del modelo predominante, la producción en serie para el consumo de masas; el ascenso de las actividades de servicio, y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas, hacen caducos los modelos de organización preferidos por la tecnocracia, pública o privada;

2) La mundialización de la economía, que en lo sucesivo se manifiesta en un desarrollo paralelo, complejo y contradictorio de la competencia y de la cooperación, obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados-naciones;

3) La importancia de la alta tecnología y de la ciencia, no como nuevos campos de producción sino como fermentos y vectores de innovación, obliga a conceder mayor atención a las regulaciones complejas y delicadas de esas actividades, y a hacer relativos los automatismos demasiado simples de los mercados industriales clásicos.

El efecto de esas grandes tendencias va a ser cada vez más evidente. Prosperarán las sociedades que sepan adaptarse y sacar partido, las demás declinarán.<sup>50</sup>

El Estado debe fungir como una institución que regule, coordine y estimule la vida social. La misión del Estado es complementar el esfuerzo de los particulares; encarar las carencias sociales.<sup>51</sup> El nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para "reinventar el Gobierno".

La gerencia pública es una "tecnología" que tiene como objetivo racionalizar, con fundamento en la democracia, la democratización y publicitación del poder, acción que el Estado realiza en la sociedad. Es un método de Gobierno porque sus postulados básicos tienen como punto de partida la organización liberal de la sociedad en la cual destacan las libertades civiles, públicas, políticas, la democracia representativa y participativa, la descentralización política, los valores de la igualdad y de la justicia distributiva.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Michel Crozier. Op. cit. pp. 120-121

<sup>51</sup> El Estado debe regular el mercado para evitar que se convierta en un espacio que favorezca a los poderosos a costa de los que no lo son. Un mercado sin regulación equivale a una lucha acida que pone en riesgo la estabilidad social y política. Un Estado regulador es compatible con el mercado. Ricardo Uvalle. "La Gerencia Pública. Una Opción Para Mejorar La Acción Del Buen Gobierno". en Estudios Políticos No. 5. Cuarta época. FCPS, 1994. p. 100

<sup>52</sup> "Una opción de gobernabilidad es la gerencia pública por Políticas, que capacite a los Gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con agilidad ante cambios inmediatos. Una parte de la literatura de la Ciencia de la Policy ya ha abonado este terreno de manera muy fértil. Se ha definido a la Policy como un patrón de acción del Gobierno que resuelve demandas conflictivas y provee de incentivos para la cooperación social. La idea es que los Gobiernos hoy en día se desempeñan ante condiciones sociales cuyo cambio es muy acelerado y por tanto los métodos usuales de planeación y programación resultan insuficientes. Ante circunstancias tales, los Gobiernos deben adquirir capacidades de acción hasta ahora desconocidas, principalmente la facultad de corregir continuamente sus Políticas y mudar adecuadamente las metas previstas dentro de objetivos concebidos como blancos móviles." Omar Guerrero. Op. cit. p. 101. Para abundar sobre estas categorías y conceptos puede también consultarse a Ricardo Uvalle. Op. cit. pp. 102-105

Gobernar es un proceso que consiste en dar dirección común a una diversidad de fuerzas, instituciones y grupos para fortalecer la vida pública. El buen Gobierno se caracteriza por el aprovechamiento diverso de capacidades que tienen por objeto asegurar el consenso y la legitimidad mediante la conjugación de la libertad, la democracia, la igualdad y el logro del bienestar social e individual.

Con base en las consideraciones previas y tomando como referencia la propuesta de Bernardo Kliksberg sobre el "Rediseño del Estado", a continuación se presenta el "decálogo" de los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado o "Estado Inteligente", haciendo un señalamiento comparativo y destacando, en su caso, las acciones que el PROMAP considera en su contenido:

#### 1. CONCENTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA REALIZACIÓN DE UN PROCESO EFICIENTE DE FORMULACIÓN, MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

##### Kliksberg:

Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes. Entre ellos la modernización integral de las oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y *think tanks* la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

##### PROMAP:

Aunque el PROMAP no menciona aspectos específicos relativos a políticas públicas, en sí mismo el Programa tiene la finalidad de aplicar la "política de modernización" y servir como un instrumento de evaluación del quehacer del Gobierno, en particular de la Administración Pública.

#### 2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ACCIÓN DEL ESTADO

##### Kliksberg:

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación y también de eficiencia gerencial.

Debe haber una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración local, deben proveerse a dicha administración de las capacidades y de los medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijarse mecanismos de control sobre su gestión.

##### PROMAP:

El PROMAP sí señala el combate al centralismo, puesto que promueve un subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, además de otro encaminado a fortalecer la Participación Ciudadana.

## 3. UN ESTADO "RED" EN LUGAR DE UN ESTADO "PIRÁMIDE"

## Kliksberg:

La estructura de los Estados más avanzados tenderá a reemplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de "redes". El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala, la explotación de sinergias.

## PROMAP:

No se menciona desde la perspectiva de Estado, ni siquiera a nivel de Gobierno federal. En el subprograma de Descentralización se establecen líneas de acción referentes al Fortalecimiento de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas y a la Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

## 4. DESARROLLANDO LAS CAPACIDADES PARA LA ADMINISTRACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

## Kliksberg:

Gerenciar redes, conectar Gobierno central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo Gobierno central; debe llevarse adelante una gerencia interinstitucional que maximice el impacto de conjunto.

## PROMAP:

En el apartado correspondiente a Descentralización se asume como principal línea de acción el Fortalecimiento del federalismo, sin que ello implique la categorización y visión de "gerencia pública".

## 5. MODELOS ORGANIZACIONALES FLEXIBLES

## Kliksberg:

Se impone contar con estructuras flexibles, que permitan la readaptación sobre la marcha de las organizaciones. Se ha llegado incluso, en nuestro tiempo, a "la organización virtual", combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtener la meta.

## PROMAP:

Al respecto no existe actividad o línea de acción que se refiere a esta propuesta organizativa del rediseño del Estado.

## 6. UN NUEVO ESTILO GERENCIAL PÚBLICO

## Kliksberg:

La excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina; es necesaria y útil la organización formal; el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo. Gerenciar (sic) es "la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder". Gerenciar (sic) en el sector público es específico, diferente de hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada con profundidad en la formación y la gestión.

## PROMAP:

La categoría de "gerencia pública" no se aplica en el contenido del PROMAP.

## 7. LA REVALORIZACIÓN DEL PERSONAL

**Kliksberg:**  
El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad al personal, luego el cliente y por último el accionista. Se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación. En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios totalmente modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

**PROMAP:**  
En el subprograma de Dignificación, profesionalización y ética del servidor público se formulan objetivos de impulso a una nueva cultura de servicio (probidad, honestidad y responsabilidad) y al aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia del personal, mediante la promoción de un adecuado desarrollo (servicio civil) y un retiro digno.

## 8. ENFOCARSE EN EL CIUDADANO

**Kliksberg:**  
Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público" ajustándose a sus necesidades reales.

**PROMAP:**  
El principal subprograma se refiere a la búsqueda de la Participación y atención ciudadana.

## 9. CULTURA CORPORATIVA PÚBLICA

**Kliksberg:**  
Tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos, actitudes que constituyen trabas para la renovación.

**PROMAP:**  
No se menciona el concepto de "corporación" en el contenido del PROMAP.

## 10. CREDIBILIDAD

**Kliksberg:**  
Un clima de credibilidad es fundamental para que un "Estado inteligente" pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-sociedad civil que ha sido propuesta. Es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

**PROMAP:**  
Aunque no se manifiesta de manera explícita, el PROMAP tiene implícitamente la finalidad de provocar el reencuentro con la ciudadanía; la modernización de la APF provocaría el ofrecimiento de buenos y eficientes servicios, y con ello el Gobierno podría recobrar la credibilidad de la sociedad.

Así pues, modernizar al Estado es modernizar a la Administración Pública. Sin embargo, los análisis relacionados con las tendencias en el mundo actual ya no consideran el concepto Administración Pública. Ahora se habla de gerencia pública con una conceptualización implícita, de valoración y conceptos cercanos a la noción de "lo privado" y bajo el supuesto de acercamiento al

ciudadano. Lo usual, en términos de vocablos, es el rediseño del Estado, y su carácter de "inteligente", situación que deja en mala posición al Estado del pasado, en tanto "no inteligente". Desde esta última perspectiva se señala que "la 'inteligencia' de un Gobierno se relaciona directamente con la calidad de sus políticas y acciones, que a su vez dependen del modo en que se abordan institucionalmente los problemas, poniendo a prueba las capacidades directivas del propio Gobierno, así como su eficiencia funcional y operativa."<sup>53</sup>

Gobernar de acuerdo con la gerencia pública es reconocer que la sociedad es activa, con capacidad de autoorganización, apta para alcanzar sus propios objetivos y participar en el diseño, organización, ejecución y evaluación de las acciones de Administración Pública. De este modo, los asuntos relacionados con salud, vivienda, empleo, alimentación, ecología, contaminación y derechos humanos, entre otros, pueden abordarse a partir de la cooperación y corresponsabilidad ciudadana.

Lo que está realmente en juego es el diseño de la nueva articulación entre sociedad y Estado o entre economía y política. La cuestión está en cómo armar un Estado bajo condiciones de libertad económica de los individuos y libertad política de los ciudadanos. Sin instituciones políticas abiertas y plurales, terminará por detenerse o desviar el ímpetu económico, así como agotar la empresa solidaria de desarrollo social. Difícilmente mercado y solidaridad crecen en un mundo de instituciones que restrinjan innecesariamente las iniciativas y opciones. En el orden lógico de las libertades económicas y de la solidaridad social están, como condición necesaria, las libertades políticas.

---

<sup>53</sup> Ricardo Uvalle, op. cit. p. 107

Pretender suprimir toda Administración Pública directa es una actitud que, de principio, impide comprender la realidad. Por ahora, la Administración Pública no podría ser condenada en sí. Lo que es diferente y mucho más restringido son las condiciones de su ejercicio.<sup>54</sup>

En esas condiciones de ejercicio no debe dejar de apreciarse al rostro positivo del poder en el contenido conceptual de la Administración Pública, en el cual la sociedad, el gobierno, la prosperidad y el aprovechamiento de los talentos y las capacidades de los países, son motivo de su preocupación para conseguir estadios superiores de vida.

Se trata en suma, del ejercicio del poder para construir, transformar y desarrollar la sociedad, vinculado con los modos, formas, tiempos y condiciones que sustentan la vida civilizada, es decir, la estabilidad política, la gobernabilidad, la competencia electoral, el bienestar social y, como resultante, el vigor del Estado.

Las capacidades de gestión de la Administración Pública deben revisarse tomando en consideración los nuevos contextos, puesto que se encuentran en el centro de la vida social y de las aptitudes del Estado. Debe superarse la referencia tradicional a los rubros de trámites, rutinas, hábitos, rituales y costumbres de lo administrativo, y vincularla primordialmente con las demandas sociales, los conflictos de interés, el logro del bienestar social, el grado de gobernabilidad, los

---

<sup>54</sup> "Las actividades tecnocratizables claramente siguen siendo importantes. Pero su participación en el todo llega al tope o disminuye. Siempre tenemos necesidad de construir o de dar mantenimiento a autopistas, ferrocarriles, puertos y la aceleración del progreso nos arrastra a grandes aventuras técnicas nuevas. Pero la clave del desarrollo de largo plazo de una economía reside actualmente mucho más en la respuesta a las necesidades colectivas que podríamos llamar "intelectuales" por oposición a las infraestructuras materiales: educación general, educación profesional, investigación y desarrollo y difusión de los conocimientos, sistemas de financiamiento, sistemas de arreglo de los conflictos. De ese modo por todas partes aumenta la importancia de la administración cualitativa en relación con el compromiso cuantitativo simple de la inversión. No todo consiste en realizar grandes trabajos; todavía es preciso encontrar clientes para infraestructuras que se han vuelto mucho más refinadas y más competitivas. Ello significa flexibilidad, adaptabilidad y sobre todo conocimiento cualitativo del usuario y de su relación con el cliente colectivo. Insignificante mientras las necesidades son claras y las respuestas en esencia cuantitativas, el factor humano cobra cada vez mayor importancia cuando la relación con el cliente se hace medular. La organización pública debe entonces cambiar de filosofía." Michel Crozier, *Op cit* pp. 122-123

consensos, los disensos, la participación ciudadana y lo que corresponde a la energía de la organización comunitaria.

Es indispensable, entonces, una revolución conceptual y metodológica en su campo intelectual y profesional para innovar sus capacidades de gestión, con el objeto de promover que su desempeño en la vida y pública y política sea óptimo.

Ejemplo de ese tránsito son la incorporación en sus procesos y formas de organización de elementos como: la implantación del sistema de redes; el fomento a la relaciones horizontales de trabajo; la integración grupal; la formación de grupos especializados por unidades funcionales; el impulso a la coordinación intergubernamental; la concesión de algunos servicios públicos a particulares, y la adopción del criterio de agenda para atender problemas públicos y políticos. Todo ello en una concepción descentralizada del poder y en un postulado de democratización de la vida ciudadana.

Una gestión pública imbuída de la cultura de la innovación es condición fundamental para que la Administración Pública sea más eficaz, por ello se ha propuesto e implantado la aplicación de indicadores que denotan una transformación substancial de la función pública tales como: calidad total, productividad, desempeño, beneficios, costos, círculos de calidad.<sup>55</sup>

El ejercicio de gobierno ante la sociedad obliga ahora a la optimización de los recursos públicos, mediante la incorporación de procesos innovadores, que incluyan la evaluación constante del curso de las políticas, programas y proyectos. Gobernar así reflejaría un dominio inteligente, medurado y

---

<sup>55</sup> "Tales indicadores se asocian a conceptos como implementación adaptativa, evaluación por monitoreo, el método del ensayo y error, los criterios mensurables y la ingeniería o reingeniería de procesos. Estos a su vez permiten ubicar las nuevas relaciones entre los ciudadanos y el gobierno para medir y evaluar los grados de consenso o disenso. En este caso, la gestión, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas juegan un papel clave en la obtención de los resultados de gobierno, los cuales se traducen en castigo o recompensa electoral para las clases gobernantes." Ricardo Uvalle. La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública. En Estudios Políticos No. 11 Cuarta época. FCPS, 1996, p. 43

racional para desarrollar a la sociedad, y enfrenta al Estado con su aptitud para dirigir con eficacia y mas aún, con eficiencia, la lucha y competencia de los opuestos, con un ánimo de entendimiento de la pluralidad y no con el afán del aniquilamiento. Finalmente, la aplicación de las políticas del Gobierno son de interés público, en las cuales se concilian necesidades y demandas con la administración de los recursos, con el objeto de preservar la salud y prosperidad del Estado.

## CONCLUSIONES

Después de haber analizado las características y contenido del PROMAP, de ubicarlo como un instrumento del sistema de planeación de la Administración Pública mexicana, de señalar su ubicación y derivación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de comentar los objetivos, subprogramas, líneas de estrategia y de acción y las actividades programadas durante su vigencia, y de precisar algunas de las expresiones de los teóricos del análisis del Estado y de la Administración Pública en cuanto a la modernización, puede concluirse lo siguiente:

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) cumple con la **normatividad** establecida en cuanto a la formalidad de su publicación, de conformidad con lo establecido en los Artículos 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5° de la Ley de Planeación. No obstante, fue publicado prácticamente un año después de presentado el Plan Nacional de Desarrollo, que inicia su vigencia en mayo de 1995, en tanto que el decreto del PROMAP se publicó el 18 de mayo de 1996.

El PROMAP es el **instrumento** propuesto por el Ejecutivo Federal para la modernización de la Administración Pública, que coadyuvará en el desarrollo económico, político y social del país, tal y como lo señala en los considerandos del decreto de publicación: sin embargo, de la revisión hecha al contenido del PROMAP no es posible corroborar, en los hechos, tal propósito.

Aunque se señala, en forma reiterada, la necesidad de responder a los cambios que vive la sociedad mexicana y de vincularse a los intereses de la población, es decir, se manifiesta el interés por la ciudadanía, los compromisos expresados por el PROMAP son limitados en cuanto a los resultados obtenidos, tanto por el corto lapso de aplicación del Programa, como porque las líneas

de acción del subprograma de **Participación y Atención Ciudadana** aluden sólo a reformas en procedimientos y propugnan por las "ventanillas universales", que faciliten los trámites que los usuarios deben realizar.

La propuesta relevante sobre el aspecto de participación ciudadana aun no se refleja en los ámbitos sociales, puesto que no se han difundido las actividades particulares de fortalecimiento de las Contralorías Sociales, y sobre las aportaciones de fondos, específicos o en especie, para las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas.

La Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM ha puesto en marcha un programa de capacitación en las dependencias y entidades, con el objeto de formar "facilitadores" de la ejecución del PROMAP, enfatizando especialmente en la necesidad de definir y establecer estándares de calidad e indicadores de gestión de las áreas y de satisfacción de los usuarios. Este parece ser el mayor esfuerzo realizado por dicha dependencia, encaminado a concretar y dar cumplimiento con lo establecido en el Programa.

El segundo subprograma, referido a **Descentralización y/o Desconcentración Administrativa**, tampoco ha tenido resultados tangibles, puesto que la propuesta de fortalecimiento del federalismo, por parte del Gobierno federal, se dio en forma independiente del Programa, y los procesos de descentralización de los servicios de salud y de fortalecimiento financiero de los estados y municipios, han sido manejados en forma separada a las actividades del PROMAP.

La simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas, así como la delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades, son todavía buenos propósitos del PROMAP.

El tercer subprograma, cuyo tema se refiere a la **Medición y Evaluación de la Gestión Pública**, ha tenido avances en cuanto a la revisión del **Sistema Integral de Información** de la APF, ya que los responsables de dicho sistema participan en los órganos colegiados de las entidades, y han iniciado un proceso de evaluación de los contenidos del mismo, para promover la interconexión informática en todas las dependencias y entidades, vinculándose de esta manera con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000. Asimismo, otra de las líneas de acción en que ha habido avance, es en la creación de **Indicadores de Desempeño**, tanto por la capacitación impartida por SECODAM, como por las medidas implantadas por las dependencias coordinadoras de sector. Cabe señalar, sin embargo, que los indicadores establecidos hasta ahora son los tradicionales de control de finanzas, presupuesto y contabilidad.

Referido también a este subprograma, el **Fortalecimiento de los Órganos Internos de Control**, se expresa en el decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario oficial el 24 de diciembre de 1996, por medio del cual la SECODAM, dependencia responsable junto con la SHCP de la aplicación del PROMAP, promovió la adscripción de los titulares de las Contralorías internas de las dependencias y entidades de la APF a su ámbito, justificándose en que con ello se promueve mayor autonomía de los órganos internos de fiscalización. Sin embargo, en un primer momento física y presupuestalmente continúan adscritos en las dependencias y entidades de la APF

Tal situación no resulta suficiente en razón de que ya existe la figura del Comisario-Delegado, por medio del cual la SECODAM mantiene presencia para vigilar y evaluar la operación de las unidades administrativas, duplicando con esta acción las funciones de control y supervisión que le corresponden.

Con ello se busca que la dependencia encargada del control interno global se transforme en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública. Asimismo, se pretende aprovechar los recursos asignados a las contralorías internas para el mejor desarrollo de su

función, orientadas al fortalecimiento de las acciones preventivas, al seguimiento de programas y la evaluación del desempeño, en el marco de la estrategia gubernamental orientada a la promoción y desarrollo de la Administración Pública, lo que constituye para el Gobierno, un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.

Aunque la medida tiene aspectos positivos, si se utilizara a los ámbitos de control de las dependencias y entidades como la ventanilla de acceso a las propuestas de modernización de la Administración Pública, lo cual requiere de intensos procesos de difusión y capacitación para que el discurso sea homogéneo y eficaz. Asimismo, si el perfil de los responsables de las contralorías se hace uniforme, con base en las necesidades de control del Poder Ejecutivo, sí podría utilizarse como un mecanismo que regule la operación de las entidades y dependencias y coadyuve con el propósito de hacer eficiente a la Administración Pública y mejorar la calidad de sus servicios.

Sin embargo, no solamente debe convencerse y aprovechar los recursos de los órganos reguladores, sino que es necesario obtener el apoyo de los titulares de las dependencias y entidades para que el PROMAP se difunda y obtenga el consenso y apoyo de las áreas operativas.

La imagen que ha reflejado la SECODAM no es de armonía y unidad en la propuesta modernizadora, ya que la determinación del cambio de adscripción nació con diversas inconsistencias: por ejemplo, los grupos de trabajo para llevar a cabo las auditorías permanecen bajo la adscripción de cada una de las dependencias y entidades; es decir, solamente se transfiere la relación laboral con los titulares de las Contralorías. Se duplica la instancia de control entre los Comisarios-Delegados de la SECODAM y los Contralores Internos, aunado a que existe la fiscalización de auditoría externa y de la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual se sobregula en la formalidad la operación de las diversas unidades administrativas, sin haber obtenido, hasta ahora, evidencias de mejoría.

Esta situación parece más una acción alterna a la imposibilidad, hasta abril de 1997, de que el Congreso de la Unión apruebe la propuesta del Presidente de la República para crear el Órgano Superior de Fiscalización, y en vez de fortalecer una instancia ajena al Ejecutivo, se fortalece el órgano interno de control del Gobierno federal.

La **Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público** es el último de los subprogramas mencionados por el PROMAP, por medio del cual se propone la implantación de un servicio profesional de carrera, e impulsar una cultura de servicio basada en valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad. Las acciones para cumplir con este cometido se propusieron mejorar los esquemas de selección del personal; aplicar programas de actualización de conocimientos y habilidades; establecer un Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos y, además, fortalecer la efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Los avances son magros hasta ahora, pero también debe decirse que el cumplimiento de estas acciones dependen fundamentalmente de recursos económicos para apoyar las perspectivas de desarrollo del servicio público y los compromisos de acción inician a partir de 1997.

Asimismo, los nombramientos de Contralores con la nueva adscripción no han reflejado el objetivo de profesionalización que señala el PROMAP, por tratarse de servidores públicos sin experiencia en el ámbito de control y evaluación.

En cuanto a la perspectiva global de implantación del PROMAP, puede decirse que no se cumplió con las tareas previstas para 1996, y que es notoria la falta de coordinación entre las dos dependencias responsables, SECODAM y SHCP (en ese orden, ya que la primera ha llevado a cabo sus acciones, pero no ha contado con la participación y apoyo de la segunda), las cuales, además, son las encargadas de brindar los apoyos económicos y de establecer las políticas generales sobre el destino de los recursos.

El PROMAP, si bien es un programa de mediano plazo, no establece acciones trascendentes en forma inmediata, ni señala mecanismos de relación y coordinación con otros de los 31 programas sectoriales que fueron señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Esto es importante porque, por sí sólo, el PROMAP no puede alcanzar el objetivo de modernización de la Administración Pública. No es suficiente la implantación de una serie de indicadores de gestión y estándares de calidad para obtener la credibilidad de la ciudadanía. En este sentido, dicho programa es consistente con la tradición sexenal, en la cual se proponen fórmulas resolutivas que no perciben a la Administración Pública como un proceso histórico continuo.

El PROMAP es reducido, además, en cuanto a la dimensión en la cual se maneja, porque parece ajeno a los grandes problemas nacionales, como si la transformación y el cambio de la APF fuese solamente una cuestión de mejores herramientas e instrumentos, que han sido relativamente exitosas en el ámbito privado.

El PROMAP propone la aplicación de la calidad total a los procesos administrativos de la APF, como una herramienta que provoque la mejoría de los servicios otorgados por el Gobierno a la ciudadanía. Sin embargo, no se analizan y determinan cuáles son las condicionantes que han provocado una mayor participación ciudadana y, por consecuencia, demandante de mejores servicios.

El abandono de inversiones suficientes en el campo mexicano ha provocado creciente y constante desempleo y marginación de los campesinos, los cuales se han adicionado a los desempleados de las zonas urbanas, rechazados éstos por la incapacidad del Gobierno y la sociedad de ofrecer suficientes empleos para la creciente población demandante. Así, el incremento del desempleo y subempleo aumenta la pobreza y el descontento social y provoca, además, una creciente ola delictiva que trastorna los procesos de relación Estado-sociedad, al demandar esta última una

mayor y mejor capacidad del Gobierno para atacar la delincuencia, promover oferta de empleo e inversiones y en forma general, la resolución de los problemas que eviten el conflicto social.

Ante la incapacidad del Gobierno para resolverlo todo y considerando la magnitud de los problemas que aquejan hoy día a la vida social, han aparecido en forma recurrente diversas organizaciones de ciudadanos que buscan encauzar demandas específicas para obtener soluciones inmediatas. Aparentemente, no pretenden la obtención del poder político, inclusive ni siquiera participar en procesos electorales compitiendo por puestos de elección, sino que su objetivo es **organizar a la ciudadanía para obligar al Gobierno a responder y atender sus demandas.**

A esta situación no ha habido, necesariamente, una respuesta efectiva y oportuna de parte del Gobierno mexicano; particularmente puesto en evidencia en la Ciudad de México a través del creciente número de marchas y manifestaciones, demandando cuestiones de incremento salarial, de respeto a las condiciones laborales, de respeto a la voluntad ciudadana, etc., que en muchos casos no se han resuelto por incapacidad o falta de voluntad de los Gobiernos estatales, y dada la tradición centralista de nuestra forma de Gobierno, se han buscado respuestas y soluciones en la sede de los poderes federales.

Ante tal situación, la propuesta del PROMAP como herramienta del Gobierno para racionalizar el uso de los recursos públicos y establecer sistemas de medición del quehacer de la Administración Pública, refleja la postura -hasta ahora en la idealidad- de ligar al Gobierno y a la Administración Pública con una imagen de eficiencia y oportunidad, en la cual la novedad es que se requiere de la participación ciudadana, a la cual se pretende tomarla en cuenta: involucrando de esta manera lo público gubernamental y lo público social (organizaciones sindicales y vecinales, asambleas de barrios, medios de comunicación, opinión pública, etc.).

Aunado a esto, el ejercicio del poder en diversos estados y municipios del país por parte de los partidos de oposición, provoca que los ciudadanos organizados y conscientes demanden mejoría en los servicios, honestidad en el ejercicio del poder público y soluciones a sus demandas. El ejercicio del poder y los resultados brindados ha permitido a la sociedad, a los ciudadanos, comparar la capacidad de gestión administrativa de las diferentes organizaciones políticas.

No obstante lo anterior, las evidencias del Ejecutivo Federal para modernizarse se reducen a buenas intenciones en el mejoramiento de ciertos procesos administrativos, principalmente al interior de las dependencias del Gobierno Federal. Pero la modernización de la Administración Pública en conjunto no parece posible si se hace, como hasta ahora, de manera aislada y sin una visión integral y corresponsable con otras acciones de Gobierno; ligadas principalmente a la reforma política, a promover procesos de elección democráticos y transparentes, respetuosos de la voluntad ciudadana, que obtengan la credibilidad social.

Un avance, sin duda importante, es el caso de la integración del Instituto Federal Electoral (IFE), en el cual el Gobierno ya no es participante directo, sino que ahora se integra mediante ciudadanos y no funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Cabría señalar, sin embargo, que en este avance del manejo de los procesos electorales, en forma independiente del gobierno, la representación se da a través de organizaciones políticas y de algunas de ciudadanos, pero presupuestalmente dependen de los recursos públicos.

Hay que rescatar, de cualquier manera, que junto con las Comisiones de Derechos Humanos, el IFE representa la concreción de la voluntad gubernamental en la transformación y modernización del Estado mexicano, ahora mediante el perfeccionamiento de los procesos electorales, que llevan consigo una relación novedosa de la Administración Pública, más ligada y comprometida con la sociedad, con los ciudadanos.

La transformación política en el país debe incluir, además, a las organizaciones políticas y a las no gubernamentales, para que también a su interior ejerciten procesos democráticos de elección de sus candidatos y dirigentes.

Otro elemento digno de mención con respecto a las acciones que se están llevando a cabo, lo constituye la firma de **Acuerdos entre el Ejecutivo Federal**, a través de las Secretarías de Desarrollo Social y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con los **Gobiernos de los Estados de la Federación**, con el objeto de fortalecer el sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo. El objeto de dichos Acuerdos se refiere a llevar a cabo acciones conjuntas de control presupuestal, evaluación de metas y cumplimiento de programas, combate a la corrupción, orientación y atención de quejas y modernización administrativa. Habrán de conocerse y revisarse los resultados que se obtengan.

Por último, como resultado de la manera en que el Gobierno afronta la modernización de la Administración Pública, parecería más factible esperar el mejoramiento paulatino de la misma en razón de que la sociedad se convierta en la instancia de exigencia, mediante organizaciones ciudadanas o políticas, y aumente el grado de demandas que obliguen al Gobierno a responder oportuna y eficientemente, con calidad de servicio. Al respecto, será importante conocer en la práctica, la noción de Administración Pública que los diferentes partidos políticos tengan en el ejercicio del poder, todavía, a nivel estatal y municipal solamente.

En esas circunstancias, será de suma importancia el papel que las instituciones de educación superior le den a la modernización de los planes y programas de estudio de la Administración Pública, particularmente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esta Universidad, para formar estudiosos de la disciplina y agentes de cambio en la vida diaria. Que se integren el ejercicio profesional en el ámbito público y la teoría de los centros de enseñanza.

## ANEXO I

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA PAISANO  
PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS, CAPITACIÓN TOTAL Y  
NÚMERO DE LAS QUE FUERON ATENDIDAS DE INMEDIATO**

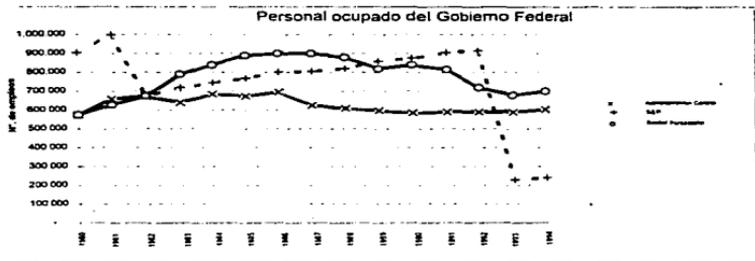
Año	Presupuesto (miles de pesos corrientes)	Indice 1993=100	Número total de quejas	Indice 1993=100	Número de quejas c/atención inmediata	Indice 1993=100
1993	8,911	100	99,477	100	98,484	100
1994	9,418	106	99,578	100	98,525	100
1995	2,869	32	52,248	53	51,691	52

"El elevado número de intervenciones en favor de los usuarios es prueba de la utilidad del mecanismo y de que ha sido erróneo restringirlos bajo una óptica meramente presupuestaria, toda vez que como el citado programa demostró en 1995, una reducción muy significativa en los recursos asignados, trajo como consecuencia un decremento proporcional en el número de actuaciones en favor de los usuarios respecto a lo ocurrido en años anteriores. El ahorro (6.5 millones de pesos), puede considerarse modesto, si se toma en cuenta que más de 50 mil viajeros, que contribuyen con una importante derrama de recursos por concepto de turismo o de otras actividades en nuestro país, pudieran haber quedado insatisfechos con el trato recibido en los puntos de trámite fronterizo, con el efecto multiplicador negativo en detrimento de la imagen nacional en el exterior."

**Fuente: PROMAP. Secodam, pp. 20-21**

## ANEXO II

**EVOLUCIÓN DEL PERSONAL OCUPADO EN EL  
GOBIERNO FEDERAL EN EL PERIODO 1980-1994**



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.  
(En 1992 la SEP descentraliza hacia los gobiernos estatales los servicios educativos).

Citado en el PROMAP, Secodam, p. 31

## ANEXO III

**NÚMERO DE SANCIONES Y MONTO DE LAS DE  
CARÁCTER ECONÓMICO APLICADAS POR LA  
SECODAM EN EL PERIODO 1989-1995**

Sanciones aplicadas en la Administración Pública Federal							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Apercibimientos	9,514	8,574	14,659	14,343	8,615	7,651	2,649
Amonestaciones	325	395	1,405	1,298	1,485	2,594	1,304
Suspensiones	215	520	1,210	1,508	1,572	2,019	1,449
Destituciones	175	674	1,116	1,229	1,723	2,050	1,006
Económicas	200	204	212	297	484	698	624
Inhabilitaciones	75	214	481	688	1,398	1,646	736
<b>Total de sanciones</b>	<b>10,502</b>	<b>10,581</b>	<b>19,086</b>	<b>19,363</b>	<b>15,277</b>	<b>16,613</b>	<b>7,768</b>
<b>MONTO de sanciones económicas.</b> (miles de pesos)	<b>1,677</b>	<b>52,776</b>	<b>289,184</b>	<b>58,825</b>	<b>106,582</b>	<b>83,856</b>	<b>213,694</b>

Fuente: PROMAP, Secodam, p. 33.

## SUBPROGRAMA: PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
<p>Lograr la participación más activa de la sociedad en la decisión, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas</p>	<p><b>Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias y entidades deberán establecer consultas sistemáticas a la población objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrollo de la contraloría social</li> </ul> </li> <li>• Crear mecanismos transparentes de participación social para programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie. Para ello, se deberán establecer y/o depurar los registros o padrones de beneficiarios, y hacerlos públicos y mantenidos actualizados con el propósito de garantizar su imparcialidad y equidad.</li> </ul> <p>Los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones deberán ser claros y ampliamente difundidos para mayor legitimidad del procedimiento.</p> <p>Se utilizarán buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de sugerencias o de quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamentan tales mecanismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dentro de esta línea de acción, se pretende entender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades de captación con los órganos de control interno, y con las autoridades específicas de las que dependen las líneas de servicio.</li> </ul> <p>En el curso de 1997, los órganos de control interno en coordinación con las oficinas mayores o direcciones de administración de las dependencias y entidades -según se trate-, deberán establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias, en los que se capte, entre otros datos, el tipo de queja o denuncia, el trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan. Esto servirá para que las instituciones adopten las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos.</p> <p>Para complementar, se promoverá la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su relación cotidiana con el gobierno. Estas encuestas deberán ser objeto de un programa específico en el que se establezcan la periodicidad y metodología que sean convenientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros mecanismos para mejorar la atención al público</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberán revisarse en todas las dependencias y entidades los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos, con el fin de suprimir gastos en cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población, y destinar el ahorro generado por el racionalamiento administrativo, a incrementar y mejorar la oferta de servicios que la población reclama.</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante 1996 las dependencias y órganos desconcentrados de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias, presupuestarán los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado en los términos del artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación. Estos productos deberán reconocer los costos diferenciados en que se incurra para brindar servicios alternativos y opcionales que apliquen y hagan más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad. Ello permitirá atender con mayor oportunidad las necesidades características de diversos grupos de la población los cuales, en ocasiones, manifiestan necesidades crecientes y muy distintas entre sí.</li> <li>• La SHCP autorizará las modificaciones, cuotas y destino de los productos que se obtengan para uso del área administrativa que los genere con el objeto de que sean aplicados al mejoramiento de la infraestructura, a la oferta en la prestación de servicios de mayor calidad y opciones, así como incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal que le está adscrito, de acuerdo a los criterios normativos que al efecto elaboren la SHCP y la Secodam.</li> </ul> <p>Deberá propiciarse que los días y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población, y que éstos se presten en lugares accesibles y se establezca la coordinación necesaria entre distintas dependencias y entidades del sector público, para simplificar requisitos y ahorrar tiempos y costos a los usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En particular, deberá promoverse y difundirse la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en verdaderas "ventanillas universales" en la que se puedan resolver una gran diversidad de trámites.</li> <li>• En forma complementaria a la ampliación de servicios en las oficinas de atención física a los ciudadanos, deberán implementarse de manera importante otros medios de comunicación remota como la utilización del teléfono, fax y redes de transmisión de información (p.ej. internet), o el uso del correo para recepción y envío de documentación, así como de diversos medios de pago y recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giro postal o telegráficos, entre otros.</li> <li>• Las dependencias y entidades de la APF definirán sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que incluirán los mecanismos antes referidos, y que deberán ser presentados como parte del conjunto de acciones de modernización y desarrollo administrativo, a consideración de la Secodam y SHCP, antes de que termine 1996.</li> </ul> <p><b>Transparencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias de la APF deberán, a partir de 1996, adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse. Esto implicará una labor de difusión a través de esquemas de señalización en oficinas públicas, y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información a la población.</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
	<p data-bbox="366 218 871 263">Todo servidor público que tenga contacto directo con la población deberá identificarse plenamente, a través de instrumentos claros y visibles, con el fin de que el particular conozca inequívocamente su nombre y cargo. Esta modalidad deberá ser adoptada por las dependencias y entidades antes de concluir 1996</p> <p data-bbox="313 294 539 307"><b>Revisión y simplificación del marco normativo actual</b></p> <ul data-bbox="353 325 876 612" style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias y entidades deberán analizar durante 1996 las normas que regulen sus funciones, e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con objeto de facilitar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades</li> <li>• Seleccionar las regulaciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que puedan ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las propias dependencias y entidades de la administración pública y así reducir tiempos y costos en la atención al público</li> <li>• Introducir mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su cumplimiento, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternativas que garanticen la transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. En particular deberá evaluarse el costo de aplicación y supervisión de las normas, así como evitarse la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes</li> <li>• Las autoridades administrativas deben actuar en función de lo que la Ley les permite. De ahí, que toda actividad que realicen, debe estar fundada y encauzada en los procedimientos que los ordenamientos legales y reglamentarios establecen, para que las relaciones de los individuos con las autoridades se conduzcan sin dejar al arbitrio de éstas, la atención de los asuntos que aquellos promuevan solidariamente</li> </ul> <p data-bbox="379 625 884 700">En este contexto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente a partir del 1 de junio de 1995, constituye apenas un avance parcial que establece medidas tutelares para el particular frente a la administración en ámbitos en que la misma es aplicable. El campo limitado de aplicación de esta Ley, hace indispensable que dependencias y entidades adopten medidas, lineamientos y criterios que organicen los trámites y procedimientos, mediante los cuales se dé respuesta pronta y atenta a quienes promueven asuntos ante la administración pública</p> <p data-bbox="381 715 884 760">Esta práctica tendrá que generalizarse en 1997 en todo tipo de trámites, incluso en los que se realizan al interior de las dependencias y entidades, para lo cual habrá de intensificarse la debida coordinación y el establecimiento de más eficientes canales de comunicación interna</p> <ul data-bbox="366 778 884 822" style="list-style-type: none"> <li>• A parte de la experiencia que se obtenga del Consejo para la Desregulación Económica, la Secodam, con apoyo de otras dependencias y agrupaciones realizará en 1996 un esfuerzo orientado a la desregulación y simplificación de trámites que llevan a cabo los ciudadanos frente a las distintas autoridades federales y de los estados y municipios</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
	<p data-bbox="328 253 422 267"><b>Estándares de calidad</b></p> <ul data-bbox="366 285 883 493" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="366 285 883 342">Las entidades y dependencias que prestan servicios directos al público deberán definir, durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos. Tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad.</li> <li data-bbox="366 360 883 417">Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, mediante la participación de los recursos humanos vinculados con la prestación del servicio, y las opiniones de los usuarios, con la finalidad de detectar puntos deficientes y oportunidades de mejora. Asimismo, deberá enfocarse a la población, sobre la evolución observada en estos estándares y las medidas adoptadas para mejorarlos.</li> <li data-bbox="366 451 883 493">Deberán establecerse mecanismos para auditar, de manera externa, la prestación de los servicios públicos, vigilar en forma recurrente su puesta en práctica y atender recomendaciones para mejorar su calidad, corregir las irregularidades detectadas y promover la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicio.</li> </ul> <p data-bbox="342 508 640 522"><b>Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo</b></p> <ul data-bbox="366 540 883 614" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="366 540 883 614">Identificar con claridad, en función de su cometido esencial, los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad y, a parte de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter eslabonado, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificación. Esta actividad, que deberá ser producto de un análisis ampliamente participativo en cada organización, requerirá consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todos los niveles.</li> </ul> <p data-bbox="382 629 883 686">En todas estas acciones, la Secretaría brindará asesoría técnica a las dependencias y entidades en el ámbito federal, y en su caso, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sobre la metodología y mecanismos más apropiados a cada caso, así como la realización de encuestas, estudios o sondeos de opinión, entrevistas directas, grupos de enfoque, etcétera.</p> <p data-bbox="328 705 736 718"><b>Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos</b></p> <ul data-bbox="366 737 883 794" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="366 737 883 794">Se deberá dar a la tecnología de la información el papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, observando la debida congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: DESCENTRALIZACIÓN Y O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
<p>1 Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población</p>	<p>Fortalecimiento del federalismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobierno Federal, con base en el esquema de delimitación de competencias previsto en los artículos 40, 41, 42, 45, 115, 116, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impulsará una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia</li> </ul> <p>Con tal propósito, durante 1996 las dependencias y entidades de la APF que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con base en los criterios establecidos por la Secodam y el Secretariado Técnico de la Comisión Interseccional para el Impulso al Federalismo. Al respecto se ha definido un paquete de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional del Agua, de las Secretarías de Salud, de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública, en esta última, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias de la APF y las entidades paraestatales, con la intervención que corresponda a su órgano de administración o de gobierno deberán, en 1996 y en lo subsiguiente, continuar con la evaluación del nivel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales, para efectuar, en su caso, un profundo cambio administrativo frente a los gobiernos estatales, a fin de evitar duplicación en estructuras y funciones, y de impulsar la coordinación de acciones con los estados y los municipios para promover el desarrollo administrativo integral</li> <li>• En el proceso de descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, para evitar la desarticulación de los servicios. Se definirán modelos basados en la búsqueda indispensable de consensos, en el aprovechamiento de potencialidades existentes y en la coordinación de esfuerzos para vencer las resistencias que pudieran frenar estos procesos</li> <li>• Paralelamente a la reasignación de funciones y recursos, será indispensable que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o descentralización, propongan ante las instancias correspondientes, las adecuaciones normativas que en cada caso se justifiquen, para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales</li> <li>• Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios</li> <li>• En la descentralización administrativa se deberán examinar y contrastar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios -fundamentalmente los de carácter educativo, de salud, y de obras sociales-, a fin de aprender de estas experiencias y orientar con mayor precisión las nuevas etapas en éstos y otros servicios públicos</li> </ul> <p>La Secodam a partir de 1996 promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las actuaciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales</p>
<p>2 Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático</p>	

## SUBPROGRAMA: DESCENTRALIZACIÓN Y O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
	<p>Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La SHCP continuará el estudio y revisión del sistema presupuestario, con el fin de proponer, antes de que finalice 1996, la transición a prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos, así como el equilibrio entre el control global del presupuesto y la flexibilidad que requieren los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales que tienen asignados</li> </ul> <p>Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en su ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados</p> <p>En este contexto, la SHCP previa opinión de la Secodam, expedirá las disposiciones que requiera la ejecución del gasto público federal, en los términos del artículo 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con el artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Secodam y la SHCP, en el curso de 1996 y de manera conjunta, deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo, bajo el esquema de una "ventanilla universal".</li> </ul> <p><b>Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas</b></p> <p>Las dependencias coordinadoras de la organización y mejor deberán definir con claridad los mecanismos y líneas directrices que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas, con el propósito de dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados</p> <p><b>Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En congruencia con este proceso, las dependencias y entidades deberán promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, con objeto de agilitar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios. Esta delegación de responsabilidades deberá acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
<p>1 Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos</p>	<p><b>Objetivos claros y metas cuantificables</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las dependencias y entidades de la APF de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y Secodam deberán establecer a partir de 1996 objetivos claros a nivel institucional, y a nivel interno que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados. En este aspecto, es preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar</li> </ul> <p><b>Creación de indicadores de desempeño</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1997, las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la Secodam y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño que permita a cada dependencia o entidad evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios, medir los efectos que sus acciones están teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas, y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos</li> </ul>
<p>2 Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuadamente y oportunamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las áreas normativas de las dependencias coordinadoras de sector que correspondan establecerán, para aquellas entidades paraestatales que ofrecen bienes o servicios, indicadores sobre productividad y estándares de calidad de entidades del sector público dedicadas a actividades similares, o del sector privado cuando ello sea posible, o bien de organismos similares a nivel internacional con el propósito de inducir mecanismos indirectos de competencia</li> </ul> <p>La Secodam y la SHCP apoyarán conjuntamente a las dependencias y entidades para que en el curso de 1997 se obtenga información sistematizada de los costos unitarios por unidad, centro de operación, servicios y productos a cargo de la administración pública que permitan determinar con precisión el monto de los recursos públicos utilizados en beneficio directo de la población, a través de los programas o acciones gubernamentales</p> <p><b>Sistema Integral de Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La SHCP y la Secodam, en el curso de 1997, profundizarán en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito federal. La SHCP contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de todas las dependencias y entidades, en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000</li> </ul>
	<p><b>Fortalecimiento de los órganos internos de control</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En las dependencias y entidades de la APF, deberá darse a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere. Su labor no deberá limitarse a detectar y sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del Promap en el ámbito de su competencia y, con ello, coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

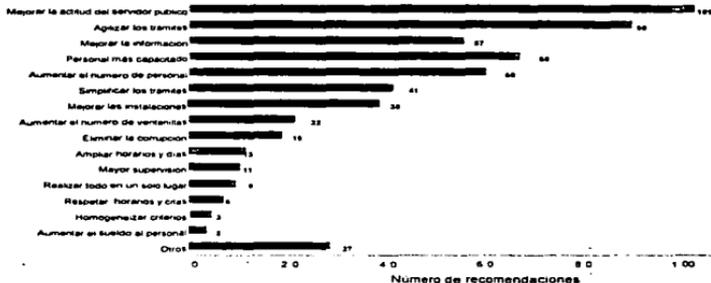
OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
<p>1. Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechen la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo</p> <p>2. Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad</p>	<p><b>Sistemas de selección</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Con objeto de procurar que quienes presten sus servicios en la APF cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en su ingreso que prevén, entre otros mecanismos, la evaluación de las aptitudes indispensables para perfeccionar al servicio público. A partir de 1997 las autoridades competentes identificarán los esquemas más adecuados de selección de su personal, ponderando entre otros, la impartición de cursos obligatorios y la aplicación de exámenes</li> </ul> <p><b>Actualización de conocimientos y habilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1996, las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejora en los estándares de servicio, y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías</li> </ul> <p>Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental</p> <p><b>Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, el cual contendrá la información que determinen las autoridades competentes. Este sistema podrá ser adicionado y modificado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la administración pública</li> </ul> <p>A fin de mantener actualizado dicho sistema las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada</p> <p><b>Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Con el fin de garantizar que exista igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes emitirán las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante correspondiente según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público. Para efecto de lo anterior, se estudiará la posibilidad de vincular la operación de este mecanismo con el sistema integral antes citado</li> <li>Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la APF.</li> <li>Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación, para asegurar total transparencia en las percepciones.</li> </ul>

## SUBPROGRAMA: DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

OBJETIVO (S)	LINEAS DE ACCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SHCP, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, asimismo promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente del mismo por razones profesionales que inhiben su desarrollo. Lo anterior con la participación que en el marco de la ley correspondiera a la Secodam.</li> </ul> <p>Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ética del servidor público es parte integrante de un código de valores más amplio. En consecuencia, elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad             <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secodam promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública</li> <li>• La Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la currícula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público</li> </ul> </li> </ul> <p>Efectividad de la función de investigación y fidecomiso de responsabilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, Secodam y las contralorías internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fidecomiso de responsabilidades en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal</li> <li>• También serán objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promoverá la adopción de un código de conducta en la función pública, más acorde con las manifestaciones de conductas irregulares y la complejidad de las relaciones de aquellos frente a los particulares y la sociedad en su conjunto. Se perfeccionarán asimismo, las medidas de prevención y sanción que contribuyan a combatir con eficacia la corrupción</li> <li>• Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de inocular con oportunidad y eficacia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción</li> <li>• Igualmente, se promoverá en 1997 un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones</li> </ul>

**RESULTADOS DE UN SONDEO DE OPINIÓN CIUDADANA,  
APLICADO POR LA SECODAM EN LA CIUDAD DE MÉXICO,  
RESPECTO DE LOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES EN 1995.**

**Recomendaciones de la ciudadanía para mejorar los servicios públicos**



Fuente: SECODAM. Citado en el PROMAP, p. 75

**BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA**

## LIBROS

1. Aguilar, Luis. POPULISMO Y DEMOCRACIA, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/3, México, 1994, 26 pp.
2. Arriola, Carlos. LOS ENEMIGOS DE LA MODERNIDAD, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/1, México, 1994, 25 pp.
3. Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, FCE, México, 1986, 140 pp.
4. Bobbio, Norberto. Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. DICCIONARIO DE POLITICA, Siglo XXI Editores, México, séptima edición, 1991, tomo I y II, 1698 pp.
5. Camacho Solís, Manuel. CAMBIO SIN RUPTURA, Alianza Editorial, México, 1994, 143 pp.
6. Cabrero Mendoza, Enrique. DEL ADMINISTRADOR AL GERENTE PÚBLICO, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, 137 pp.
7. Crozier, Michel. ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO, FCE, México, 1992, Segunda edición, 295 pp.
8. Dahl, Robert A. LA DEMOCRACIA Y SUS CRITICOS, Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, 1992, 476 pp.
9. Guerrero Orozco, Omar. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Harla S.A. de C.V., Colección textos universitarios en ciencias sociales, México, 1985, 392 pp.
10. Guerrero Orozco, Omar. EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACIÓN, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 1992, 162 pp.
11. Jiménez, Edgar. EL NEOLIBERALISMO EN AMERICA LATINA, Centro de Estudios y Prospectiva Política, México, 1995, 40 pp.
12. Medina Peña, Luis. LA TRANSICION MEXICANA, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/5, México, 1994, 34 pp.
13. Meyer, Lorenzo. LIBERALISMO AUTORITARIO, Las contradicciones del Sistema Político Mexicano, Editorial Oceano de México, S.A. de C.V., 1995, 282 pp.
14. Pardo, María del Carmen. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, México, 1992, 159 pp.
15. Pérez Fernández del Castillo, Germán. LA INGOBERNABILIDAD: ¿UNA HIPOTESIS QUE SE AUTOCONFIRMA?, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/12, México, 1994, 21 pp.
16. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION, Décima edición, Coedición Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI legislatura y Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1995, 429 pp.
17. Rivas Sánchez, Roberto. ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, 465 pp.
18. Segovia, Rafael. EL NACIONALISMO: UNA RUPTURA IDEOLÓGICA, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/9, México, 1994, 16 pp.
19. Vázquez Nava, María Elena, Coordinadora. LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA EN MEXICO, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y FCE, México, 1994, Segunda edición, 372 pp.
20. Zedillo, Ernesto. LA DEMOCRACIA, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Textos para el Cambio/16, México, 1994, 33 pp.

## DOCUMENTOS OFICIALES

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de 1989. 143 pag.
2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Junio de 1995. 177 pag.
3. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Mayo de 1995. 81 pag.

## ARTÍCULOS

1. Arias Marín, Alan. "Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano", en Estudios Políticos, número 3, cuarta época, México, FCPyS, abril-junio, 1994, pp. 209-216.
2. Guerrero Orozco, Omar. "Política, policy pública y Administración Pública", en Estudios Políticos, número 1, cuarta época, México, FCPyS, octubre-diciembre, 1993, pp. 87-105.
3. Gurza Lavalle, Adrián. "Lo público, un descuido de la Administración Pública", en Estudios Políticos, número 5, cuarta época, México, FCPyS, octubre-diciembre, 1994, pp. 137-148.
4. Kliksberg, Bernardo. "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión", en ENSAYOS CONTEMPORÁNEOS, Revista de Administración Pública, número 86, México, INAP, 1994, pp. 9-33.
5. Minsburg Naúm Hector. "América Latina ante la globalización y transnacionalización de la economía" en El Impacto de la globalización Letra Buena Buenos Aires, 1995.
6. Novoa, Edgar A y Darío I. Restrepo. "Globalización y Estado nación. Las Políticas Sociales de la Nueva Era", en Estudios Políticos, número 8, México, FCPyS, Nueva Época, julio-septiembre, 1995, pp. 27-72.
7. Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública una opción para mejorar la acción del buen Gobierno", en Estudios Políticos número 5, cuarta época, México, FCPyS, octubre-diciembre, 1994, pp. 95-112.
8. Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública en los retos de un mundo cambiante", en Estudios Políticos número 11, cuarta época, México, FCPyS, abril-junio, 1996, pp. 27-46.

## LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A. 100a. edición México, 1993.
2. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA. Editorial Porrúa, S.A. 31a. edición, México, 1994.
3. LEY DE PLANEACIÓN. Editorial Porrúa, S.A. 31a. edición, México, 1994.
4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa, S.A. 31a. edición, México, 1994.
5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A. 31a. edición, México, 1994.